

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	5981
• <i>Bilan annuel de l'application des lois - Communication</i>	<i>5981</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	5989
• <i>Groupe de travail « Les drones dans les forces armées » - Examen du rapport d'information ..</i>	<i>5989</i>
• <i>Groupe de travail « La modernisation de la dissuasion nucléaire » - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>6002</i>
• <i>Groupe de travail « Vers les 2 % du PIB pour la défense » - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>6013</i>
• <i>Bilan annuel de l'application des lois - Communication</i>	<i>6027</i>
• <i>Audition sur la crise diplomatique dans le Golfe.....</i>	<i>6029</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>6043</i>
• <i>Projet de loi renforçant la lutte contre le terrorisme et la sécurité intérieure - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur</i>	<i>6044</i>
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	<i>6044</i>
• <i>Situation internationale - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>6045</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	6047
• <i>Hommage à un sénateur décédé.....</i>	<i>6047</i>
• <i>Bilan annuel de l'application des lois - Communication</i>	<i>6047</i>
• <i>Certification des comptes du régime général de sécurité sociale (exercice 2016) - Audition de M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes.....</i>	<i>6053</i>
• <i>Prise en charge sociale des mineurs isolés étrangers - Présentation du rapport d'information.....</i>	<i>6061</i>
• <i>Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale - Lutte contre la fraude aux prestations de sécurité sociale – Communication.....</i>	<i>6076</i>
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	<i>6085</i>

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 6087

- *Groupe de travail sur la réforme des rythmes scolaires – Communication..... 6087*
- *Mission en Inde - Présentation du rapport d'information 6107*
- *Groupe d'études sur les arts de la scène, les arts de la rue et les festivals en régions - Situation des festivals - Communication..... 6110*
- *Bilan annuel de l'application des lois - Communication 6117*
- *Questions diverses..... 6119*
- *Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale 6121*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 6141

- *Groupe de travail sur l'aménagement du territoire – Examen du rapport d'information..... 6141*
- *Questions diverses..... 6161*
- *Bilan annuel de l'application des lois - Communication 6162*

COMMISSION DES FINANCES..... 6175

- *Évolutions, perspectives et gestion de la dette publique de la France – Communication 6175*
- *Résultats de l'exécution de l'exercice 2016 et certification des comptes de l'État pour l'exercice 2016 - Audition de M. Didier Migaud..... 6185*
- *Contrôle budgétaire – Avenir du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Communication..... 6199*
- *Compétitivité des places financières - Communication 6209*
- *Contrôle budgétaire – Missions locales – Communication 6224*
- *Bilan annuel de l'application des lois - Communication 6229*
- *Groupe de travail sur la réforme des rythmes scolaires – Communication (voir à la rubrique de la commission de la culture)..... 6232*
- *Rapport annuel de l'Autorité des marchés financiers (AMF) - Audition de M. Gérard Rameix, président de l'AMF..... 6232*
- *Nomination d'un rapporteur 6243*
- *Projet de loi et proposition de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis 6243*

- *Convention multilatérale du 7 juin 2017 pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires - Audition de M. Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE* 6244
- *Contrôle budgétaire – Assistance macrofinancière de l'Union européenne aux pays tiers – Communication (sera publié ultérieurement)* 6259
- *Contrôle budgétaire – Système d'alerte et d'information des populations (SAIP) – Communication (sera publié ultérieurement)* 6259
- *Contrôle budgétaire – Modalités de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) – Communication (sera publié ultérieurement)* 6259
- *Étude sur l'impact, pour les entreprises, du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu - Présentation par MM. Nicolas Meurant, avocat, et Julien Pellefigue, économiste, associés au cabinet Taj* 6259

COMMISSION DES LOIS 6269

- *Hommage à Patrick Masclat* 6269
- *Nomination de rapporteurs* 6269
- *Bilan annuel de l'application des lois - Communication* 6269
- *Examen des pétitions adressées au Président du Sénat* 6273
- *Projet de loi organique et projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique - Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice* 6275
- *Nomination d'un rapporteur* 6296
- *Projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence - Examen du rapport et du texte de la commission* 6297
- *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières - Examen du rapport et du texte de la commission* 6304

**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 6309**

- *Examen du projet de rapport* 6309
- *Suite de l'examen du projet de rapport* 6326

**MISSION D'INFORMATION SUR LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE,
DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE PARITAIRE : COMMENT
DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ EN FRANCE EN 2017 6333**

- *Bilan d'étape – Échange de vues* 6333
- *Examen du rapport*..... 6345

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 3 JUILLET ET A VENIR
..... 6361**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 6 juin 2017

- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Bilan annuel de l'application des lois - Communication

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Comme chaque année à cette période, il me revient de vous présenter cet après-midi le bilan d'application des lois relevant du champ de compétences de notre commission. À la différence du bilan de mandature établi au mois de février dernier sur quelques lois significatives du précédent quinquennat, le présent rapport prend en compte l'ensemble des lois promulguées sur une période d'une dizaine d'années. L'exercice n'est pas non plus tout à fait le même : le bilan de janvier était plus qualitatif, le présent bilan a surtout pour but de savoir si le Gouvernement a bien pris les décrets et arrêtés prévus par les textes. Comme toujours, c'est Claude Bérit-Débat qui centralise nos contributions et en rédige un rapport global.

L'étude de certains textes anciens n'étant plus jugée pertinente, le rapport établi cette année examine l'application de 27 lois promulguées depuis 2006 jusqu'au 30 septembre 2016, soit de la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire jusqu'à la loi du 1^{er} juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation (Action Logement). Plusieurs projets de loi de ratification d'ordonnances récemment adoptés au cours de la session 2016-2017 n'entreront dans le champ d'étude qu'à compter du prochain bilan ; il en va de même pour la proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle, promulguée au mois de mars dernier. Par ailleurs, le travail de suivi de la mise en application du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, dont l'examen avait été renvoyé au fond à une commission spéciale, incombera dès l'année prochaine à la commission des affaires économiques, s'agissant notamment des dispositions du titre II portant sur le logement et l'urbanisme.

D'un point de vue de la méthodologie et de la même façon que les années précédentes, afin d'apprécier l'objectif du Premier ministre énoncé dans la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, le calendrier établi cette année pour l'élaboration du rapport permet l'étude des mesures réglementaires prises dans un délai de six mois suivant la promulgation des textes. Les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2017 entrent ainsi dans le champ d'étude de notre bilan.

Sur les 27 lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, 12 sont totalement applicables. Comme l'année dernière, il est à noter qu'aucune loi que nous suivons n'apparaît comme totalement inapplicable. En revanche, l'étude des 15 lois partiellement applicables aboutit à un bilan parfois plus nuancé.

L'activité législative de la commission a été en apparence modérée durant la session parlementaire 2015-2016 avec l'adoption définitive de deux textes : la loi du

14 mars 2016 relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat, dont notre regretté collègue Michel Houel avait été le rapporteur ; la loi du 1^{er} juin 2016 habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour réformer Action Logement qui avait été rapportée par Valérie Létard.

Cette dernière loi, d'application directe, a été suivie par l'adoption par le Gouvernement de deux ordonnances dans le délai imparti et du dépôt sur le bureau du Sénat des projets de loi de ratification respectifs.

La loi relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat, définitivement adoptée à la suite d'un accord en commission mixte paritaire, est également considérée comme entièrement applicable à ce jour. Cette loi de quatre articles renvoyait en effet, pour sa mise en application, à la prise de deux mesures réglementaires qui sont intervenues moins d'un an après la promulgation de la loi.

Venons-en à présent aux lois votées ces dernières années. Avec un total de 215 articles à l'issue de son examen parlementaire, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte attendait logiquement un grand nombre de mesures d'application. Ainsi, la loi comportait 182 renvois à des textes réglementaires, 48 habilitations à légiférer par ordonnance et 26 demandes de rapport.

Au 31 mars 2017, selon le suivi effectué par notre commission, 161 dispositions, soit 88 % des 182 recensées, étaient devenues applicables à la suite de la publication d'un texte (contre 30 % un an plus tôt et 83 % au 31 décembre 2016). J'ajoute que depuis le 1^{er} avril 2017, un certain nombre de textes ont été publiés, portant le taux des mesures rendues applicables à 92 %.

Comme souligné en fin d'année dernière à l'occasion du bilan de mandature, ce constat globalement satisfaisant atteste de la forte mobilisation des services, même si les objectifs très volontaristes affichés par le Gouvernement au cours des débats parlementaires – la parution de l'ensemble des textes était alors promise pour la fin de l'année 2015 – n'auront pas été tenus.

Il est à noter que plusieurs mesures d'application ont fait l'objet de modifications quelques mois seulement après leur publication. Tel est le cas du fonds de garantie pour la rénovation énergétique dont le décret d'application publié en mai 2016 a été abrogé et remplacé par un second plus complet publié en août 2016. Tel est également le cas des mesures relatives aux « travaux embarqués », qui font référence aux travaux se prêtant à la réalisation conjointe d'une isolation thermique performante car une fois les travaux réalisés, les éléments rénovés ne le seront plus avant de nombreuses années (on peut citer, par exemple, les ravalements de façades, réfections de toiture ou aménagements pour augmenter la surface habitable). D'une part, le champ d'application de cette obligation a été précisé, en indiquant explicitement la nature des parois concernées par cette obligation de travaux et, d'autre part, en excluant du champ d'application les bâtiments bénéficiant du label « XXe siècle » en application de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Sur le volet bâtiment et plus précisément s'agissant de la réglementation thermique RT 2018, un travail de concertation technique a été mené en 2015 pour définir le référentiel « Énergie Carbone » destiné à une phase d'expérimentation et a débouché sur le

lancement de démarches volontaires qui se dérouleront en 2016-2017. Les résultats permettront d'établir les niveaux de la future réglementation énergie carbone.

En matière d'effacement de consommation électrique, deux arrêtés doivent encore intervenir, le premier pour définir les différentes catégories d'effacement « *en fonction des caractéristiques techniques et économiques des effacements concernés ou du procédé au moyen duquel sont obtenus les effacements* », le second pour lancer l'appel d'offres destiné à sélectionner de nouvelles capacités d'effacement et attendu courant 2017.

En outre, on signalera que l'absence de l'ordonnance relative à la réforme du stockage de gaz naturel fait craindre aux acteurs du secteur un risque d'approvisionnement en gaz pour l'hiver prochain. Un rapport sur le sujet réalisé par l'Inspection générale des finances, le Conseil général de l'économie et le Conseil général de l'environnement et du développement durable était annoncé pour la fin avril mais n'a à ce jour pas été rendu public.

Enfin, sur les 26 rapports prévus par la loi « Transition énergétique », seuls 5 ont été remis jusqu'à présent. Sur les rapports manquants, 14 n'ont pas été déposés alors que le délai de remise prévu par la loi a été dépassé, parfois largement. Les autres rapports sont attendus soit à une date non encore échuë, ou non précisée par la loi.

Rapportée notamment par notre collègue Dominique Estrosi Sassone, la loi du 6 août 2015 relative à la croissance, à l'activité et à l'égalité des chances économiques, dite loi « Macron », est pour l'essentiel applicable s'agissant des dispositions intéressant la commission des affaires économiques, en matière d'urbanisme et de logement notamment. Deux points d'intérêts méritent cependant d'être évoqués, dans le domaine des télécommunications et du tourisme.

L'article 129 de la loi poursuivait l'objectif de résorption des zones blanches, c'est-à-dire des zones non couvertes, dans les centres bourgs des communes. Il entendait également aller au-delà des centres-bourgs et améliorer l'information du public sur la couverture mobile. Selon l'observatoire des déploiements mobiles en zone peu dense publié par l'ARCEP, en avril 2017, la couverture 2G des centres-bourgs était réalisée à 92 %, contre 91% depuis janvier 2016. À la même date, la couverture 3G de l'ensemble des zones concernées par le programme était réalisée à 82 %, contre 51 % en avril 2016 et 75 % en janvier 2017. La couverture en 3G progresse donc rapidement, dans le contexte d'un suivi accru de la part des pouvoirs publics.

Dans le secteur de l'hébergement touristique, aujourd'hui caractérisé par le poids prépondérant des plateformes dans le marché des réservations, il convient de rappeler que l'article 133 de la loi dite « Macron » indiquait que les hôteliers – antérieurement soumis à des exigences restrictives imposées par certaines agences en lignes dites « OTA » (Online Travel Agency) – ont désormais la liberté de consentir des rabais au client. La loi précise même que toute clause contraire est réputée non écrite. Ce texte d'application directe prolonge les recommandations de l'Autorité de la concurrence sur la liberté tarifaire et celle-ci en assure un suivi régulier : elle a ainsi publié en février 2017 un « Bilan de l'efficacité des engagements pris par Booking.com devant l'Autorité de la concurrence ».

La loi du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques était issue d'une proposition de loi déposée par Mme Laurence Abeille et le groupe écologiste de l'Assemblée nationale, visant à limiter l'exposition aux ondes électromagnétiques. Huit mesures

d'application étaient attendues en application de l'article 1^{er} : elles ont toutes été adoptées. En revanche, deux autres mesures n'ont toujours pas été prises : le décret prévu à l'article 4 et le rapport au Parlement figurant à l'article 8.

Une disposition de l'article 1^{er} confiait à l'Agence nationale des fréquences (ANFR) la mission d'établir chaque année un recensement national des points atypiques. Ces points atypiques sont définis dans la loi comme « *les lieux dans lesquels le niveau d'exposition aux champs électromagnétiques dépasse substantiellement celui généralement observé à l'échelle nationale, conformément aux critères déterminés par l'ANFR et révisés régulièrement en fonction des résultats des mesures qui lui sont communiqués* ». Au 31 mars 2017, le recensement prévu par la loi n'a pu être effectué, dans l'attente de la détermination des critères par l'ANFR dans le cadre du comité national de dialogue relatif aux niveaux d'exposition du public aux champs électromagnétiques. A fortiori, le rapport périodique sur les modalités de traitement et la trajectoire de résorption des points atypiques n'a donc pas, non plus, été publié.

La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a été le texte majeur de la législature écoulée en matière d'agriculture. Près de trois ans après avoir été voté, ce texte de 96 articles est en quasi-totalité applicable. Sa mise en application a beaucoup progressé entre la fin 2015 et la fin 2016. Certaines dispositions sont toutefois encore en attente de mesures d'application : les décrets prévus par l'article 35 pour préciser les conditions de tenue du registre des actifs agricoles sont encore en cours d'écriture ; le décret prévu par l'article 37 pour définir les nouvelles modalités d'utilisation du titre-emploi-service-agricole (TESA) est lui aussi encore attendu.

Sur les 61 mesures d'application prévues par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, toutes ont été adoptées. La loi apparaît donc désormais pleinement applicable. En revanche, aucun des rapports que le Gouvernement devait remettre au Parlement n'a été présenté dans les délais impartis.

La loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, forte de 73 articles répartis en cinq titres, comportait 20 articles devant faire l'objet de mesures réglementaires d'application. Malgré un démarrage difficile (seulement 26 % de taux d'application en 2015), le pouvoir réglementaire a pris l'ensemble des mesures d'application nécessaires prévues par la loi, qui peut donc désormais être considérée comme pleinement applicable.

Seul l'article 26 de la loi nécessitait encore formellement des mesures réglementaires. Cet article comportait de nombreuses mesures de coordination en matière de sécurité sociale avec les dispositifs relatifs aux entrepreneurs individuels prévus par la loi et renvoyait, à près d'une dizaine de reprises, à des mesures réglementaires d'application. Or, le Gouvernement ne prévoit pas d'adopter de mesures réglementaires spécifiques, les dispositions préexistantes du code de la sécurité sociale suffisant selon lui, sans modification, à assurer la pleine application de ces mesures. Cet article est donc pleinement applicable, nonobstant l'absence de mesures d'application nouvelles.

Par ailleurs, le Gouvernement estime que le rapport, qui devait être remis au Parlement avant le 18 décembre 2015, prévu par l'article 32 de la loi, sur la mise en place d'un statut unique de l'entreprise individuelle, élaboré par un comité chargé de préfigurer cette création, n'a aujourd'hui plus lieu d'être.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « Alur », a vu le nombre de ses articles multiplié par deux au cours de la navette pour atteindre 177 articles. De nombreuses mesures étaient d'application directe.

199 mesures d'application étaient attendues pour cette loi. Malgré l'effort du Gouvernement pour publier les textes, seules 167 mesures ont été prises portant le taux d'application de la loi à 86 % au 31 mars 2017. Cependant, si l'on exclut des statistiques les mesures relatives à la garantie universelle des loyers qui a été abandonnée, le taux atteint 94 %. Plus de trois ans après son adoption, la loi « Alur » n'est donc toujours pas entièrement applicable.

Il convient de noter que cette loi a été modifiée à plusieurs reprises. Ces modifications ont pu dans certains cas soit rendre obsolètes les mesures réglementaires attendues soit au contraire permettre leur adoption. Neufs rapports doivent être remis par le Gouvernement au Parlement en application de cette loi. Or, force est de constater que seuls deux rapports ont été effectivement remis au 31 mars 2017.

La loi du 17 mars 2014 relative à la consommation comportait 161 articles répartis en six chapitres. 77 mesures d'application étaient prévues. L'ensemble des dispositions de la loi est désormais applicable, compte tenu de la prise des décrets prévus. L'article 6 de la loi avait prévu l'indication du pays d'origine pour les viandes et les produits agricoles et alimentaires à base de viande, dans des conditions fixées par décret. L'adoption de ce décret était conditionnée à l'autorisation de la Commission européenne. Celle-ci ayant accordé cette autorisation, à titre expérimental, le décret n° 2016-1137 du 19 août 2016 relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient est venu mettre en application cette mesure d'information, en l'étendant au lait, en rendant obligatoire l'indication de l'origine dans des denrées alimentaires, à compter du 1er janvier 2017 et jusqu'au 31 décembre 2018. À l'issue de cette période, un rapport d'évaluation devra être établi et transmis à la Commission européenne, sur la base duquel pourra être envisagée la pérennisation du dispositif.

En revanche, plusieurs rapports demandés n'ont pas encore été remis au Parlement. Comme les nombreux cas que j'ai cités précédemment, ceci démontre le peu de pertinence à faire figurer des demandes de rapport dans les textes de loi.

La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine est désormais entièrement applicable, la dernière mesure réglementaire attendue (un arrêté du ministre chargé de la ville précisant les modalités d'application de l'article 7 et en particulier les garanties de représentativité et d'autonomie des conseils citoyens) ne devant être prise selon le Gouvernement qu'en tant que de besoin. En outre, plusieurs rapports devaient être remis au Parlement en application de la loi. L'Observatoire national de la politique de la ville a présenté, mardi 3 mai 2016, son premier rapport annuel pour l'année 2015 à Mme Hélène Geoffroy, secrétaire d'État à la Politique de la Ville. Nos collègues Annie Guillemot et Valérie Létard ont débuté fin avril dernier leurs travaux d'évaluation de cette loi.

Le niveau d'application des lois récentes est donc plutôt satisfaisant. En revanche, lorsqu'on se penche sur le stock des lois plus anciennes suivies par la commission, force est de constater que très peu de mesures réglementaires ont été prises sur les lois antérieures à 2015, à quelques rares exceptions. Nous pouvons donc nous interroger sur l'éventuelle caducité de dispositions devenues obsolètes et qu'il faudrait peut-être abroger.

Sur les 27 lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, 17 ont été votées selon la procédure accélérée, parmi lesquelles les deux lois examinées pour la première fois cette année.

Nous ne pouvons que nous étonner que 9 lois dont l'application est encore étudiée par la commission cette année, promulguées entre 2006 et 2016 après engagement de la procédure accélérée ou après déclaration d'urgence pour les lois antérieures à la révision constitutionnelle de 2008, ne soient encore que partiellement applicables.

Par ailleurs, sur les 27 lois considérées, 2 ont fait l'objet depuis le bilan établi l'année dernière de la remise d'un rapport « de l'article 67 ». Pour mémoire, l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit impose au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur la mise en application de toute loi promulguée après le 9 décembre 2004, dans un délai de six mois suivant son entrée en vigueur. Deux rapports ont donc été remis durant la période d'étude, avec de 3 à 5 mois de retard sur le délai normalement prévu, portant respectivement sur la loi relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat et la loi « Macron ».

Au total, ce sont à peine 51 % des rapports attendus par le Parlement en application de l'article 67 de la loi de simplification du droit qui ont été établis par le Gouvernement.

Comme l'année dernière, je tiens à insister particulièrement sur la défaillance constante dont fait preuve l'administration en ce qui concerne la remise des rapports au Parlement. Les chiffres sont éloquentes : 8 rapports prévus par des lois dont nous assurons le suivi ont été rendus au cours de la période étudiée cette année, tandis que 62 autres sont encore attendus ! Non seulement l'inefficacité de la mesure est depuis longtemps démontrée, mais ces rapports ont aussi un coût : des agents de l'administration centrale sont mobilisés pour produire ces documents dont on connaît tous le sort. Je crois donc, mes chers collègues, qu'il nous faudra absolument poursuivre lors de la prochaine législature le combat que notre commission a déjà engagé contre cette solution de facilité qui consiste à prévoir la remise d'un rapport sur un dispositif dont on ne peut obtenir l'adoption dans la loi.

Je vous encourage en revanche à solliciter aussi régulièrement que possible le Gouvernement par des questions écrites sur la mise en œuvre de lois dont l'examen a été assuré par notre commission, afin d'obtenir des réponses précises des ministères concernés.

Pour conclure je ne saurais trop vous recommander de prendre connaissance du bilan sectoriel détaillé qui procède à une analyse fouillée de l'application de toutes les lois que nous suivons : il sera publié à la fin du mois au sein du rapport d'information de notre collègue Claude Bérit-Débat.

M. Franck Montaugé. – Merci pour ce rapport très quantitatif, qui par nature s'intéresse moins à la question de l'efficacité et de l'efficacité des lois votées. À ce propos, je trouve que le troisième rôle qui nous est confié – l'évaluation des politiques publiques – n'est pour l'heure pas suffisamment exercé par le Parlement et mériterait d'être développé.

M. Yannick Vaugrenard. – Il serait intéressant de poursuivre une initiative qui avait été engagée par un récent ministre de l'économie, lequel organisait des rencontres régulières avec les parlementaires afin de les informer des débuts de la mise en application d'une loi et des obstacles rencontrés au fil du temps. Peut-être faudrait-il formaliser ces

rencontres pour chaque loi votée et leur donner un caractère annuel. Nous avons par ailleurs dans notre pays une insuffisante culture de l'expérimentation et de l'évaluation. En instaurant un dialogue plus étroit avec le ministre, cela permettrait également de pointer nos propres insuffisances au moment d'élaborer la loi.

M. Henri Tandonnet. – Ce rapport est nécessaire, mais il faut en même temps avoir une vision qualitative de l'application des lois sur le terrain. Il existe des situations pour lesquelles l'administration interprète la loi d'une manière différente de celle votée par le Parlement. Il est donc essentiel de vérifier sur le terrain la bonne atteinte des objectifs poursuivis par la loi.

M. Daniel Gremillet. – Il était important en matière agricole que les mesures réglementaires soient prises avant la future négociation concernant la politique agricole commune (PAC). S'agissant de certaines lois, je m'interroge sur la question des priorités dans la prise des mesures réglementaires d'application, l'accessoire prenant parfois le pas sur le principal alors même que régnait un consensus au moment de l'adoption du texte. Les dispositions sur l'assurance emprunteur en sont un exemple, même s'il s'agit d'un texte trop récent pour relever du présent rapport. Ce décalage entre le travail du législateur et la mise en œuvre des dispositifs met à mal la reconnaissance du travail parlementaire par les citoyens.

M. Martial Bourquin. – Voter des lois est une chose, les appliquer en est une autre. Ce rapport met en exergue le rôle qui doit être celui du Parlement : l'idée serait d'avoir moins de lois, mais mieux de lois, avec une parution rapide des décrets d'application. Il semble également précieux d'avoir un point d'étape systématique et régulier s'agissant de l'application de chaque loi votée. Sur le sujet, il ne faut pas non plus négliger le poids de l'administration : certains décrets ne voient jamais le jour parce qu'ils ne conviennent pas à telle administration. Le respect du Parlement doit prévaloir et cela concerne aussi la thématique du recours aux ordonnances.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci pour ces observations extrêmement riches. Il faut bien distinguer le rapport quantitatif présenté cet après-midi et celui, plus qualitatif, présenté en février dernier sur les lois significatives de la mandature écoulée. Des binômes de rapporteurs de cette commission poursuivent un travail de suivi de l'application des lois, en conduisant des auditions et en rencontrant les acteurs sur le terrain. Il y a en effet un vrai rôle des ministres afin d'informer les parlementaires des conditions dans lesquelles les lois sont mises en application.

Il convient aussi de respecter le vote des parlementaires, ce que l'exécutif a parfois semblé négliger sur certains textes. La loi elle-même, parfois trop longue, pourrait certes être améliorée grâce à un dispositif qui nous permettrait d'évaluer l'impact des amendements proposés, évitant le vote de dispositions inapplicables. Mais il faut surtout insister sur le fait que l'administration s'en tient trop souvent à la vision défendue par l'exécutif, sans prendre en compte le texte effectivement adopté. L'exemple du droit de l'urbanisme est à cet égard édifiant. Il arrive ensuite fréquemment que des circulaires produites par l'administration contredisent le point de vue des parlementaires, amenant parfois même à devoir voter une proposition de loi afin de réécrire la circulaire.

M. Bruno Sido. – Le contrôle de l'action du Gouvernement figure au cœur de notre métier. Les lois sont évidemment trop longues et se succèdent à un rythme soutenu : comment vérifier l'application des lois alors que d'autres lois arrivent quelques mois plus tard à peine ? Cela pose la question des moyens : aux États-Unis, chaque parlementaire dispose

d'une armada d'administrateurs à sa disposition. Il en va donc également des conditions d'exercice de notre métier.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – L'invocation de l'article 45 de la Constitution, qui permet d'écarter les dispositions qui ne possèdent pas de lien direct avec le texte, constitue un moyen utile pour limiter le phénomène de croissance exagérée des textes au cours de la discussion parlementaire. Il manque cependant un véritable dispositif qui donnerait la possibilité de mieux évaluer la portée des amendements et donc des mesures votées *in fine*.

La réunion est close à 15 h 55.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mardi 23 mai 2017****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -***La réunion est ouverte à 15 heures.***Groupe de travail « Les drones dans les forces armées » - Examen du rapport d'information**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, je vous remercie de votre présence en cette période de suspension des travaux du Parlement, durant laquelle notre commission n'a cessé de travailler.

J'ai souhaité que nous prenions position sur un certain nombre de sujets au moment où un nouvel exécutif s'installe à la tête du pays.

Il est temps pour nous de faire exister un certain nombre d'idées et de réflexions stratégiques. Nous aurons plusieurs séances de travail : aujourd'hui pour examiner le rapport d'information sur les drones dans les forces armées, puis la question de la modernisation de la dissuasion nucléaire, qui sera l'un des enjeux importants du quinquennat qui s'ouvre ; demain, pour entendre le rapport que je vous présenterai avec Daniel Reiner et qui porte sur les implications, dans les années à venir, du consensus sur les 2 % du PIB dédiés au budget de la défense dans notre pays. Nous entendrons également une communication sur le contrôle de l'application des lois.

M. Cédric Perrin, co-président du groupe de travail « Les drones dans les forces armées ». Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir confié ce travail très intéressant, en compagnie de Raymond Vall et de Jean-Marie Bockel.

Pour ce rapport, outre une vingtaine d'auditions, nous avons effectué un déplacement auprès de l'escadron de drones 1/33 Belfort de l'armée de l'air à Cognac, un autre auprès du 61^e régiment d'artillerie à Chaumont, qui est le régiment de renseignement images de l'armée de terre, ainsi qu'une mission à Washington et à San Diego auprès du constructeur du Reaper, General Atomics.

Enfin, je me suis rendu la semaine dernière sur la base de Niamey, d'où décollent les Reaper de l'opération Barkhane. Nous avons ainsi pu recueillir l'avis de divers experts, des industriels, des autorités militaires, mais aussi des opérationnels.

Tout d'abord, permettez-moi de vous livrer quelques éléments de définition. Les drones sont des engins aériens sans équipage embarqué, pilotés à distance et équipés d'une ou plusieurs charges utiles : capteurs optiques, radars ou électromagnétiques ; éventuellement, des armes.

Nous évoquons également dans le rapport les drones marins et sous-marins, mais pas les robots terrestres autonomes, qui relèvent d'enjeux essentiellement différents. Par ailleurs, le drone n'est que le vecteur aérien d'un « système drone », qui comprend en général une composante au sol pour les pilotes et opérateurs et un ensemble de liaisons de données.

Pour le reste, les drones sont très divers par leur forme, leur taille et leur poids : cela va du nano-drone des forces spéciales au Reaper de 20 mètres d'envergure et pesant 2 tonnes.

Les drones sont aujourd'hui une composante essentielle de très nombreuses opérations militaires, en particulier contre des forces armées terroristes dans les espaces aériens non contestés. Dans la bande sahélo-saharienne, nos drones « moyenne altitude longue endurance », dits « drones MALE », constituent même désormais le nœud tactique autour duquel s'organisent la plupart des missions. J'ai constaté, à Niamey, la semaine dernière, que la plupart des opérations sollicitent le survol des drones. Malheureusement, le 1/33 Belfort ne peut répondre à toutes ces sollicitations, d'autant qu'il est extrêmement utilisé par les forces spéciales.

Ces drones nous offrent la supériorité informationnelle, grâce à leurs performances en matière de renseignement essentiellement dues à leur permanence en vol, jusqu'à 24 heures, et à leur capacité de transmission de données en temps réel. En outre, le déport du pilotage permet de remplir les missions les plus dangereuses et les plus fatigantes.

Les drones sont cependant des engins relativement vulnérables et ne volent qu'au-dessus de territoires permissifs. Pour le moment, et encore pour longtemps, ils sont donc complémentaires et non substituables aux avions et aux hélicoptères de combat.

Aujourd'hui, les armées emploient déjà de nombreux types de drones. Vous trouverez tous les détails dans le rapport, mais je rappelle que l'armée de terre est équipée du système de drones tactiques intérimaires SDTI Sperwer, qui sera remplacé par le Patroller de Safran à compter de 2019. L'armée de terre utilise également des mini-drones à courte portée, qui sont de véritables jumelles déportées des soldats. Il s'agit du DRAC d'Airbus, qui sera remplacé en 2019 par le Spyrainger de Thalès. Enfin, le système DROGEN, à voilure tournante et décollage vertical, le VTOL, sert aux unités du génie pour l'ouverture d'itinéraires piégés.

Je ne m'étends pas sur les drones MALE de l'armée de l'air, de type Harfang et, depuis 2013, Reaper, qui ont été acquis sur étagère aux États-Unis. Mon collègue Gilbert Roger reviendra sur les avantages et les inconvénients de la solution « non souveraine » retenue par notre pays.

La France ne possède pas de drones à haute altitude et longue endurance, dits « HALE », tels que le Global Hawk américain, qui a une autonomie de 40 heures. Airbus Defense & Space et Thalès Alenia Space développent actuellement des projets dans ce domaine.

La marine nationale travaille quant à elle plus particulièrement à deux projets : un programme de drones tactiques à voilure tournante, dont l'acquisition, reportée à l'après-2025, doit être coordonnée avec l'arrivée des futures frégates de taille intermédiaire, FTI, et un programme de drones sous-marins pour la guerre des mines, à l'horizon 2022.

Enfin, les forces spéciales disposent de drones de contact, de mini-drones et même de nano-drones. Elles peuvent également acquérir des mini-drones disponibles dans le commerce. Au niveau supérieur, elles sont parmi les grandes bénéficiaires des drones MALE, dont l'emploi est mutualisé.

Après avoir fait ce tour d'horizon, que Gilbert Roger approfondira sur les sujets de souveraineté et d'industrie, j'en viens directement à la question importante de l'armement de nos drones, en particulier du drone MALE Reaper.

En 2013, il a été décidé d'acquérir des drones MALE Reaper non armés. Nous pensons qu'il faut désormais remettre en cause ce choix.

Je donnerai deux éléments pour montrer que l'armement de nos drones ne constituerait pas une révolution.

Tout d'abord, de nombreux pays disposent déjà de drones armés, dont certains sont régulièrement utilisés au Moyen-Orient. En Europe, le Royaume-Uni utilise 10 drones Reaper armés ; l'Italie a obtenu à la fin de 2015 l'autorisation américaine d'armer ses 6 Reaper et, en janvier 2016, l'Allemagne a annoncé la location à partir de 2018 de 3 à 5 drones Héron TP israéliens armés. L'Allemagne a d'ailleurs demandé expressément que le projet de drone MALE européen soit armable. Hors de l'Europe, de nombreux États utiliseraient également des drones armés : Pakistan, Irak, Iran, Nigeria, Arabie Saoudite, Émirats arabes unis, Égypte, Turquie...

Par ailleurs, les drones MALE des forces françaises sont déjà extrêmement présents dans la « boucle » des missions de frappe aérienne, car ils procèdent au guidage des missiles Hellfire des hélicoptères et des bombes guidées laser des Mirages 2000 D. Ce sont les pilotes et les opérateurs de drones qui illuminent les cibles.

Ensuite, et surtout, les drones armés permettraient d'améliorer l'efficacité de nos forces et de soulager l'aviation. L'endurance exceptionnelle du drone MALE lui permet en effet, dans la profondeur d'un théâtre d'opérations, d'attendre le dévoilement des cibles dissimulées et d'observer longuement leur environnement. L'emport de missiles ou de bombes guidées permettrait alors de « réduire la boucle » entre le repérage et la neutralisation, économisant ainsi la durée nécessaire à l'arrivée de l'avion ou de l'hélicoptère, durée qui peut être très significative sur un théâtre aussi immense que la bande sahélo-saharienne.

Nous optimiserions également l'efficacité et la précision du traitement de la cible en étant certains de bénéficier des meilleures conditions d'engagement.

Un drone armé pourrait par exemple « traiter » une cache d'armes au moment où des combattants y accèdent, alors que ceux-ci auraient probablement le temps, s'il fallait attendre l'arrivée d'un avion, de se disperser ou de se déplacer vers une zone densément habitée, rendant toute frappe impossible. La frappe aérienne *via* le drone permettrait sans conteste de diminuer de manière très importante le risque de dommages collatéraux, le pilote du drone ayant une idée très claire et directe de l'état du terrain sur lequel il va déclencher son tir.

Autre exemple : la présence de drones armés en soutien permanent des forces au sol permettrait de les dégager plus rapidement d'une embuscade. Le drame d'Uzbin n'aurait peut-être pas eu lieu si un drone avait appuyé et renseigné les forces au sol. À Niamey, j'ai senti l'angoisse des équipages des drones à l'idée qu'ils puissent, faute d'armement, être de simples spectateurs au-dessus d'un théâtre ou leurs collègues seraient pris à partie.

En dehors de ces cas de frappes « d'opportunité », les drones armés peuvent également être employés pour surveiller et suivre dans la durée une cible de haute valeur sur un théâtre d'opérations, puis la neutraliser quand les conditions sont réunies.

Enfin, il s'agirait de soulager une aviation de combat et des ravitailleurs déjà employés au maximum de leurs capacités. Les cibles d'opportunité ou celles n'exigeant qu'une puissance de feu réduite pourraient ainsi être avantageusement « traitées » par des drones.

Ces différents exemples concernent plutôt les drones de théâtre MALE, en l'occurrence les drones Reaper. L'analyse est différente s'agissant des drones tactiques SDTI, désormais les Patroller. Les armer n'offrirait pas un avantage militaire significatif. Étant donnée leur portée moindre, ils sont plutôt utilisés au niveau de la brigade où il existe généralement un hélicoptère ou une pièce d'artillerie rapidement mobilisable une fois la cible repérée par le drone. En outre, l'intérêt principal du drone réside dans ses capacités d'observation. En armant lourdement un drone tactique, on s'oblige à réduire ces capacités.

La question de l'armement des drones se focalise donc essentiellement sur le drone MALE Reaper de l'armée de l'air. D'un point de vue technique, cela ne poserait pas de problème. Il sera en revanche probablement nécessaire d'obtenir l'accord de l'administration et du Congrès américains, mais le Royaume-Uni et l'Italie l'ayant obtenu, la France devrait également pouvoir en bénéficier.

Bien entendu, il y a eu des débats juridiques ou éthiques aux États-Unis, au Royaume-Uni ou encore en Allemagne sur cet armement des drones. Nous avons toutefois voulu montrer dans notre rapport qu'il y a sur ce sujet une certaine confusion.

Confusion d'abord entre drones armés et robots ou « systèmes d'armes létaux autonomes », dits « SALA ». Un drone armé n'est pas habité, mais il est bel et bien piloté par un humain, qui déclenche manuellement le tir. Parler ici de « déshumanisation » de la guerre n'est donc pas justifié. Quand ils existeront, les systèmes véritablement autonomes poseront certes des problèmes juridiques et éthiques plus complexes, mais nous n'en sommes pas encore là.

Il y a ensuite confusion entre une arme et la manière de s'en servir. On sait que l'emploi des drones armés au Pakistan, au Yémen ou encore en Somalie a soulevé des questions de légalité internationale. C'est que j'appelle le syndrome *Good Kill*, du nom du film que vous avez peut-être vu. Ce qui a fait débat sous l'administration Obama, c'est l'utilisation de drones en dehors du cadre d'opérations militaires et de conflits armés, sans que le pays concerné ait forcément donné son accord explicite, pour des opérations clandestines de recueil de renseignement et des frappes ciblées. Les États-Unis se sont appuyés de manière très extensive sur la notion de légitime défense. Le statut des opérateurs de drones a également fait l'objet de débats.

À la suite de ces débats, le président Obama a finalement dû annoncer en avril 2016 quelques mesures de transparence, telles que la publication du nombre de frappes de drones et de victimes, ainsi que du cadre juridique des interventions. Quelques mesures ont également été prises par le gouvernement britannique.

Soyons donc clairs sur ce point : il ne s'agit pas pour les armées françaises d'employer des drones en dehors de la légalité internationale, par exemple pour des

exécutions extrajudiciaires. Nos drones armés seraient employés dans le cadre juridique des OPEX, le cas échéant sous mandat du Conseil de sécurité. La France est d'ailleurs l'un des pays qui respectent le plus strictement le droit international en la matière.

En outre, il faut souligner que la « chaîne d'engagement » pour une opération où le drone tire lui-même serait identique à celle en vigueur pour toutes les opérations déjà menées par des avions de combat ou par un couple drone-avion de combat. C'est cette chaîne d'engagement qui garantit la légalité et la légitimité de la mission. Elle repose sur un processus précis d'identification de la cible, de vérification des règles d'engagement, d'estimation préalable des dommages collatéraux, et, enfin, de décision par l'autorité en charge sur le théâtre d'opérations. Plus le risque de dommage collatéral est fort, plus on remonte la chaîne d'autorité. Même dans une opération menée sous la direction d'un autre pays au sein d'une coalition, une décision de frappe peut être annulée par une autorité française. Tout cela a déjà lieu et continuerait d'avoir lieu avec des drones armés.

La permanence du drone permettrait même de choisir le meilleur moment pour la neutralisation de la cible.

En outre, les opérateurs du drone ne sont pas soumis au même stress intense que les pilotes d'avion, ce qui peut finalement minimiser le risque d'erreur et de dommage collatéral par rapport à une opération conjointe drone et avions de combat.

Il faut enfin rappeler que la France ne possède que quelques drones MALE – une douzaine à terme –, et que ce faible nombre interdit *de facto* d'opter pour la politique d'utilisation massive des drones armés qui est reprochée à certains pays.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous préconisons l'armement des drones Reaper français.

Toutefois, afin de garantir tant le soutien de la population que l'efficacité militaire à long terme de cette technologie en évitant des « effets en retour » négatifs, il nous paraît souhaitable de mettre en place quelques mesures de transparence.

Outre une information régulière de la représentation nationale, il serait utile que le Gouvernement communique pour expliquer que les éventuelles frappes de drones des armées françaises ont bien lieu en accord avec le droit international. Un bilan des frappes, avec le nombre de combattants ennemis neutralisés et les éventuels dommages collatéraux, pourrait être périodiquement publié, comme les Américains s'y sont engagés. En cas de dommage collatéral important, les résultats des investigations menées pourraient être rendus publics, sauf considérations opérationnelles.

Il pourrait également être utile de discuter avec les partenaires de la France utilisateurs de drones armés sur d'éventuelles lignes directrices communes pour leur utilisation, car, compte tenu de la place prépondérante que prennent les drones dans les opérations militaires, nous ne pourrions pas faire l'économie d'une réglementation de l'usage qui en sera fait. Enfin, cette question de l'armement des drones doit rapidement faire l'objet d'un débat au Parlement.

Bref, il est temps de sortir de cette situation étrange où nous n'utilisons une technologie qu'à la moitié de son potentiel au détriment de l'efficacité et de la sécurité de nos forces.

J'en viens maintenant à la question essentielle de la capacité de nos drones MALE et tactiques à voler dans l'espace aérien français et européen.

Actuellement, le seul Reaper présent à Cognac n'a pas le droit de décoller depuis le 1^{er} janvier dernier. Or faire voler le drone MALE en France est un impératif absolu pour la formation des pilotes et des opérateurs. Actuellement, ils sont envoyés à Niamey après 4 mois et demi de formation aux États-Unis, sans avoir acquis aucune connaissance des missions qu'ils vont mener dans la bande sahélo-saharienne. Ils découvrent le travail sur place et ne sont pas suffisamment opérationnels. En outre, il faut que le Reaper puisse prendre la relève du Harfang pour les missions de sécurité intérieure dès le début de l'année 2018, le Harfang étant retiré du service, notamment à cause d'un coût de MCO prohibitif de 20 000 euros l'heure de vol, contre 2 000 à 3 000 euros pour le Reaper.

Quelles sont les données du problème ? La DGA a attribué un certificat très restrictif au Reaper, qui ne lui permet ni de survoler des zones denses ni de voler par mauvais temps. Pourtant, aux États-Unis, les Reapers ont accumulé les heures de vol – plus de 3 millions d'heures, soit 12 000 heures par semaine, contre 15 000 par an pour la France –, et cela sans aucun incident. Pourtant, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, nos Reapers sont pilotés par des pilotes professionnels de l'armée de l'air ayant une excellente connaissance de l'aéronautique et de la troisième dimension.

Il est urgent de trouver une solution pour que le Reaper puisse voler sur le territoire national ! Il est urgent de mettre de la bonne volonté pour permettre de réunir les conditions nécessaires au survol du territoire national dans les meilleurs délais. On ne peut plus traîner des pieds dans cette affaire. Il faut savoir que les conditions imposées par la DGA au Reaper sont beaucoup plus restrictives que pour le Harfang, ce qui est très étonnant. Elle exige par exemple, pour qu'un Reaper puisse voler, qu'il ait effectué au moins 200 heures de vol dans les trois derniers mois, faute de quoi il perd son aptitude de vol. Cela n'a jamais été le cas pour le Harfang.

La DGA interdit en outre au Reaper le vol dans les nuages ou sous la pluie, ce qui n'est pas le cas pour le Harfang. Cette contrainte est intenable sur des vols de 24 heures, du fait de la difficulté liée à la prévision météo.

L'armée de l'air a beaucoup travaillé, mais il reste le problème du transfert des champs forts par les USA à la DGA. Cette question est également urgente et elle doit être traitée à un niveau politique.

N'oublions pas qu'un drone « certifiable Predator B », rebaptisé Skyguardian, par General Atomics, qui est en fait une évolution du Reaper basée sur une plateforme dotée de tous les paramètres pour être facilement certifiable pour le survol du territoire national, est déjà commercialisé. Or la France a fait le choix du Reaper Block 5. Il est donc urgent de faire voler au-dessus du territoire national nos Reapers Block 1 et 5, faute de quoi nous pourrions être obligés d'acquérir le Skyguardian pour faire de la surveillance et du renseignement en France.

Enfin, nous préconisons qu'un système complet de drone Reaper, à savoir trois vecteurs, soit basé à Cognac, afin de permettre au 1/33 Belfort de s'entraîner efficacement sur le territoire national aux missions qu'il aura à effectuer dans la bande sahélo-saharienne. Pour l'heure, il est important de savoir que, faute de formation suffisante sur le territoire national, un seul Reaper vole à Niamey, alors que nous avons cinq vecteurs disponibles sur site !

Pour nos futurs drones, il est absolument nécessaire que la démarche de préparation à la certification soit entreprise le plus en amont possible, pour éviter à l'avenir ce genre de problème.

Le second aspect sur lequel il sera nécessaire de progresser est l'insertion des drones militaires au sein de la circulation aérienne générale. Pour l'instant, en effet, ils ne peuvent voler que dans des espaces ségrégués, notamment parce qu'ils ne peuvent pas appliquer la règle « voir et éviter » destinée à éviter les collisions.

Selon nos informations, l'instruction qui régit le vol des drones militaires est toutefois en cours de refonte. Cette nouvelle mouture répondra déjà, à brève échéance, à un besoin exprimé par les armées d'autoriser le vol d'avions habités et non habités dans un même circuit d'aérodrome, c'est-à-dire la piste et ses environs, la responsabilité du « voir et éviter » reposant alors sur les seuls avions habités.

L'étape suivante, à savoir l'abandon complet du vol en espaces ségrégués, suppose que les drones soient équipés de systèmes « détecter et éviter » équivalents au « voir et éviter », et que ces systèmes soient reconnus par la réglementation. Il convient donc d'accentuer les efforts dans ce domaine. La réglementation doit pouvoir évoluer, aussi bien au niveau de l'agence européenne de sécurité aérienne qu'au niveau des instances de réglementation nationales, dès que les drones militaires seront équipés de tels systèmes.

Ces questions d'insertion dans la circulation aérienne ont aussi une portée industrielle. Les nouvelles variantes certifiables du Predator B acquises par le Royaume-Uni auprès de General Atomics à la fin de 2016 devraient pouvoir bientôt voler sur la totalité du territoire britannique, voire européen, grâce à sa plus grande solidité et à sa capacité « détecter et éviter ». Il faut donc rattraper notre retard.

M. Gilbert Roger, co-président du groupe de travail « Les drones dans les forces armées. Monsieur le président, mes chers collègues, les drones sont aujourd'hui au cœur de tous nos dispositifs opérationnels, mais l'enjeu n'est pas seulement militaire : il est aussi industriel et touche à la souveraineté.

L'Europe dispose de toutes les compétences nécessaires au développement de toutes les composantes des drones et de tous les types de drones.

On l'oublie souvent, mais l'histoire des drones est presque aussi ancienne que celle de l'aviation, et les premiers projets ont été développés en France, à la fin de la Première Guerre mondiale, sous l'impulsion de celui qui était d'ailleurs alors président de la commission sénatoriale de l'armée : un certain Georges Clemenceau !

Dès les années 1930, les services techniques français furent critiqués pour le retard pris dans le domaine de ce que l'on appelait alors « l'aviation automatique », alors que des tests précurseurs avaient été réalisés.

De fait, ce sont ensuite les États-Unis et Israël qui ont développé cette technologie et engagé les premiers drones lors des guerres du Vietnam et du Kippour, puis de façon systématique depuis la première guerre du Golfe.

L'Europe a donc eu largement le temps de voir venir l'essor des drones.

S'agissant des drones tactiques et des petits drones, des industriels français sont effectivement en pointe. Un véritable savoir-faire et des compétences ont été développés pour permettre de répondre aux besoins de l'armée de Terre, qui a été pionnière dans ce domaine.

Je donnerai quelques illustrations de la vitalité de l'industrie française des drones.

S'agissant des drones tactiques, au bénéfice de l'armée de Terre, le choix a finalement porté sur le Patroller de Safran Electronics & Defense pour succéder au système Sperwer du même industriel : plus de vingt-cinq sociétés françaises de très haute technologie concourent à la fabrication du Patroller, qui devrait permettre de créer environ 300 emplois qualifiés par an en France.

S'agissant des petits drones de renseignement, l'appel d'offres lancé en 2015 a été récemment attribué à Thalès pour 35 systèmes de type Spy Ranger, également développés en coopération avec des PME françaises. Thalès est un *leader* européen dans le domaine des mini-drones et des drones tactiques avec le Watchkeeper, qui est numéro un en Europe et qui équipe en particulier l'armée britannique.

En ce qui concerne les drones hélicoptères, c'est-à-dire à décollage et atterrissage verticaux – dits « drones VTOL » –, je souhaite mentionner des études d'Airbus Helicopters à l'intention des marines, qui ont aussi besoin de drones tactiques. Toutes les marines de premier rang sont aujourd'hui demandeuses de ce type de systèmes, d'où un important potentiel d'exportation. Malheureusement, pour ce qui concerne la France, le programme SDAM de systèmes de drones aériens pour la marine, développé notamment au profit des futures frégates de taille intermédiaire, demeure au stade de l'initialisation, l'acquisition de cette capacité ayant été reportée au-delà de 2025. Nous souhaitons la relance de ce programme.

Enfin, comment ne pas évoquer la position de l'industrie française en matière de drones civils, nés du transfert des savoir-faire et des technologies des drones militaires ? Cette industrie est la première en Europe et compte un *leader* mondial : Parrot. Le chiffre d'affaires des drones professionnels en France progresse chaque année de 20 % à 30 %.

Ces drones civils ne sont pas hors sujet ; disponibles « sur étagère », ce qui n'exclut pas de faire des adaptations, ils pourraient en effet être utiles à nos armées. Leur faible coût permet d'envisager l'achat de volumes importants. Nous préconisons donc que chaque unité de l'armée de Terre puisse s'équiper de ce type de drones, qui sont susceptibles de répondre rapidement aux besoins en contournant la longueur des procédures de la Direction générale de l'armement (DGA). Daech ne se prive pas d'ailleurs d'utiliser des drones du commerce que, pour notre part, nous nous interdisons d'acheter.

J'en viens maintenant aux drones MALE, pour lesquels, vous l'aurez compris, le constat est plus nuancé.

Pourquoi nous faut-il un drone MALE européen ? La France a, dès le départ, tardé à s'équiper de ce dispositif, dans le cadre d'un programme dit « intérimaire », le Harfang, issu d'une coopération franco-israélienne. Le Harfang fut livré à un coût quatre fois supérieur à celui qui était initialement prévu et avec cinq ans de retard. C'est sous la pression de la situation en Afghanistan que le programme a fini par aboutir, notamment après l'embuscade d'Uzbin ; celle-ci a contribué à la prise de conscience de l'urgence qu'il y avait à déployer ce type de système pour protéger la vie de nos soldats.

Le bilan du Harfang est aujourd'hui très positif ; il a en effet permis à l'armée de l'air d'accumuler de l'expérience dans le domaine des drones MALE lors de ses déploiements en Afghanistan, en Libye et au Sahel, ainsi que lors de son utilisation à des fins de sécurité intérieure sur le territoire national. Le Harfang doit être retiré du service à la fin de cette année. Il nous semble toutefois qu'il serait utile d'étudier la possibilité d'une remise à niveau de cet appareil, en vue d'une éventuelle prolongation de sa durée de vie.

Comme l'a remarqué notre collègue Daniel Reiner lorsqu'il a présenté un bilan du Harfang à notre commission il y a trois ans, cette expérience n'a, hélas, pas permis l'émergence à long terme d'une filière nationale ou européenne de drones MALE, malgré la « francisation » du drone. Pourtant, elle avait déjà démontré le caractère indispensable d'une filière souveraine, une partie des retards ayant été attribuables au refus des États-Unis d'autoriser l'utilisation de certains composants. Le développement d'une filière européenne de drones MALE est aujourd'hui toujours un enjeu industriel et de souveraineté.

L'enjeu économique et industriel est évident, quoique difficilement chiffrable. Une projection crédible de l'impact en emplois de ce type de filière ne pourra être disponible que lorsque l'organisation industrielle et les perspectives d'export de l'actuel projet de drone MALE européen seront consolidées. Ces perspectives d'export seront, en tout état de cause, contraintes par le régime de contrôle multilatéral de la technologie des missiles (MTCR) qui est applicable pour ce type de drone armable. Le marché n'est donc pas comparable à celui de General Atomics, qui représente plus de 10 000 emplois en Californie.

Toutefois, le drone européen représente des opportunités importantes, tant pour le vecteur que pour les capteurs, et permettra de prolonger des séries développées au titre d'autres programmes, avec des retombées technologiques diffuses dans de multiples secteurs.

L'enjeu de souveraineté est primordial et trop méconnu. Notre dépendance à l'égard des États-Unis est aujourd'hui très grande, à de multiples titres. La décision a été prise au cours de l'été 2013 d'équiper l'armée de l'air de drones Reaper, fabriqués par l'industriel américain General Atomics et disponibles « sur étagère », étant donné les volumes produits pour l'armée américaine.

Cette décision devait être prise eu égard à l'urgence des besoins dans la bande sahélo-saharienne ; le projet concurrent de drone israélien Heron TP « francisé » n'aurait pas permis de répondre à ces besoins dans les délais requis. Notre commission avait d'ailleurs émis les plus grands doutes quant à sa pertinence financière et militaire.

Toutefois, le choix en urgence du Reaper a eu pour conséquence l'absence de maîtrise sur la maintenance et sur l'architecture des systèmes, ainsi que sur la formation et sur l'emploi de nos drones.

En ce qui concerne la maintenance, pour raccourcir les délais de livraison, l'US Air Force a autorisé une ponction sur la chaîne de production de systèmes initialement prévus pour son usage, donc au standard « block 1 », celui des deux premiers systèmes livrés à la France. En conséquence, les techniciens français n'ont pas accès à ces systèmes, dont la maintenance ne peut être effectuée que par l'industriel américain, présent sur site.

À propos de l'absence de maîtrise de l'architecture des systèmes, je veux citer l'exemple de l'acquisition d'une charge utile de renseignement d'origine électromagnétique (ROEM), prévue par la loi de programmation militaire actualisée. L'acquisition d'une charge

américaine a été engagée, ce qui veut dire que la confidentialité du flux de données captées n'est absolument pas garantie.

Quant à la formation des pilotes, elle est assurée pour l'essentiel sur une base américaine du Nouveau-Mexique, où les besoins de la France sont en concurrence avec ceux, importants, de l'armée de l'air américaine. La livraison à Cognac d'un vecteur et, prochainement, d'un simulateur devrait toutefois nous permettre de nous extraire au moins partiellement de cette dépendance.

En ce qui concerne la zone de déploiement autorisée, à savoir, à l'étranger, la bande sahélo-saharienne, tout autre usage devrait faire l'objet d'une nouvelle autorisation dans le cadre d'une procédure passant par le Congrès américain, d'où de possibles aléas politiques. Même si cela reste à confirmer par la nouvelle administration américaine, il est aussi probable qu'il faille une autorisation du Congrès pour armer nos drones, qui nous ont été vendus à des fins d'observation.

Le passage au standard « block 5 », c'est-à-dire au standard export, pour les deux systèmes à livrer en 2019 doit permettre de réduire au moins partiellement notre dépendance : les mécaniciens français pourront intervenir sur les appareils – on ignore encore si cela s'appliquera à tout ou partie du Reaper – ; l'armée de l'air devrait devenir autonome pour la formation des pilotes ; l'adaptation de charges utiles différentes, non américaines, s'agissant notamment des charges ROEM, sera facilitée ; enfin, ce standard ne devrait plus être assorti de restrictions concernant les zones de déploiement.

Ces évolutions doivent encore être confirmées. Si la situation actuelle des relations franco-américaines nous permet d'accepter aujourd'hui un certain degré de dépendance, à court et moyen terme, peut-on y consentir durablement ? Nous ne le pensons pas. Il nous semble au contraire nécessaire et urgent de gagner le pari des drones européens, drones MALE d'abord et drones de combat ensuite.

Le gouvernement actuel souhaite relancer l'Union européenne et notre ministre des armées en connaît tous les rouages ; il faut saisir cette occasion pour donner une impulsion politique forte en faveur des drones européens, un sujet majeur pour l'Europe de la défense.

Le projet de drone MALE européen se trouve aujourd'hui dans une phase cruciale. Je ne m'attarderai pas sur l'histoire des projets successifs de drones MALE européens, qui pourrait nous inciter à un certain pessimisme – alors que l'Europe possédait toutes les technologies et compétences nécessaires, et malgré plusieurs tentatives, elle est finalement passée à côté de ce tournant majeur.

En conséquence, plusieurs pays du continent ont eu recours aux drones américains ; c'est le cas, outre la France, du Royaume-Uni, de l'Italie, de l'Espagne et des Pays-Bas. L'Allemagne dispose quant à elle de drones israéliens Heron TP, loués *via* Airbus.

L'idée d'un drone MALE européen a toutefois poursuivi son chemin. Une lettre d'intention a été signée le 18 mai 2015 entre l'Allemagne, l'Italie et la France, rejointes ensuite par l'Espagne. La notification d'un contrat d'étude de définition est intervenue le 27 septembre 2016 au profit de Dassault, d'Airbus-Allemagne et de l'italien Leonardo (anciennement Finmeccanica), en attendant une possible participation industrielle de l'Espagne.

L'étude de définition est donc en cours. C'est une phase cruciale, qui est prévue pour durer deux ans. Elle doit aboutir à l'élaboration d'un prototype répondant à une expression des besoins communs, à un coût susceptible de créer un marché.

Là est tout le problème. Nous souhaitons un programme de drones MALE réaliste et rapidement mené. On se trouve là dans un paradoxe bien français : on se résigne à acheter des drones étrangers sur étagère et, dans le même temps, on cherche le Graal, un drone européen impossible à réaliser... Si le projet européen avance à un rythme trop lent, nous devons à un moment, dans l'urgence, acheter des drones américains supplémentaires, comme en 2013.

Pour être compétitif, le drone MALE européen devra se distinguer du Reaper soit par des performances supérieures, soit par un coût moindre ou, à tout le moins, par un coût raisonnable – nous considérons en effet qu'il faut accepter de payer le prix de la souveraineté.

L'Allemagne est *leader* dans cette coopération, qu'elle finance à hauteur de 31 %. Elle plaide en faveur de spécifications élevées, apportant un maximum de garanties pour la future certification du drone. On envisage par exemple une double motorisation, ce qui n'est pas requis par les règles de certification de l'OTAN ; cela nous paraît excessif et très coûteux. Nous souhaitons donc souligner le risque de « sur-spécification » du drone MALE européen, qui mettrait en danger la compétitivité, donc la viabilité du programme.

Les apports technologiques de ce drone doivent, à notre sens, se concentrer sur la chaîne de mission, c'est-à-dire sur les capteurs, la transmission et le traitement de l'information, donc notamment sur les moyens de communication – haut débit, furtivité –, qui sont des aspects sur lesquels l'industrie européenne peut apporter une forte valeur ajoutée.

Enfin, l'Europe ne doit pas rater le tournant du drone de combat. Ces drones se distinguent des précédents par leur vitesse et leur furtivité. Ils offriront de nouvelles possibilités pour le renseignement et le combat, en environnement contesté, c'est-à-dire sous déni d'accès, ce que les drones MALE ne permettent pas. L'Europe est pour le moment bien engagée dans ce tournant, notamment grâce au démonstrateur Neuron, placé sous l'égide de Dassault, qui a dirigé cinq partenaires industriels européens dans le cadre de cette coopération.

Ce travail devra trouver son prolongement dans le cadre du programme franco-britannique de système de combat aérien du futur (FCAS). Des réflexions sur l'emploi opérationnel de tels systèmes doivent être poursuivies, afin de déterminer une doctrine d'emploi et des modalités de soutien pour un équipement qui devrait être mis en œuvre rarement, mais demeurer toujours en état de l'être. Là aussi, l'enjeu est crucial pour l'avenir de l'industrie aéronautique militaire européenne, donc pour notre autonomie stratégique.

Tels sont, mes chers collègues, les principaux constats et les préconisations de notre rapport. Les drones ne constituent pas une filière aéronautique secondaire, mais, au contraire, une filière industrielle à développer et un outil à valoriser.

Les opérateurs de drones MALE, qui sont en France exclusivement des pilotes de l'armée de l'air, doivent voir leur travail reconnu à sa juste valeur. Leur rôle est aujourd'hui devenu essentiel. Pour mettre en valeur cette filière, nous proposons que, de façon symbolique, l'on fasse voler nos drones lors des cérémonies du 14 juillet prochain et que l'on adresse donc un courrier en ce sens à la ministre des armées.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci beaucoup, chers collègues. Les membres du groupe de travail veulent-ils ajouter quelque chose ?

M. Jean-Marie Bockel. – En tant que membres du groupe de travail, avec Raymond Vall, nous avons été associés aux auditions et aux déplacements, qui furent fort intéressants.

Les États-Unis sont notre principal partenaire en matière de drones et notre déplacement dans ce pays fut très instructif, du point de vue tant politique qu'industriel. Les forces armées de ce pays – marine, aviation, armée de terre et *marines* – possèdent 800 drones MALE, ce qui représente 8 000 opérateurs. Nous entretenons, reconnaissons-le, une coopération ancienne et de bonne qualité avec les Américains pour l'intelligence, la surveillance et la reconnaissance en général. D'ailleurs, j'ai pu le constater sur ce sujet comme sur d'autres, quoique plus petits, nous sommes respectés par les Américains.

L'industriel américain que nous avons rencontré nous a évidemment très bien reçus, car nous représentons un potentiel de développement important pour lui. En attendant le grand soir d'une vraie coopération européenne, qui nous permettra de développer notre drone, ils espèrent en effet nous vendre du matériel. Ils nous connaissent d'ailleurs bien, car ils assurent la maintenance de nos produits.

Néanmoins, il s'agit d'abord, les rapporteurs l'ont rappelé, d'un problème politique. La perspective sur ce sujet est forcément européenne, et il faudra que le rythme de notre coopération s'adapte et colle à l'évolution de la technologie, pour que l'on ne soit pas dépassé par le progrès technique.

Se pose aussi la question, dans nos démocraties, du système institutionnel. Dans la démocratie, certes différente de la nôtre, que constituent les États-Unis, où le Congrès n'est pas exclu des décisions, le sujet des drones armés n'est pas un point de confrontation majeure entre l'exécutif et le Parlement. J'ai ressenti ici une crainte révérencielle à ce sujet, mais cela ne me semble pas insurmontable.

Pour évoquer un point négatif, les États-Unis ont fait le choix de positionner les opérateurs de drones sur le territoire national plutôt que sur les terrains d'opérations. Ils peuvent faire du pilotage à distance, source d'économies, mais cela pose des problèmes de gestion des ressources humaines, de déconnexion de l'analyse vis-à-vis du terrain, de risque d'inefficacité et de démotivation du personnel – on observe ainsi une rotation importante du personnel. Il ne faut donc pas perdre de vue la cohérence de notre démarche.

M. Raymond Vall. – Les rapporteurs ont fait un excellent travail.

Pour ma part, quand je suis entré dans cette mission, j'ai éprouvé un sentiment de malaise. Il s'agit en effet de politique extérieure, mais aussi intérieure. Nous avons constaté au cours de certaines visites, comme celle que nous avons réalisée à Cognac, qu'il y a des besoins urgents et importants d'investissements humains et matériels. On ne peut être à la fois le « gendarme de l'Afrique » et demeurer aussi dépendant. Il y va de la vie de nos soldats !

Quand on voit à notre portée des regroupements de terroristes, dont chacun représente un grand potentiel de destruction de vies, il y a un malaise. Il faut donc desserrer les contraintes qui pèsent dans ce domaine et qui sont incompréhensibles. Les objectifs de 2020 ne seront pas respectés si l'on ne prend pas de décisions fortes en la matière. Il faut

donc recruter 300 personnes et avoir un investissement immobilier fort, pour sauvegarder la vie de nos soldats !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je comprends ce sentiment de malaise, mais hélas, en matière de défense, nous sommes bien placés pour savoir qu'on l'éprouve souvent et qu'il existe parfois un décalage entre nos objectifs stratégiques et les moyens de nos armées.

Néanmoins, il est effectivement important que nous établissions un diagnostic. Dans le budget pour 2018, il faudra alors faire des efforts financiers importants et choisir les axes prioritaires de ces efforts.

M. André Trillard. – Je confirme ce sentiment de malaise. Il y a dix ans, on pouvait dire qu'il s'agissait d'un oubli, mais, maintenant, il s'agit d'une omission volontaire, d'une « impasse » comme disent les budgétaires. Or une impasse se retourne toujours contre soi. On choisit de ne pas protéger nos hommes ! Cela me choque profondément. Pour ma part, je préfère que l'on casse du matériel plutôt que l'on perde nos hommes. La force de nos armées, qui sont peu nombreuses, réside dans leurs compétences, leur engagement et leur loyauté. Un soldat perdu ou incapable de poursuivre son activité, c'est un drame. Un drone perdu ou explosé, ce n'en est pas un ! Je ne vois pas où est le pilote dans l'avion.

Quant à la politique européenne de sécurité et de défense, on a décidé, l'an dernier, de partager les données PNR, pour constater, cette année, qu'on ne l'a toujours pas fait... Cessons de parler : agissons !

Un pays qui a été capable de bâtir une stratégie nucléaire seul est capable de définir avec deux ou trois pays européens bien ciblés une politique de drones crédible. Nous sommes capables d'y employer 300 personnes.

M. Cédric Perrin, co-président du groupe de travail « Les drones dans les forces armées ». – Je veux évoquer la problématique du câblage des drones. Dès le mois de janvier, on m'a dit « en off » que les drones Reaper Block 5 de troisième et quatrième générations qui doivent être livrés en 2019 avaient été commandés en en demandant le décâblage. Autrement dit, le jour où l'on décidera de les armer, il faudra les renvoyer aux États-Unis, pour qu'ils soient recâblés... Cette décision est complètement ubuesque.

La semaine dernière, à Niamey, je me suis rendu compte que la quasi-totalité des opérations militaires qui sont menées aujourd'hui dans la bande sahélo-saharienne nécessite un survol quasi permanent par des drones. Or seul un des cinq drones Reaper dont nous disposons aujourd'hui à Niamey vole, parce que nous ne sommes pas en capacité de former nos pilotes, compte tenu de l'impossibilité de survoler le territoire national. De nombreux terrains ne peuvent donc être survolés, dont ceux de l'opération Barkhane – c'est essentiellement pour l'opération Sabre que les drones fonctionnent.

Nous avons tous entendu parler, à la fin du mois d'avril dernier, de l'opération Bayard, qui a permis de mettre hors d'état de nuire une vingtaine de terroristes. Si des drones armés avaient pu opérer, cette opération aurait été beaucoup plus efficace.

Une fois cette très belle opération terminée – elle a été une grande réussite –, le colonel d'escadron 1/33 Belfort, qui était en première ligne sur cette opération, a demandé à la chancellerie que les militaires qui y avaient participé soient récompensés. La chancellerie a

répondu que cette demande n'était pas justifiée, les opérateurs et les pilotes n'ayant pris aucun risque derrière leurs écrans d'ordinateur... Je trouve cette réponse extrêmement choquante. Alors que ces militaires sont plus nombreux à quitter l'armée américaine qu'à l'intégrer, il est urgent que l'on valorise, dans notre pays, le travail des opérateurs et des pilotes.

Le drone est un nouveau moyen de guerre qui prend beaucoup d'ampleur et nécessite aujourd'hui beaucoup d'investissement des personnels. Je puis vous assurer que ceux que j'ai vus sur le terrain sont extrêmement motivés et compétents !

Si nos collègues en sont d'accord, nous proposerons, dans le rapport, que la chancellerie, dans ses décisions d'attribution de récompenses ou de médailles, tienne également compte de l'évolution des technologies et du matériel et valorise aussi les pilotes de drones. Ce point me semble important.

À l'issue de ce débat, la commission adopte le rapport à l'unanimité des membres présents et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je veux remercier les co-présidents du groupe de travail. La demande croissante de drones pose un certain nombre de questions, sur lesquelles il nous faudra encore travailler.

Groupe de travail « La modernisation de la dissuasion nucléaire » - Examen du rapport d'information

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – J'invite Xavier Pintat et Jeanny Lorgeoux, co-présidents du groupe de travail sur « La modernisation de la dissuasion nucléaire », à présenter leur rapport d'information.

M. Xavier Pintat, co-président du groupe de travail « La modernisation de la dissuasion nucléaire ». – Le Président de la République nouvellement élu et la nouvelle ministre des armées vont être très vite confrontés à des décisions importantes. La modernisation des outils de la dissuasion nucléaire, sur laquelle repose la garantie ultime de notre sécurité et de notre souveraineté, en fait partie. Elle représente un défi technologique, financier et humain. Échouer dans cette entreprise, manquer les grands rendez-vous que je vais vous présenter dans un instant exposerait notre pays à une menace sans précédent.

Mon collègue Jeanny Lorgeoux et moi-même avons divisé notre intervention en deux parties, qui permettront de vous résumer notre rapport, fruit de quatre mois d'auditions et de plusieurs déplacements sur des sites militaires et industriels, y compris en Grande-Bretagne, où nous avons eu un très haut niveau d'accès à l'information. Je veux remercier de leur participation active nos collègues André Trillard, Pascal Allizard et Claude Haut.

En 2012, j'avais co-présidé, avec Didier Boulaud, un groupe de travail sur le sujet, dont les travaux avaient abouti à la rédaction d'un rapport. Si le rapport que nous vous présentons aujourd'hui est volumineux, c'est que nous l'avons voulu précis et pédagogique.

Je vais vous expliquer ce que nous entendons par « modernisation » et quel en sera le coût. Jeanny Lorgeoux vous démontrera la nécessité absolue de ce programme de modernisation dans un contexte géostratégique dégradé.

Tout d'abord, le renouvellement des capacités françaises à court et à long terme est fondamental pour la crédibilité de notre dissuasion.

Les grands rendez-vous que nous avons identifiés se situent tous autour de 2033 et 2035 – ce sont les dates clefs – avec la mise en service du sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE) de troisième génération et du missile balistique M-51.4 s'agissant de la composante océanique, du successeur des missiles air-sol moyenne portée améliorés – ASMPA – et une éventuelle évolution de notre flotte de porteurs s'agissant de la composante aéroportée. Les décisions d'investissement les plus significatives devront être prises dès la prochaine loi de programmation militaire, car la dissuasion se pense dans le temps long : il faut une quinzaine d'années pour construire un sous-marin et dix à douze ans pour un système d'armes.

Prenons ces systèmes dans l'ordre.

Premièrement, pour le remplacement des SNLE en service, le choix a été fait de s'orienter vers un navire de troisième génération compatible avec les infrastructures existantes et, en conséquence, de renoncer, à ce stade – j'insiste sur cette expression –, au développement d'une nouvelle génération de missiles plus volumineux. Nous avons retenu une évolution souple du missile M-51, qui pourra s'adapter au besoin par incréments successifs.

Suivant cette logique, les SNLE actuels ont été progressivement adaptés depuis 2010 pour recevoir le missile M-51. Cette adaptation s'achèvera à la mi-2019, les travaux sur le dernier sous-marin étant en cours. À la fin de la décennie, l'ensemble des SNLE seront en mesure d'emporter des missiles M-51.2 équipés de la nouvelle tête océanique, la TNO. Ainsi, la France aura terminé le grand cycle de renouvellement complet de ses forces engagé depuis 1995. Parallèlement, au cours de la prochaine décennie seront mis en service, avec un peu de retard, les sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) Barracuda à propulsion nucléaire, qui appartiennent à la force océanique stratégique, mais qui exercent des missions duales : ils peuvent être utilisés pour la protection des SNLE et pour des missions conventionnelles.

Au-delà de ce cycle, le remplacement des SNLE par une nouvelle génération de sous-marins a été décidé.

Les études de dimensionnement ont conduit à proposer un navire de format compatible avec les infrastructures de l'Île Longue, de Cherbourg et de Brest et tenant dans l'enveloppe financière arrêtée au sein du conseil des armements nucléaires. Son tonnage sera très proche de celui des sous-marins actuels, car il emportera un missile dérivé du M-51. Cette décision a été rendue publique par le Président de la République à Istres en février 2015.

Quatre sous-marins devront être mis en chantier pour assurer la permanence à la mer d'au moins un sous-marin en patrouille, une posture que la France assure sans discontinuité depuis quarante-cinq ans et qui conditionne la crédibilité de la dissuasion dans la mesure où le Président de la République est assuré à tout moment d'une capacité de « frappe en second ».

L'objectif consiste à maintenir l'invulnérabilité de nos sous-marins face à l'évolution de la menace, ce qui conduit principalement à améliorer leur discrétion acoustique et leur furtivité, leurs capacités de détection sonar, leur système de navigation, les moyens de transmission et la résilience en matière de cybersécurité en mer et à quai. On ajoutera que

l'augmentation de la portée du missile participe à la sécurité du sous-marin, qui peut se diluer dans un périmètre plus vaste.

Le programme est passé au stade d'élaboration en novembre 2016. Sa réalisation pourrait débuter en 2020, avec un objectif d'admission en service actif à l'horizon 2033. Un parc homogène est attendu d'ici à 2048 et un retrait du service pour le dernier des quatre futurs SNLE serait envisagé vers la fin des années 2080, ce qui nous place dans une perspective longue.

La durée de vie des SNLE actuels avait initialement été fixée à trente-cinq ans, pour un désarmement du premier SNLE en 2029. Une extension de trois années est à l'étude. Il faudra que le premier bâtiment de la nouvelle série soit prêt à entrer en service lors de la fin de vie du Triomphant, au début de la décennie 2030. Nous espérons que le retard observé sur le calendrier des livraisons des SNA ne réduira pas à l'excès les marges de sécurité nécessaires à la mise en œuvre de ce programme. En effet, les bâtiments sont fabriqués dans la même enceinte industrielle.

En ce qui concerne la modernisation des missiles, pour la composante océanique, le missile M-51 est déployé sur chacun des SNLE. Depuis le début de l'année 2017, l'ensemble des SNLE dans le cycle opérationnel peuvent recevoir le missile M 51-2 équipé de la nouvelle tête nucléaire océanique, la TNO. Le quatrième est en carénage et en cours d'adaptation. Cette opération marquera le retrait du service du M-45, dont le démantèlement va pouvoir débuter.

Le missile M-51.3 poursuit son développement, avec une mise en service opérationnelle prévue en 2025. Une version M-51.4 est attendue dans les années 2030, toujours selon une logique incrémentale. Cette génération de missiles est compatible avec le futur SNLE 3G.

En ce qui concerne la composante aéroportée, le programme de rénovation à mi-vie du missile aéroporté, l'ASMPA, est en cours de réalisation depuis 2016, avec une mise en service opérationnelle à partir de 2022, pour traiter certaines obsolescences et maintenir le niveau de performance opérationnelle du missile en pénétration et en précision. Ce programme anticipe l'évolution des défenses adverses à moyen terme. Il est escompté que cet ASMPA-R – « R » signifiant ici « rénové » – permettra de garder la supériorité technologique, au moins jusqu'en 2035.

À l'horizon 2035, une évolution plus ambitieuse se dessine. La durée de vie de l'ASMPA conduira à son retrait du service aux alentours de cette date et à son remplacement. Au regard des évolutions des défenses adverses – menace air/air, chasseurs de cinquième génération, prolifération des défenses de type S400/500 et des radars multifréquences, capacité de manœuvrabilité des intercepteurs en phase terminale... –, le lancement du programme d'ensemble air-sol nucléaire de quatrième génération est impératif pour maintenir la crédibilité et l'efficacité de la composante aéroportée à l'horizon 2040 et disposer d'un niveau de performances et d'évolutivité optimal jusqu'en 2070, à un coût maîtrisé. Un premier jalon a été franchi en novembre 2016. Ce projet nécessitera une approche globale du système d'armes et des différentes composantes de la mission – tête, missile, porteur, moyen d'accompagnement, communications, infrastructures –, pour en optimiser l'intégration et la performance d'ensemble : une véritable rupture technologique est envisagée avec l'avènement des systèmes de type hypersonique, c'est-à-dire capables d'évoluer à une vitesse supérieure à Mach 5, ce qui n'est pas facile à faire. Des programmes d'études en amont ont été engagés sur

la furtivité et la vélocité. Ils devront être poursuivis et confortés, le cas échéant, par la réalisation de démonstrateurs, afin de répondre aux exigences nouvelles en termes de pénétration des défenses adverses.

Cela nous amène à la question des porteurs. En effet, le choix d'un missile hypervélocé supposerait une taille supérieure et pourrait rendre nécessaire un changement de plateforme ou une modernisation substantielle de l'actuel porteur. Un compromis vitesse-furtivité pourrait être trouvé, sans passer directement tout à fait à l'hypersonique, pour conserver le porteur actuel, tout en garantissant un niveau de performance suffisant. Ce débat n'est pas tranché. Il est porteur d'enjeux importants pour les forces armées. Toutefois, les échéances de décision ne pourront pas être reculées, en raison des progrès extrêmement rapides observés sur les systèmes de défense adverses, qu'il s'agisse des radars, des systèmes de commandement ou des intercepteurs. Ce débat montre que l'accélération du progrès technique pourrait obliger à une plus grande flexibilité dans un domaine où, traditionnellement, les cycles de développement imposent une planification rigoureuse et à très long terme.

En attendant, le plus urgent est de finaliser l'homogénéisation de la flotte de chasseurs et de poursuivre le renouvellement de la flotte de ravitailleurs.

Le retrait progressif des Mirage 2000 N au profit des Rafale, entamé en 2011, sera effectif en 2018. Il portera les capacités d'allonge et de pénétration des défenses adverses au meilleur niveau accessible et permettra le regroupement des deux escadrons d'avions de combat des forces aériennes stratégiques sur la base de Saint-Dizier.

Pour les ravitailleurs, la loi de programmation militaire actuelle a engagé le renouvellement de la flotte. Sont prévus 12 MRTT « Phénix », dont le premier exemplaire arrivera dans l'armée de l'air le 1^{er} octobre 2018. Les MRTT remplaceront progressivement les 14 C135, qui sont usés jusqu'à la corde et doivent être remplacés urgemment en raison de leur coût d'entretien et des risques d'indisponibilité, mais aussi les 5 Airbus A310/340 de l'escadron Estérel qui assurent actuellement le transport des personnels des armées et certaines évacuations sanitaires, soit 12 avions en remplacement de 19. Le programme d'acquisition prévoit la livraison d'un, puis de deux appareils par an jusqu'en 2025.

Appareil multirôle et polyvalent, le MRTT « Phénix » assurera donc, outre les missions de ravitaillement en vol, des missions de transport de personnel ou de fret à longue distance et d'évacuation sanitaire lourde. Compte tenu des nouveaux besoins opérationnels et de la vétusté du parc actuel. Nous craignons que ce chiffre ne soit insuffisant, et qu'il faille en acquérir au moins un de plus, compte tenu de leur engagement important en OPEX. Accélérer le rythme de livraison des MRTT permettrait, en outre, de mieux maîtriser les risques qui pèsent sur la disponibilité des C135 et de sécuriser une transition longue, prévue sur sept à huit ans jusqu'en 2025. Cette transition concerne les équipements mais aussi les équipages et les mécaniciens, qu'il faut former et entraîner. Elle concerne aussi l'adaptation des infrastructures opérationnelles et aéroportuaires des bases d'Istres, d'Avord et d'Évreux. Pour la base d'Istres, il s'agit d'un chantier majeur.

Enfin, il me faut évoquer la modernisation de la « troisième composante », que l'on oublie souvent : celle des transmissions.

Comme les deux premières composantes, les systèmes de transmission sont continuellement adaptés et renouvelés, dans une logique de stricte suffisance. L'ensemble des

éléments font l'objet de programmes d'investissements dont la mise en œuvre opérationnelle s'échelonne de 2020 à 2025 pour le plus important. Ces investissements consentis pour assurer la rénovation et renforcer la cybersécurité permettront d'en maintenir le haut niveau de service, quelles que soient les circonstances et les agressions potentielles entre 2020 et 2040. Des études amont sont conduites, visant à améliorer les performances des systèmes d'émission et de réception à très basses fréquences, ainsi que la résilience et la robustesse des architectures dans ce domaine.

Pour être tout à fait complet, même si les enjeux financiers sont moindres, une attention vigilante doit également être apportée à la sécurité des installations – notamment contre les risques d'intrusion physique ou cyber – et à leur sûreté compte tenu de la sensibilité des matériaux nucléaires. Tous ces éléments contribuent à asseoir la crédibilité interne et externe de la dissuasion.

Après ce tour d'horizon de l'ensemble des programmes de modernisation qu'il nous faudra mener, et l'on voit combien ils sont lourds et importants, je voudrais en venir à leur aspect financier et au calendrier.

Pour être à l'heure des grands rendez-vous associés au renouvellement des principaux matériels de la dissuasion à l'horizon 2035, les décisions d'investissement les plus significatives doivent être prévues dans la prochaine programmation militaire : d'une part, le lancement de la réalisation du SNLE 3G, à effectuer en 2020, et du M-51.4, en 2022 ; d'autre part, des choix structurants pour le renouvellement de la composante aéroportée, concernant le concept de missile et les incidences éventuelles de celui-ci sur l'aéronef porteur.

La projection des besoins de la dissuasion fait apparaître la nécessité, à l'horizon 2025, d'une augmentation d'un peu plus de 50 % par rapport à 2017 du volume de crédits de paiement, qui s'établit actuellement à 3,9 milliards d'euros, de façon à atteindre 5,5 à 6 milliards d'euros à valeur constante. Cette augmentation devrait être quasi linéaire sur la prochaine décennie, en fonction d'un calendrier très contraint eu égard aux indispensables marges de sécurité.

La trajectoire financière de la modernisation de la dissuasion prévue d'ici à 2025 ne sera soutenable qu'à deux séries de conditions. Les premières tiennent au budget de la défense dans son ensemble, dont il s'agit d'assurer la remontée en puissance d'ensemble. De ce point de vue, l'augmentation de ce budget à 2 % du PIB d'ici à 2025, telle qu'elle est promise par le nouveau Président de la République, serait satisfaisante.

Les secondes conditions concernent le « tuilage » des dépenses de la dissuasion entre elles et avec les dépenses requises pour les forces conventionnelles, afin de prévenir d'éventuels effets d'éviction, encore que le terme puisse être discutable et discuté, compte tenu du caractère dual des capacités mises en œuvre par les forces stratégiques ; je pense notamment au Rafale et aux ravitailleurs, mais pas uniquement.

La bonne marche d'exécution des programmes nucléaires sur la prochaine décennie supposera une organisation spécifique du rythme des dépenses du budget de la défense au titre de l'opération stratégique « dissuasion » – il me semble que les parlementaires auront là un grand rôle à jouer. Il s'agit de cadencer convenablement le renouvellement parallèle des deux composantes, océanique et aéroportée, et, parallèlement, de préserver une « base » budgétaire, destinée à l'exploitation et au maintien en condition opérationnelle.

La soutenabilité de la hausse des besoins en la matière impliquera également de veiller à une articulation optimale entre le budget de la dissuasion et celui des forces conventionnelles. Cela suppose, à nos yeux, que la remontée en puissance d'ensemble soit rapidement et puissamment mise en œuvre, de façon à sanctuariser les échéances obligatoires et indispensables au maintien de notre capacité à dissuader.

Le chantier de la modernisation de notre dissuasion demandera à la Nation des efforts financiers, humains et technologiques, mais aussi des efforts politiques, pour soutenir des programmes complexes dans des délais exigeants. C'est, bien sûr, possible : nous avons les instruments de programmation, la base industrielle, le capital humain pour que tout se déroule de manière à assurer la permanence de notre dissuasion dans le cadre d'une stricte suffisance. Cependant, cette dernière impose également que la volonté politique soit sans faille, faute de quoi l'ensemble de l'architecture risque d'être mis en péril.

Je laisse la parole à mon collègue, Jeanny Lorgeoux, pour vous démontrer que cette modernisation est indispensable et que la reporter ou l'ajourner mettrait en péril la sécurité nationale de manière sérieuse et sans doute irréversible.

M. Jeanny Lorgeoux, co-président du groupe de travail sur « La modernisation de la dissuasion nucléaire ». – Je remercie Xavier Pintat de son intervention très éclairante. Il vous a présenté les enjeux techniques, calendaires et financiers de la modernisation de la dissuasion nucléaire. Permettez-moi d'en exposer brièvement la pertinence conceptuelle au regard de la dégradation du contexte géopolitique mondial et de l'apparition de menaces nouvelles.

Je voudrais tout d'abord rappeler devant vous que l'impératif de modernisation s'inscrit dans la continuité de la stratégie de dissuasion française conduite depuis plus de cinquante ans. Cela a été affirmé par des précurseurs sous la IV^e République, puis, avec encore plus de force, par le général de Gaulle : pour être exercée « à tout moment et en toutes circonstances », la dissuasion repose sur notre capacité à renouveler constamment les technologies, les compétences, les organisations, mais également la volonté nationale, sans lesquelles il n'est pas de défense forte et crédible.

La crédibilité est en effet au cœur de la doctrine française de dissuasion. Jamais entamée depuis les années soixante, cette crédibilité repose sur trois piliers.

Premièrement, une volonté nationale sans faille, incarnée par le chef des armées, bien sûr, mais également par le Parlement, qui, par son action législative – je pense à son rôle dans l'élaboration et le vote des lois de programmation militaire et des lois de finances annuelles, mais également par son action d'information des citoyens –, porte l'effort national de défense. Cela se traduit par un soutien de l'opinion publique jamais démenti depuis les débuts de la dissuasion, comme le montre un récent sondage de mars 2017, qui révèle l'attachement de 72 % des Français à la dissuasion comme garantie de la défense nationale. Ce sondage révèle également que 60 % des Français estiment que les capacités actuelles doivent être maintenues et modernisées, ce qui montre que les travaux de la commission entrent en résonance avec une véritable attente démocratique.

Deuxièmement, la crédibilité repose également sur des forces d'élite, opérationnelles à tout moment et en toutes circonstances : cette excellence seule permet la permanence, pilier de la dissuasion. La crédibilité de la dissuasion est renforcée par le choix français d'une complémentarité entre composantes aéroportée et océanique, qui offre au chef

des armées la possibilité d'une réponse flexible et adaptée à la menace. Cette complémentarité repose sur des systèmes d'armes sophistiqués, dont la fiabilité est reconnue et qui sont dimensionnés pour respecter la posture française de stricte suffisance, réaffirmée par François Hollande à Istres. J'ajouterai que ces forces sont taillées selon ce principe et qu'elles sont, pour des raisons autant opérationnelles que financières, les plus imbriquées possibles dans nos armées. Ce sont les mêmes équipages, sur les mêmes avions de combat, qui arment les forces aériennes stratégiques, les FAS, ou la Force d'action navale nucléaire, la FANu, et qui tirent des SCALP dans des opérations conventionnelles ou assurent des missions de défense aérienne du territoire national. La dualité est un principe structurant de notre modèle complet d'armée.

Troisièmement, et enfin, la crédibilité de notre dissuasion repose sur des capacités technologiques et industrielles souveraines, en mesure de forger les outils nécessaires. Cet écosystème d'excellence de la dissuasion n'est viable que si nous parvenons à maintenir des compétences clefs – DCNS seul compte des centaines de compétences « orphelines », c'est-à-dire qui ne trouvent une application industrielle que dans la dissuasion – et un effort de recherche et développement soutenu. Sur le long terme, son maintien dépend d'une capacité d'anticipation des menaces et des évolutions technologiques qui alimente des programmes robustes, financés et soutenables dans le temps long. L'excellence de notre industrie nationale d'armement, sa capacité à être un *leader* mondial à l'export et sa contribution à la richesse de la Nation dépendent en partie de l'impératif d'assumer la charge lourde, mais ô combien stimulante, des programmes liés à la dissuasion.

Ces trois piliers assurent la crédibilité de la dissuasion française. Pourtant, avec la fin de la Guerre froide, plusieurs voix ont questionné jusqu'à sa pertinence et son utilité. La « fin de l'Histoire » était également celle des conflits entre États : la dissuasion devenait obsolète et sa suppression pouvait venir alimenter les « dividendes de la paix »... La décennie quatre-vingt-dix a d'ailleurs été marquée par des progrès certains en termes de désarmement. La France y a participé de façon exemplaire : elle est le premier État, avec le Royaume-Uni, à avoir signé et ratifié le traité d'interdiction complète des essais nucléaires en 1996 ; le premier État à avoir décidé la fermeture et le démantèlement de ses installations de production de matières fissiles à des fins explosives, faisant désormais reposer la dissuasion sur un stock limité de matière nucléaire ; le seul à avoir démantelé, de manière transparente, son site d'essais nucléaires situé dans le Pacifique et à limiter ses expérimentations à la seule simulation d'essais ; le seul à avoir démantelé entièrement ses missiles nucléaires sol-sol ; le seul, enfin, plus récemment, à avoir réduit volontairement d'un tiers le nombre de ses sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, puis de ses forces aériennes stratégiques. Fidèle à sa posture stratégique de stricte suffisance, la France s'est engagée sur la voie du désarmement de manière résolue, en conformité avec ses engagements dans le cadre du traité sur la non-prolifération, le TNP, mais sans naïveté et de manière pragmatique.

En effet, le contexte international actuel et les progrès des technologies d'armement nous invitent à ne pas baisser la garde, mais au contraire à moderniser nos outils de dissuasion pour maintenir leur crédibilité. Dans le cadre de la stricte suffisance, où la quantité des systèmes est maintenue à son niveau le plus bas, ne pas avoir la meilleure qualité, c'est ne plus dissuader.

La modernisation de notre dissuasion est donc nécessaire dans un monde dangereux et incertain.

Cette conviction repose d'abord sur l'appréciation par le chef de l'État et les autorités militaires de l'évolution des menaces.

Si nos préoccupations stratégiques actuelles sont concentrées sur le terrorisme, il convient de ne pas avoir une vision déformée des menaces. Un des arguments répandus dans le débat stratégique, depuis quelques années, consiste en effet à disqualifier l'utilité de la dissuasion nucléaire dès lors qu'il s'agirait de contrer ou de combattre la menace terroriste. Les fonctions stratégiques conventionnelles de protection et d'intervention constituent bien un complément indispensable à la dissuasion, permettant d'éviter le piège du « tout ou rien ». C'est pourquoi la stratégie de dissuasion, et *a fortiori* de dissuasion nucléaire, est l'une des fonctions stratégiques de la défense, mais non la seule. La défense et la sécurité nationale reposent sur un modèle complet d'armée. En revanche, face à un État, fut-il islamiste radical, c'est-à-dire une entité disposant d'un territoire et d'une population, attachée à sa survie et ayant vocation à se perpétuer, la dissuasion pourrait retrouver toute sa pertinence pour l'empêcher d'utiliser le terrorisme de façon massive et de menacer nos intérêts vitaux. Un scénario dans lequel certains États détenteurs de l'arme pourraient basculer dans le terrorisme, ou dans lequel certains transferts de technologies en provenance d'États proliférants permettraient à un État d'acquérir des capacités nucléaires, ne peut être exclu à l'avenir.

La résurgence des menaces de haut du spectre – je pense à la Russie, dont la remontée en puissance comporte un fort volet nucléaire, mais aussi à d'autres États dotés comme la Chine, l'Inde ou le Pakistan – nous rappelle que seule la dissuasion peut nous préserver d'un éventuel chantage nucléaire et nous permettre de conserver notre liberté d'action. Bien entendu, la menace des États « du seuil » comme l'Iran et la Corée du Nord, laquelle démontre chaque jour un peu plus son imprévisibilité et sa dangerosité, ajoutent à la pertinence de disposer d'une dissuasion autonome, crédible et moderne.

Enfin, les incertitudes pesant sur nos alliances traditionnelles, après le Brexit et l'élection de Donald Trump, sont des facteurs à prendre en compte pour nos choix stratégiques. Le Brexit aura-t-il des conséquences sur la capacité de notre voisin à mener à terme la modernisation décidée de sa dissuasion nucléaire ? Dans le cas des États-Unis, l'arrivée du président Trump, qui a multiplié les déclarations sur l'obsolescence des alliances et le coût élevé de celles-ci pour les États-Unis, annonce-t-il un moindre investissement des États-Unis au profit de leurs alliés et un affaiblissement du concept américain de dissuasion élargie ? Des interrogations se font jour chez les alliés des États-Unis dans toutes les régions du monde jusqu'alors stabilisées par l'engagement américain – Asie, Moyen-Orient. Malgré ces inquiétudes, face aux provocations, les États-Unis continuent de répondre en déployant des bombardiers stratégiques en Asie et en Europe ou à doter leurs alliés de moyens de défense antimissiles de théâtre, notamment en Corée du Sud. Toutefois, l'imprévisibilité de Donald Trump ne peut laisser préjuger que cela sera toujours le cas, et le scénario d'un vide stratégique en Europe, laissé par un retrait des États-Unis, doit être envisagé.

Ensuite, les évolutions technologiques à l'œuvre dans le monde et la prolifération des systèmes de déni d'accès, de cyberattaques offensives ou de frappes antisatellites imposent une actualisation du niveau technique sans précédent de nos outils de dissuasion pour garantir leur crédibilité. La plupart des grandes puissances nucléaires se sont dotées de capacités de défense antimissiles balistiques – DAMB –, qui d'ailleurs peuvent être utilisées également comme protection contre des attaques conventionnelles. Parallèlement, les progrès réalisés dans les systèmes de défense aérienne pour prendre en compte la menace des missiles de croisière, quelle que soit la nature des armes transportées, permettent le développement de stratégies de déni d'accès qui interfèrent avec le concept de dissuasion. Les systèmes de

défense antimissiles représentent ainsi une nouvelle donne pour la dissuasion. Leur perfectionnement accru et leur prolifération questionnent sa crédibilité et son efficacité. Ces systèmes, nécessitant des savoir-faire rares et complexes, permettent de détecter, suivre et intercepter des missiles balistiques ou aérobies ennemis. Les pays qui maîtrisent à la fois la détection et l'interception sont peu nombreux : en plus des États-Unis, la Russie et la Chine modernisent l'ensemble de leurs capacités. La prolifération de ces systèmes et leur mise en réseau potentielle permettraient la constitution de capacités d'alerte avancée et d'entrave sérieuse pour des raids aériens.

La nouvelle menace cyber fait également peser plusieurs risques sur la crédibilité de la dissuasion. Tout d'abord, les systèmes de commandement, de contrôle et de liaison d'information utilisés dans le cadre de la dissuasion peuvent être vulnérables à des attaques cyber de grande ampleur qui auraient pour objet de rendre inopérant l'ordre nucléaire. L'attaque du virus Stuxnet de 2010 contre le système de contrôle et de commande des installations d'enrichissement nucléaire iraniennes, avec près de 30 000 ordinateurs infectés sur 45 000, démontre les dégâts matériels que peuvent occasionner des attaques cyber coordonnées et de grande ampleur. La cybermenace est prise très au sérieux par les forces nucléaires françaises : l'évolution des systèmes vers une plus grande ouverture et donc une plus grande vulnérabilité impose une vigilance accrue de la part de la Direction générale de l'armement, la DGA, et des industriels. La sécurité de systèmes de plus en plus complexes et robustes s'est imposée ces dernières années au cœur des enjeux techniques liés à la dissuasion. Ce risque est effectivement pris en compte techniquement et organisationnellement.

Je pourrais également évoquer le cas de la militarisation de l'espace, des moyens de détection sous-marine qui se perfectionnent ou de l'utilisation de drones dans le cadre des systèmes d'alerte avancée. Vous avez compris le besoin urgent d'adapter nos capacités pour maintenir l'invulnérabilité de nos moyens et garantir leurs capacités de pénétration pour délivrer, si nécessaire, une frappe efficace et précise.

Au terme de ce travail d'auditions, y compris des groupes opposés à la dissuasion nucléaire, avec lesquels nous avons eu des échanges approfondis qui ont aiguisé notre réflexion, notre conviction est faite en faveur de cette modernisation. Nos nombreux déplacements auprès des forces, mais également auprès des industriels et des chercheurs nous ont montré l'importance de la conduire selon le calendrier prévu et de lui affecter les moyens nécessaires.

Nous avons compris que, en la matière, l'important est d'éviter les ruptures : manquer un jalon du complexe échafaudage de planification que nous exposons dans notre rapport pourrait causer des pertes irréparables de compétence et exiger une coûteuse remontée en puissance, que nous n'aurons peut-être jamais les moyens de mener à bien. Cela signifierait également une érosion progressive de nos capacités qui aboutirait à saper la crédibilité d'une dissuasion vieillissante. Et en matière de dissuasion, vous l'avez compris, ne pas être crédible, c'est ne pas dissuader du tout, c'est-à-dire être incapable de résister aux chantages ou de défendre nos intérêts vitaux. Cela veut dire s'en remettre à d'autres pour assurer notre sécurité, ce à quoi notre pays s'est toujours refusé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Nous persistons à le refuser, au nom de l'indépendance nationale.

Pour terminer cet exposé, je souhaiterais souligner ce qui est peut-être la garantie ultime de la crédibilité de notre dissuasion. Je veux parler de la qualité des femmes et des hommes qui la conçoivent, la préparent, l'entretiennent, la testent, la contrôlent, et qui s'entraînent au pire. Ils assurent la dissuasion nucléaire, qui n'est pas, comme on le dit trop

rapidement, une « stratégie de non-emploi », mais une posture active en permanence, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, et cela depuis 1964 sans discontinuité. La dissuasion s'appuie sur des compétences rarissimes, ainsi que sur des valeurs d'excellence et de rigueur. Depuis l'origine, des femmes et des hommes mettent leurs compétences au service de cette mission éminemment exigeante dans les laboratoires de recherche, dans l'industrie, au sein des administrations ou des forces armées. Nous leur rendons à travers ce rapport un hommage appuyé, celui de la Nation reconnaissante envers ceux qui en protègent l'existence, les valeurs et la liberté.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci beaucoup, cher collègue. Les membres du groupe de travail veulent-ils ajouter quelque chose ?

M. André Trillard. – Une des clefs du respect de nos budgets réside dans la taille de nos sous-marins. Celle-ci conditionne en effet la taille de nos missiles et la capacité d'utiliser nos bases existantes. Nos spécialistes doivent réfléchir à cette question importante, de même qu'aux dimensions de nos autres équipements, notamment les avions. Sinon, nous risquons d'excéder rapidement les moyens réels de notre pays.

Nous devons, dans le même volume, accomplir un saut technologique important. Mais nous avons les moyens intellectuels de le faire, et je fais confiance à nos ingénieurs et à nos chercheurs.

Je dirai aussi un mot du partenariat avec nos alliés. Nous devons acquérir progressivement une quinzaine d'avions ravitailleurs modernes, mais n'oublions pas que les Américains en ont plus de 400... Nous pourrions peut-être nouer en la matière un partenariat vertueux et peu coûteux avec les États-Unis.

M. Xavier Pintat, co-président du groupe de travail « La modernisation de la dissuasion nucléaire ». – Pour l'heure, nous n'avons que 14 avions C-135 qui seront remplacés, d'ici 2025, par 12 MRTT qui devront en outre assurer d'autres missions.

M. Claude Haut. – Le groupe de travail a conduit des auditions et des visites particulièrement intéressantes et approfondies. Les propositions contenues dans ce rapport méritent d'être suivies, et je ne doute pas que notre commission y sera très attentive.

M. Joël Guerriau. – J'ai participé à un débat sur la dissuasion nucléaire, auquel assistait également Nicolas Hulot. J'ai relu à cette occasion les travaux de nos deux assemblées sur le sujet. Aborder de nouveau la question me paraît être une excellente initiative.

Vous avez beaucoup insisté sur la crédibilité. Évidemment, c'est elle qui fait la dissuasion. Mais pour que notre rapport soit crédible, il doit aussi mettre en lumière les détracteurs de la dissuasion. Or le sujet n'a pas été abordé : quels sont les arguments qui justifient de telles positions ?

En ce qui concerne les engagements financiers, *quid* des outils de la dissuasion ? Il a beaucoup été question des sous-marins, qui jouent un rôle extrêmement important en matière de dissuasion, puisque leur présence est indétectable. Nos adversaires ne savent donc pas d'où peut venir la frappe, ce qui nous rend très crédibles ; il s'agit d'un élément clef. Mais il faut un ensemble pour que cela fonctionne. Je pense, par exemple, au *Monge*, qui est un bâtiment d'essais et de mesures. Celui-ci a maintenant vingt-cinq ans. La programmation à

venir envisage-t-elle son remplacement ? Qu'est-il prévu en termes d'outils d'essais et de mesures ? Je rappelle que nous sommes le seul pays à disposer d'un bâtiment de cette nature. Comment allons-nous maintenir le haut niveau de technologie qui nous caractérise ?

Enfin, j'aborderai la question humaine. Les sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) sont aujourd'hui loin d'être confortables. Qu'en sera-t-il demain ? Tiendront-ils davantage compte des besoins de nos marins ?

M. Xavier Pintat, rapporteur. – Nous avons entendu deux des principaux opposants à la dissuasion nucléaire : le Réseau des parlementaires pour la non-prolifération nucléaire et le réseau Pugwash, du nom d'une ville canadienne située en Nouvelle-Ecosse d'où est partie une opposition au nucléaire. Tous deux s'appuient sur le droit international, avec pour objectif de faire interdire par l'ONU tout armement nucléaire. Il s'agit peut-être d'une perspective, mais très lointaine. Pour cela, il faudrait que l'ONU puisse prendre des sanctions et dispose des moyens de les faire respecter. Nous n'y sommes pas encore ! Notre rapport fait écho aux arguments de ces groupes et apportent des réponses.

Notre rapport a surtout constaté qu'actuellement les armes nucléaires proliféraient un peu partout dans le monde et que les efforts de recherche des principaux pays allaient bon train...

Je ne sais pas si le remplacement du *Monge* est prévu. Cela ne figure pas dans le budget de la dissuasion stricto sensu.

Enfin, les problèmes humains que vous évoquez ont toute leur importance. Si nous voulons conserver un certain nombre de postes clefs, notamment les atomiciens, qui sont longs à former, il nous faudrait disposer de moyens financiers pour éviter d'être concurrencés par le privé. Nous avons demandé à l'état-major de nous communiquer une liste des métiers à protéger. Ils nécessiteraient une attention particulière de la part des parlementaires.

M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur. – Il existe un timide essai de féminisation, mais au compte-gouttes !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La vie quotidienne du soldat est un problème qui a toute son importance, y compris en termes budgétaires. Il s'agit d'une problématique récurrente.

À l'issue de ce débat, la commission adopte le rapport à l'unanimité des membres présents et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 17 h 30.

Mercredi 24 mai 2017

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Groupe de travail « Vers les 2 % du PIB pour la défense » - Examen du rapport d'information

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, le rapport sur l'objectif des 2 % du PIB pour la défense, que je présente avec Daniel Reiner, découle à la fois des circonstances et d'une sédimentation profonde de notre commission.

Nous avons un nouveau chef des armées et nous sommes face à une nouvelle donne politique. Nous devons faire part au nouvel exécutif de nos analyses sur la situation actuelle, mais aussi des réflexions que notre commission a accumulées depuis des années.

La réflexion que nous transmettons aujourd'hui *via* ce rapport s'enracine dans les valeurs de notre République et dans nos objectifs. J'y ai travaillé avec Daniel Reiner, qui quittera notre Haute Assemblée au mois de septembre prochain, en m'appuyant sur son expertise, sa détermination et parfois aussi sa malice...

La période est passionnante, mais aussi extraordinairement dangereuse. La course aux armements est repartie. Les foyers de crise se multiplient. Il y a une très grande imprévisibilité au sein d'un certain nombre de puissances. À l'heure où les changements politiques sont profonds et où les menaces sont fortes, il est utile de mettre en avant notre expérience et nos réflexions, ainsi que d'indiquer une ligne stratégique.

Tel est l'objet de ce rapport. Il vise à faire connaître au nouvel exécutif la pensée construite au fil du temps par ceux d'entre nous qui se sont les plus investis au sein de notre commission.

En 2013, nous avons fait inscrire l'objectif de 2 % du PIB, qui est un objectif de l'OTAN, dans la loi de programmation militaire (LPM). Aujourd'hui, il est devenu une sorte de point de mire de notre réflexion budgétaire en matière de défense. En outre, comme nous l'avons vu lors des dernières universités d'été de la défense, il est devenu un consensus.

D'énormes ambiguïtés entourent ce chiffre de 2 %. Tout le monde n'y met pas le même contenu. Cela étant, le chef d'état-major des armées et de nombreux autres acteurs concernés, dont l'ancien ministre de la défense puis le Premier ministre, ont fait de cet objectif une ligne directrice. Et tous les candidats à l'élection présidentielle s'étaient prononcés sur ce sujet.

Nous faisons de ce rapport une sorte d'adresse au chef des armées. À nos yeux, l'essentiel est la remontée en puissance de nos moyens. Nous avons voulu proposer une méthode et un calendrier.

Nous en sommes bien conscients, l'objectif des 2 % est avant tout un concept politique, à l'instar de ce qu'a été le « consensus de Monterrey » pour l'aide publique au développement. C'est d'abord un moyen visant à créer une mobilisation.

En 2016, la France consacrait « seulement » 1,79 % de son PIB à la défense. Toutefois, elle est le deuxième pays de l'OTAN après les États-Unis et le premier en Europe par ses capacités opérationnelles déployées. Elle dispose de la dissuasion nucléaire.

Le chiffre de 2 % ne saurait donc constituer l'unique indicateur de l'état de santé de notre défense et du respect de nos propres objectifs. Ainsi, un quart du budget de notre défense est consacré à l'investissement en équipement, contre 12 % seulement en Allemagne.

Le Royaume-Uni consacre 2,17 % de son PIB à la défense, mais il fait peu d'interventions extérieures, et sa dissuasion nucléaire peut être qualifiée de « semi-autonome » compte tenu de sa dépendance à l'égard des États-Unis.

Le taux de 1,2 % en Allemagne n'a pas grande signification. Mme Merkel a indiqué vouloir le porter à 2 %. Sachant que le PIB de l'Allemagne est de l'ordre de 30 % supérieur au nôtre, une telle évolution pourrait correspondre à un surcroît de ressources de 25 milliards à 30 milliards d'euros.

Le Président de la République et le chef d'état-major des armées se sont publiquement prononcés en faveur du 2 %. Ils n'y mettent pas le même contenu, mais leurs positions sont, en réalité, assez voisines : le premier compte atteindre cet objectif en 2025, mais sans intégrer les pensions et les surcoûts OPEX, tandis que le second veut l'atteindre dès 2022, mais en intégrant ces deux aspects.

Pour notre commission, l'augmentation du budget de la défense est incontournable. C'est d'ailleurs ce qui a permis de parvenir à des consensus politiques avec M. Le Drian. Lors de l'actualisation de la LPM, nous avons montré notre conscience des risques. Avec l'intensité et la durée des interventions à l'étranger, notre outil militaire est menacé d'usure ; nous l'avons constaté en plusieurs circonstances. C'est la raison pour laquelle, avec Daniel Reiner, nous classons la qualité de cet outil parmi les besoins prioritaires ; nous ne nous contentons pas de raisonnements budgétaires.

Depuis les années soixante, le budget de la défense en France était globalement sur une pente dangereuse, au regard d'autres indicateurs, comme la richesse nationale et le niveau des dépenses publiques. La défense est souvent prioritaire dans les projets d'économies budgétaires de Bercy. Il est vrai que c'est un secteur dans lequel les risques d'agitation sociale sont assez faibles, même s'ils existent, comme nous avons pu le voir par le passé dans la gendarmerie.

Chacun reconnaît que la défense a accompli des efforts considérables. C'est l'une des leçons que j'ai apprises lors de mon passage à Matignon : l'administration de la défense est l'une des plus remarquables en termes de qualité de la ressource humaine, d'encadrement et de capacité de réforme. Nous devons protéger la défense, que d'aucuns auraient tendance à vouloir ponctionner un peu trop facilement, sans la démobiliser, car elle a encore sans doute des efforts à faire. Notre discours doit donc être équilibré. En effet, si les projections de trajectoire financière associées à la programmation actuelle étaient prolongées, nous serions à 1,7 % du PIB en 2019 et à 1,6 % en 2023 !

Comme nous l'avons constaté hier en écoutant les rapports de nos collègues Cédric Perrin et Gilbert Roger, d'une part, et Xavier Pintat et Jeanny Lorgeoux, d'autre part, plusieurs efforts financiers sont nécessaires. Les efforts ont été engagés au mois de juillet

2015, avec l'actualisation de la LPM. Ils ont été formalisés lors d'un conseil de défense au mois d'avril 2016, mais non pas figés dans les engagements pris par l'État dans la LPM.

À nos yeux, le nouvel exécutif ne doit pas escamoter l'échéance de 2018. Certes, nous pourrions imaginer qu'il prenne le temps d'organiser une réflexion, par exemple avec un nouveau livre blanc sur la défense. Un nouveau Président de la République pourrait vouloir refonder une pensée complète sur le sujet. Toutefois, nous pensons que ce serait dangereux. Le premier effort important à faire, c'est dès le budget pour 2018. Au demeurant, le dernier livre blanc de 2013 reste globalement pertinent.

À nos yeux, la remontée en puissance doit commencer dès 2018, ce qui signifie un projet de loi de programmation militaire dès 2017. Nous sommes favorables à une révision stratégique, avec, certes, un bilan et une capacité de réflexion, mais dans des proportions moins lourdes qu'un nouveau livre blanc, qui nous ferait rater l'échéance de 2018.

Il y a de nombreux avantages à aller vite. Tout d'abord, cela permet d'étaler l'effort sur un plus grand nombre d'années. Ensuite, compte tenu de la malice dont nous savons nos administrations capables, cela permet d'éviter qu'une loi de programmation de finances publiques ne verrouille la trajectoire financière d'une future LPM. Enfin, cela permet d'organiser la période à venir en deux vagues : les trois premières années seraient consacrées à la remontée en puissance des moyens et au maintien en condition opérationnelle des forces conventionnelles ; puis, au-delà de 2020, nous pourrions donner la priorité à la modernisation de la dissuasion, sujet qui a été abordé hier par notre commission. Ne sous-estimons pas de tels atouts.

La revue stratégique nous semble une meilleure option que le livre blanc. D'ailleurs, des documents existent déjà. En particulier, le rapport « *Chocs futurs à l'horizon 2030* » du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), peut servir de base de réflexion.

Dans la conjoncture, l'effort à consentir, qui est de l'ordre de 2 milliards d'euros par an – il s'agit tout de même de passer à passer à 35,5 milliards d'euros en 2018 et à 39,5 milliards d'euros en 2020 – nécessitera une vraie volonté politique. C'est pourquoi nous appelons l'exécutif à aller vite et à franchir la première étape dès 2018.

J'en viens à un sujet connexe, mais très important. Le service national universel et obligatoire, qui est proposé par le chef de l'État, est naturellement une belle idée. Selon nous, elle mériterait cependant d'être encore travaillée.

Faire supporter financièrement un tel projet par la seule défense conduirait à l'évidence à une impasse budgétaire. On parle tout de même d'une somme de l'ordre de plusieurs dizaine de milliards d'euros - jusqu'à 30 milliards d'euros sur cinq ans-, même si les évaluations peuvent être discutées. Il serait préférable de faire travailler une commission sur le contenu et la finalité de ce projet, qui n'est pas encore très clair. Si un tel service devait voir le jour, il faudrait qu'il relève d'une mission budgétaire spécifique, afin que les ministères chargés de l'éducation nationale, de la formation professionnelle et de la jeunesse puissent également participer à l'effort.

Nos forces armées exercent déjà de nombreuses missions : défendre le pays et être à la hauteur des exigences contemporaines, en matière technologique et industrielle, à l'échelle internationale. Ne demandons pas à la défense de bâtir seule un tel projet de société

et d'en supporter le coût. Selon les estimations, une telle mesure nécessiterait de 15 000 à 20 000 personnes pour encadrer le dispositif, et il faudrait bien évidemment d'importantes infrastructures d'accueil que la défense n'a plus ! Comment pourrait-elle y parvenir, alors qu'elle a déjà dû vendre tant de casernes ?

Certes, que la société puisse trouver certaines vertus à la pratique militaire et veuille s'en inspirer pour la cohésion sociale est une satisfaction pour la défense. Le projet de service national présente donc certains intérêts. Néanmoins, son coût ne saurait être supporté par le seul ministère de la défense. J'y insiste : il faut le cas échéant une mission budgétaire spécifique ; c'est très important pour notre architecture budgétaire générale.

Je profite de l'occasion pour exprimer la gratitude de notre commission à nos collègues qui, par des rapports ou d'autres travaux, ont contribué à construire notre culture commune et notre ligne directrice. Plus que jamais, notre Haute Assemblée a besoin de parlementaires dont elle puisse être fière !

M. Daniel Reiner, corapporteur – Ce rapport est la synthèse d'une réflexion de long terme, à laquelle différents auteurs d'avis sur les lois de finances ou de rapports d'information ont participé.

L'opinion publique s'est emparée de l'objectif des 2 %, et les candidats à l'élection présidentielle l'avaient fait leur.

Les moyens financiers supplémentaires consacrés à la défense ont pour objet de préserver le modèle d'armée défini dans le livre blanc de 2013, qui faisait suite à celui de 2008. L'échéance fixée pour ce modèle, 2025, est toujours d'actualité. Un nouveau livre blanc ne nous paraîtrait donc pas nécessaire. Certes, des événements qui ont usé prématurément ce modèle rendent des correctifs nécessaires.

En matière de défense, nos ambitions n'ont pas changé. Et le discours du nouveau Président de la République ne donne pas le sentiment qu'elles vont changer. La France reste la France, et son outil de défense est un élément essentiel du rôle singulier qu'elle joue.

Le contexte actuel n'est guère différent de celui de 2012 et de 2013, à ceci près que nos analyses d'alors se sont depuis vérifiées dans les faits. Les États en faillite – la « faillite » politique s'entend : les cas où il n'y a en réalité plus d'État – se multiplient, en particulier dans la bande du Sahel ou au Moyen-Orient. La montée en puissance des États forts se traduit par l'augmentation des budgets militaires que l'on observe aujourd'hui en Chine ou en Russie, même si l'évolution du cours du pétrole a perturbé cette tendance au cours des dernières années. Les risques sont réels.

Nous nous réjouissons des efforts de nos alliés au sein de l'OTAN, à commencer par les États-Unis. Certes, l'annonce d'une hausse de près de 10 % du budget militaire des États-Unis, alors que nous étions plutôt sur une pente descendante ces derniers temps, est quelque peu étrange ; nous verrons bien ce qu'il en sera.

Comme Jean-Pierre Raffarin l'a souligné, nos alliés britanniques, qui viennent de faire une revue stratégique, ont concrétisé l'engagement d'une augmentation de leurs budgets militaires.

C'est le cas aussi des Allemands. Toutefois, ne rêvons pas ; nous savons ce que signifient ces augmentations de budget. Certes, porter le budget militaire de l'Allemagne à

2 % de son PIB, qui est de l'ordre de 3 200 milliards d'euros, soit 1 000 milliards d'euros de plus que le nôtre, c'est mobiliser des moyens considérables. Mais pour quoi faire ? Nous connaissons l'engagement actuel de l'Allemagne au plan opérationnel, même si nous mesurons et apprécions les efforts récents de notre voisin. Les parlementaires allemands que nous avons rencontrés étaient plus intéressés par la paix que par la défense. Nous aussi, nous nous intéressons évidemment à la paix... Aujourd'hui, l'essentiel du budget allemand de la défense concerne le fonctionnement, voire le « confort », ce qui suscite d'ailleurs l'envie de nos militaires.

Nos armées sont sollicitées au-delà de ce qui était prévu dans les derniers livres blancs. Les contrats opérationnels, qui avaient été clairement définis sur le papier, ont été très largement dépassés, de même que les périmètres d'intervention. Par exemple, à l'époque, nous pensions que notre marine aurait à conduire simultanément deux opérations ; aujourd'hui, elle est en permanence sur quatre ou cinq terrains. Et 30 000 de nos soldats sont actuellement déployés en opérations.

Parmi ces opérations, il y a l'opération Sentinelle, dont la mise en œuvre était, certes, prévue, mais pour une durée extrêmement limitée. D'ailleurs, ce matin, à la suite de l'attentat de Manchester, Mme May a annoncé la décision du Royaume-Uni d'ajouter, comme nous l'avons fait nous-mêmes, des militaires aux forces civiles de sécurité pour assurer la protection de leurs concitoyens sur le territoire. La réflexion que nous avons eue dans l'urgence commence ainsi à être partagée. Nous devons donc encore davantage réfléchir, l'état-major comme les décideurs politiques, à un corps de doctrine relatif à l'utilisation de nos forces armées sur le territoire.

Nous voyons également grossir des menaces que nous n'imaginions pas aussi prégnantes. Je pense notamment aux cyberattaques dont notre pays, comme d'autres, est la cible. Nous allons devoir créer une sorte d'armée de défense et, sans doute, d'attaque dans ce nouveau domaine de conflits. Nous l'avons déjà identifié dans le livre blanc de 2013, et des réponses avaient été apportées, avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), mais il va clairement falloir aller plus loin.

L'espace extra-atmosphérique non plus n'est pas le lieu pacifique que nous avons imaginé. Nous ne pouvons pas rester inactifs, d'autant que notre pays dispose de compétences en la matière.

Le renseignement est la clef de l'ambition stratégique d'anticipation et de connaissance développée dans le livre blanc de 2013. Il faut poursuivre et amplifier les efforts en la matière. Pas d'autonomie de décision sans renseignement !

À propos du matériel, il est nécessaire, selon la formule du chef d'état-major des armées, de « boucher les trous » de nos capacités. Nous en connaissons les lacunes. Tantôt, c'est nous qui avons reporté les mesures à prendre ; tantôt, c'était les industriels qui n'étaient pas prêts à répondre. Avec Jacques Gautier et Xavier Pintat, nous avons indiqué chaque année, dans nos rapports pour avis sur les projets de loi de finances, quels étaient les trous capacitaires et comment il fallait s'y prendre pour les boucher progressivement. Cela concerne les moyens de surveillance, de reconnaissance ou la flotte aérienne de transports.

Néanmoins, ne dramatisons pas. Un collègue député s'étonnait récemment que l'on loue des appareils gros porteurs à un certain nombre de pays, en l'occurrence l'Ukraine. C'est un peu découvrir l'eau tiède... Nous savons bien que de tels contrats de location

existent. Nous n'avons d'ailleurs pas l'intention d'acheter systématiquement des très gros porteurs.

D'ailleurs, en matière d'équipements, il y a d'autres options que l'acquisition patrimoniale. La mutualisation est en une. Nous nous félicitons qu'il y ait une organisation mutualisée à l'échelle européenne, en l'occurrence le Commandement européen du transport aérien, (EATC). Nous pensons d'ailleurs qu'elle peut se développer sur d'autres secteurs, en particulier celui des ravitailleurs. Nous avons à l'évidence besoin d'avions ravitailleurs : les nôtres sont très vieux. Cependant, il est inutile d'en avoir énormément. Ceux qui nous semblent essentiels sont ceux qui sont attachés à la force de dissuasion et dont l'utilisation est duale, puisqu'on les utilise dans des circonstances autres qu'un raid nucléaire.

À l'instar de la plupart des pays européens, nous avons un problème d'hélicoptères. L'hélicoptère est devenu un outil essentiel en matière de défense. L'aérocombat est aujourd'hui une pièce maîtresse. Nous ne mettons sur le terrain que 100 des 300 hélicoptères dont nous disposons en théorie. C'est totalement insuffisant. La réponse ne peut être d'en acheter d'autres. Vous vous souvenez de l'attitude un peu « raide » que nous avons eue lorsque l'on nous avait proposé d'ajouter sept Tigres dans la programmation militaire actualisée, d'autant que la proportion d'engins disponibles était la même parmi ces sept que parmi les soixante précédents !

La question du maintien en condition opérationnelle se pose depuis plusieurs années. Les réponses envisagées aujourd'hui ne sont pas à la hauteur de nos attentes. Il y a encore beaucoup d'efforts à faire. Les responsabilités sont partagées entre l'industriel, l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT), l'état-major...

Nous avons mobilisé des moyens dans la bande sahélo-saharienne. Il paraît que le sable n'est pas le même au Niger, au Mali ou en Tunisie et que les essais réalisés à un endroit ne peuvent pas préjuger de ce qu'il en serait ailleurs... Toutefois, le résultat, c'est bien que nos matériels s'usent extrêmement vite.

Il nous paraît donc nécessaire d'accélérer le programme Scorpion, qui a été conduit au profit de l'armée de terre. Ce programme de renouvellement des véhicules de transport, des véhicules d'attaque rapide et des moyens de communication est intelligent, mais ses échéances nous semblent trop éloignées. Il faudra accélérer la livraison des matériels. Apparemment, le doute que nous avons quant à la capacité des industriels à répondre à cette demande d'accélération n'est pas fondé.

Nous avons aussi une difficulté évidente avec nos bâtiments servant à assurer la souveraineté de la France, ainsi que la surveillance de nos espaces maritimes et de nos côtes. Ils vieillissent et sont désarmés. Mettre de la peinture sur la rouille ne règle pas l'ensemble des problèmes !

Dans le futur, l'évolution des technologies d'armement rendra à l'évidence les combats de plus en plus inégaux. Ceux qui seront capables de suivre ces technologies garderont un avantage. Il importe pour la France de le garder ; elle en a absolument besoin. Il nous faut donc poursuivre nos efforts en matière de recherche et d'étude. Nous devons à cet effet conforter le programme 144. En 2013, dans le livre blanc, nous avons avancé le chiffre, un peu « totem », d'un milliard d'euros par an. À l'époque, nous étions à environ 600 millions d'euros par an, contre 730 millions d'euros par an aujourd'hui. Cela nous semble insuffisant. Nous devons atteindre le milliard d'euros. D'ailleurs, il ne faut pas confier les programmes

d'études amont seulement aux grandes entreprises. Il faut aussi en distribuer une part aux PME ou aux *start-ups*, où la recherche et l'innovation sont souvent en avance, mais qui ont besoin d'un coup de pouce financier.

Le rattrapage au profit des forces conventionnelles, qui correspond à la première vague évoquée par le Président Jean-Pierre Raffarin, ne doit pas faire oublier le long terme, c'est-à-dire la crédibilité de la dissuasion. Le rapport de la commission sur le sujet va dans le sens que nous souhaitons.

Compte tenu des exigences de nos concitoyens et des menaces auxquelles nous sommes confrontés, il faut que l'effort permette à la fois d'effectuer le rattrapage nécessaire sur les forces conventionnelles et de moderniser notre dissuasion nucléaire, pour qu'elle soit en permanence crédible.

Le calendrier initial envisagé aujourd'hui nous paraît raisonnable. Je pense que le curseur est placé au bon endroit : les efforts qui auront été consentis d'ici à 2020 sur les forces conventionnelles permettront de nous libérer, pour amorcer ensuite correctement les chantiers nécessaires à la modernisation de la dissuasion nucléaire.

Nous avons déjà pour l'avenir des engagements financiers substantiels, qui ont été définis dans la loi de programmation ou postérieurement à son actualisation. Certes, une LPM n'est pas une loi de finances. Il faudra donc reprendre en loi de finances les mesures définies en LPM ou correspondant aux engagements en conseils de défense, s'agissant en particulier de la qualité de vie de nos soldats. Cela représente des sommes importantes.

Il faudrait évidemment s'opposer à toute velléité de réintroduction de ressources exceptionnelles dans le budget de la défense. Nous avons lutté ces dernières années pour supprimer de telles recettes et les remplacer par des crédits budgétaires. N'acceptons plus de mettre des crédits hypothétiques et aléatoires dans la trajectoire financière de la défense.

Dans son rapport sur les OPEX, la Cour des comptes, qui est dans son rôle, s'étonne que le budget ne soit pas sincère. Évidemment que le budget n'est pas sincère ! Nous affichons depuis des années une dépense de 450 millions d'euros, alors que nous savons qu'elle dépasse le milliard d'euros. Nous avons fait le choix de minorer cette provision pour minorer la part financée par la défense, car c'est l'interministériel qui finance le solde.

En la matière, la dernière année a été totalement vertueuse. Le ministère de la défense n'a pas participé au-delà de ces 450 millions d'euros. C'est assez exceptionnel. Mais cela a évidemment fortement déplu à Bercy. À mon avis, dès lors que l'on ne peut plus s'attendre à une baisse significative du niveau de nos OPEX dans les prochaines années, il faut à présent jouer la carte de la sincérité et proposer que le financement de ces OPEX soit évalué de manière plus rigoureuse dès la loi de finances initiale. Il serait raisonnable d'afficher un montant d'un milliard d'euros ; nous sommes dans la pratique, actuellement, autour de 1,2 milliard d'euros...

Comme l'a souligné le Président Jean-Pierre Raffarin, notre rapport décrit quels sont, selon nous, les bons outils pour assurer notre défense nationale et construire l'armée que nous voulons. C'est un peu un contrat que nous, commission chargée de la défense au Sénat, passons avec l'ensemble des acteurs concernés. Aux industriels, nous proposons des équipements et des financements complémentaires. Aux militaires, nous suggérons de poursuivre l'effort d'organisation rigoureuse qui est à l'œuvre depuis longtemps. D'ailleurs,

nous sommes parfaitement capables de la mesurer ; c'est tout de même la défense qui a subi l'essentiel de la RGPP en termes d'effectifs.

C'est aussi une question de crédibilité. Le soutien des parlementaires traduit le soutien de l'opinion publique. Nous passons bien un contrat. L'effort supplémentaire qui va être réalisé répond à un souci de la Nation. Chacun, à sa place, y jouera un rôle.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Nous pouvons être fiers de l'excellent travail effectué dans cette commission.

Le service national universel est un « marronnier » qui revient tous les deux ou trois ans et qui rencontre à chaque fois un grand succès. C'est une idée simple et populaire. J'ai suivi le cursus de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) en 1997 et en 1998, au moment de la suspension du service national, et je me souviens des débats qui y avaient cours. J'avais alors argumenté contre cette suppression, en mettant en avant le lien social et le suivi de nos communautés en déshérence.

Aujourd'hui, il est de notre devoir de membres de cette commission d'affirmer que son rétablissement ne serait pas une bonne solution. En 1997 et 1998, l'armée affirmait déjà ne pas disposer des moyens nécessaires pour répondre à cette demande. C'est toujours le cas aujourd'hui.

J'entends la proposition de création d'une mission d'évaluation préalable, mais ces missions finissent souvent par accepter le principe qui leur est soumis, et je crains que l'on ne mette à nouveau en place une usine à gaz !

Une solution de rechange existe pour encadrer cette jeunesse : la réserve citoyenne. On a souhaité créer un nouvel élément, la garde nationale, mais utilisons déjà les outils existants ; développons-les, cela ne coûte presque rien.

En ce qui concerne la cyberdéfense, j'ai participé hier à une réunion avec le secrétaire général adjoint de l'OTAN, Jamie Shea, et l'amiral Coustillière, consacrée à la création d'une « *cyber task force* ». Ils demandent fortement qu'un texte de loi mette enfin de l'ordre dans le domaine du numérique en matière de défense. Il devra résulter d'un travail en commun avec les experts et les responsables. Il faut également développer la formation à la cybervigilance dès le secondaire.

M. Christian Cambon. – Ces exposés éclairent l'avenir de la défense. J'ai une préoccupation concernant le bilan des opérations militaires. Notre défense s'est illustrée, mais nous rencontrons une grande difficulté pour assurer la gestion politique des conflits dans lesquels la France investit des troupes et des matériels.

Le constat pays par pays est inquiétant. Au Mali, la gestion politique du conflit est inexistante, alors même que, sans intervention française, on y trouverait sans doute aujourd'hui un califat. Le nouveau Président de la République l'a lui-même constaté sur place. Laurent Fabius, alors ministre des affaires étrangères, évoquait le développement que nous devons susciter dans cette partie du monde, alors que la situation est toujours particulièrement instable sur le plan sécuritaire et politique, et que des Français y perdent encore la vie.

Le Niger est en voie de déstabilisation, malgré le soutien français. Le Tchad également. En Libye, nos positions militaires et diplomatiques sont contrastées, car nous

soutenons officiellement le gouvernement de M. al-Sarraj, alors que le général Haftar, à Benghazi, semble avoir bénéficié d'un appui de certaines de nos forces.

En Centrafrique, enfin, le ministre de la défense affirmait le principe d'une guerre éclair consistant à frapper fort, puis à transférer le pouvoir. Nous avons visité la Centrafrique ; les conditions de vie des militaires y étaient inquiétantes et le risque d'embrasement persiste.

Notre travail sur le plan militaire n'a donc pas son équivalent dans la diplomatie. Celle-ci, par chance, va peut-être s'épaissir, puisque l'ancien ministre de la défense, qui dépendait parfois des lignes plus réalistes que celle du quai d'Orsay, va maintenant être confronté à la gestion politique de ces crises.

Notre commission contrôlant à la fois le domaine militaire et le champ diplomatique, nous devons rappeler qu'il ne faut pas laisser seules nos forces armées, mais soutenir leur travail par la diplomatie. Celle-ci doit être européenne, afin que nous ne soyons pas seuls à supporter les coûts de ces conflits et que la dimension politique des interventions soit prise en compte. À défaut, nous serions conduits à financer éternellement des opérations qui ne déboucheront pas sur la stabilisation de la région. Inutile d'évoquer la Syrie et l'Irak, où règne l'incertitude.

Il faut faire entendre ce passionnant travail à l'ancien ministre de la défense, aujourd'hui en charge des affaires étrangères, afin qu'il trouve une solution politique et diplomatique permettant aux régimes que nous soutenons de prendre eux-mêmes en charge les opérations. À ce titre, le retour du Maroc au sein de l'Union africaine est un signe que les Africains assurent leur propre destinée dans ces domaines.

M. Jean-Marie Bockel. – Concernant la cyberdéfense et le service militaire, notre commission a produit des travaux prémonitoires et constructifs il y a quelques années ou quelques mois. Nous sommes à l'évidence en phase avec les enjeux de défense du monde contemporain.

À l'assemblée parlementaire de l'OTAN, nous avons travaillé sur les budgets des États. J'ai présenté en novembre dernier un rapport sur le sujet. Avant même l'élection de M. Trump, les États-Unis faisaient pression sur les pays européens membres de l'OTAN pour qu'ils s'impliquent davantage. Nous assistons à un déplacement géopolitique : l'intérêt des États-Unis se déplace vers l'Est et vers l'Asie, l'Ouest devant donc être pris en charge par les autres pays. Les lignes bougent, certes lentement, et ces évolutions offrent de nouvelles opportunités, notamment aux pays européens membres de l'OTAN, qui sont, pour la plupart, également membres de l'Union européenne.

Il faut donc améliorer la coordination européenne pour mettre en œuvre des politiques communes, à géométrie variable, sur les armements et sur les questions industrielles, face à la toute-puissance américaine. Il ne s'agit pas de rêver à une inversion du rapport de force, mais de saisir des occasions en matière de défense européenne, d'armement, de recherche et développement, tant dans les domaines cyber et spatial qu'en ce qui concerne l'organisation militaire face aux nouvelles menaces.

L'enjeu touche donc d'abord à la souveraineté, mais la montée en puissance des budgets de défense peut également être envisagée comme une chance. Les réflexions que nous menons ici et dans d'autres enceintes peuvent donc converger !

La France dispose d'un avantage compétitif, par-delà ses faiblesses, et peut jouer un rôle moteur dans ce processus. Les Allemands ont évolué. Nous verrons dans quelle mesure une alliance sur ces sujets pourrait se mettre en place, au regard de la prise en compte de l'effort français.

M. Robert del Picchia. – Lors d'une réunion rassemblant des parlementaires internationaux et des diplomates, j'ai pu constater que notre commission était surnommée « la commission deux pour cent ! ». Nous sommes ainsi connus pour avoir poussé le Gouvernement à aller vers l'attribution de 2 % du PIB à la défense. J'en ai éprouvé une certaine fierté !

Concernant le service militaire, nous avons déjà questionné les personnes que nous auditionnons dans le cadre de notre rapport pour avis sur le projet de loi de finances. Il en ressort que les armées ont les savoir-faire, mais n'en ont pas les moyens. Dans le cas contraire, elles auraient pu y réfléchir. Le président de notre commission a évoqué une mission de réflexion à ce sujet, mais aussi une mission budgétaire.

On évoque l'usure du matériel au Sahel et les difficultés que nous éprouvons à le remplacer. S'agit-il d'un problème de moyens ou de production ? En payant plus cher, nous pourrions disposer plus rapidement du matériel.

M. Jean-Paul Émorine. – Il est légitime de viser 2 % du PIB, nombre de pays en parlent. Il y va de notre souveraineté. Toutefois, n'oublions pas le difficile contexte budgétaire : le pays est endetté à près de 100 % de son PIB, le déficit s'élève à plus de 3 % et nous empruntons chaque année quelque 180 milliards d'euros.

Dans les grands investissements, il n'est pas question de projets européens. Or nous pourrions envisager une vision européenne sur de grands projets industriels de défense, tels que les sous-marins, les porte-avions, les hélicoptères et l'aviation. Vous n'évoquez pas cette perspective. Nos pays rencontrent pourtant des difficultés budgétaires, à l'exception de l'Allemagne, où l'équilibre budgétaire facilite le financement d'un plan d'investissement.

Face à cette difficulté, pourrions-nous envisager de faire porter certaines charges sur l'Union européenne, ce qui permettrait de renforcer la construction européenne ?

M. Cédric Perrin. – Ce travail est utile et il était très attendu, comme l'indique la tribune publiée dans la presse par le chef d'état-major des armées en décembre dernier. L'idée d'une revue stratégique et d'une nouvelle loi programmation militaire me semble très bonne. La qualité de nos militaires leur permettra de rédiger très rapidement un tel texte.

Je reprends confiance dans la politique en constatant que les sujets militaires transcendent les appartenances politiques. Il est important de mettre en évidence les enjeux en termes de capacité, avec l'augmentation de nos interventions en OPEX. Sur le terrain, nous rencontrons des difficultés à entretenir un matériel vieillissant. Des questions très importantes devront être abordées dans les années qui viennent, telles que la dissuasion ou le nouveau porte-avions. Ce rapport sera donc très utile à une réflexion globale sur ces sujets.

Le président Raffarin a évoqué l'objectif de 2 % du PIB, en rappelant que les chiffres disent ce qu'on leur fait dire. Ce chiffre comprend-il les pensions, par exemple ? Quelle année est-elle effectivement visée ? Il faut peut-être fixer un cap avec un budget en numéraire, plutôt qu'en pourcentage d'un PIB dont nous ignorons le niveau en 2020 ou en

2025 ? Nous espérons que l'économie de notre pays sera la plus forte possible à ce moment-là, mais nous aurions intérêt à fixer ce chiffre en valeur absolue.

M. Jeanny Lorgeoux. – S'agissant de l'Afrique, je ne puis souscrire à l'analyse de Christian Cambon, qui opposait la réussite du ministère de la défense en Centrafrique à un échec de la politique du ministère des affaires étrangères, conduite par Laurent Fabius.

S'il y a des hoquets dans le rétablissement de la paix en Centrafrique, c'est à cause du « machin », de l'ONU, incapable de durcir son mandat et contrainte à rester statique.

M. André Trillard. – L'exercice auquel nous nous livrons est dangereux. Nous bâtissons notre budget comme des élus et des fonctionnaires : à l'envers. Nous partons des besoins plutôt que des recettes.

Le prix du carburant est exceptionnellement bas – mais demain ? Nos marins sont dispersés sur l'ensemble du globe, dans la mesure où la superficie de notre zone économique exclusive (ZEE) est égale à trois fois la surface de l'ensemble de l'Union européenne, mais nous n'en tirons aucun profit. Les seuls pompages prévus au large de la Guyane auraient pourtant dû nous rapporter un milliard d'euros par an. Il faut donc que le ministre de l'environnement ne s'oppose pas longuement aux permis de recherche, je ne parle même pas d'exploitation. À force d'avoir les mains propres et de concevoir nos budgets comme aucune entreprise ne le ferait, nous en arrivons à regarder différentes armes se battre pour le partage d'une masse budgétaire en diminution.

Nous devons chercher des recettes propres, et je serai fier que la marine surveille une ZEE présentant, en outre, un véritable intérêt économique.

M. Jacques Legendre. – Je suis d'accord avec Mme Garriaud-Maylam à propos du service militaire universel. Ce dispositif n'avait aucun intérêt en matière de défense et nous n'avons pas les moyens de le rétablir. Le principal objet de la défense, ce n'est pas l'intégration des jeunes ou la politique sociale. Je me souviens, moi aussi, des débats à l'occasion du passage à l'armée professionnelle.

Notre commission traite à la fois de la défense et des affaires étrangères. C'est judicieux, car une politique extérieure se juge sur l'adéquation entre les deux.

Quels moyens la France peut-elle consacrer à son appareil militaire ? Je soutiens le chiffre de 2 %, mais il ne nous permet pas d'être présents partout en même temps. Nous menons aujourd'hui trop de missions dans de trop nombreux endroits.

Où notre présence est-elle indispensable, où ne l'est-elle pas ? Au Moyen-Orient, par exemple, elle ne l'est pas. En revanche, que se passerait-il en Afrique si la France cessait d'y être présente ? Comme nous nous partageons aujourd'hui entre ces deux pôles, nous ne faisons en Afrique que la moitié du travail nécessaire.

Je reviens de Centrafrique. Les trois quarts du territoire échappent au contrôle du Gouvernement, les soldats de l'ONU sortent très peu ; quand ils le font, ils sont en danger. Nous nous sommes rendus en zone partagée entre la Seleka et les Anti-balaka ; quelques jours après notre passage, plusieurs soldats de l'ONU y ont été abattus. Le problème n'est pas réglé.

Les seules forces efficaces étaient les soldats de l'opération Sangaris, mais il n'en reste que 170 sur l'aéroport de Bangui. Le travail n'a donc pas été terminé, et nous sommes à

la merci d'un nouvel appel à l'aide. Il fallait renforcer l'opération Barkhane, et, au vu des conditions, le travail réalisé par nos hommes est remarquable. Rappelons, par exemple, la mise en œuvre des drones Reaper depuis la base de Niamey.

Nous devons nous demander ce que nous faisons pour être efficaces là où nous pouvons jouer un rôle réel, sans pour autant ne plus nous exprimer au niveau international. Il me semblait important de le rappeler alors que nous passons en revue nos politiques en matière de défense et de diplomatie.

M. Michel Boutant. – Concernant le financement de notre défense nationale et des opérations qui assurent la sécurité de nombreux pays européens, la question de la solidarité, au-delà de la compassion consécutive aux attentats, se pose.

Il y a quelques mois, Thierry Breton présentait à notre commission une thèse séduisante en affirmant que les autres États de l'Union européenne pouvaient contribuer à une forme de défense européenne projetée à l'extérieur de notre pays.

Mon cher collègue Legendre, peut-être nos troupes sont-elles trop peu nombreuses dans certains pays, mais que serait la situation de ces pays si elles n'y étaient pas ? Notre présence peut parfois passer pour symbolique, mais je crois à la force des symboles.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je distingue trois sujets dans ce débat.

Concernant le service national, nous sommes d'accord sur la ligne directrice. Il faut bien expliquer aux Français que nos armées ont changé. Nos soldats sont aujourd'hui aussi des techniciens et des ingénieurs. Aujourd'hui, on fait la guerre avec un niveau de technologie exceptionnel. La qualité de nos équipes militaires est frappante, mais les Français croient que notre armée est toujours celle pour laquelle le service militaire avait un sens. Au-delà de la question de la cohésion sociale, il s'agit donc de travailler sur le visage de notre armée et de promouvoir l'évolution de la défense et sa place dans l'innovation.

Le deuxième sujet est l'Europe. Évitions de faire croire aux Français que la défense européenne est l'issue évidente de nos débats et que des progrès stratégiques interviendront dans ce domaine à très court terme ! Si nous ne faisons pas les efforts nécessaires, les autres ne les feront pas non plus. En outre, la souveraineté est au cœur de notre indépendance nationale et doit nous conduire à assumer nous-mêmes les grands sujets de notre défense.

En revanche, il faut avancer sur le plan industriel. C'est complexe, car même après le Brexit, nous restons liés par les traités de Lancaster House, qui peuvent nous profiter mutuellement.

Nous devons aborder le sujet européen par les grands projets, sans pour autant laisser penser, par exemple, que le drone européen serait la solution unique. Je le dis d'autant plus librement que notre ministre chargée de la défense dispose d'une culture très européenne. Prenons garde à ce qu'un mythe européen ne nous éloigne pas des réalités et de nos responsabilités. Gérons cela à la manière chinoise, en ménageant le « yin » et le « yang » ! Le Président de la République a eu raison d'évoquer une implication européenne, et les Français sont prêts à y croire, mais nous devons nous garder de susciter des rêves démobilisateurs.

Concernant la politique étrangère et défense, nous devons inclure le mot « paix » dans nos stratégies. Les menaces sont réelles. Nous sortons d'une période où la guerre était impossible ; nous entrons dans une période où elle est de nouveau possible.

Or la défense ne porte pas en elle-même la paix, comme le montre la situation de l'Irak. Il faut donc aussi des solutions politiques. C'est la sagesse du Sénat que de lier les deux. La France a une occasion exceptionnelle de le faire, car un bon ministre de la défense est devenu ministre des affaires étrangères. Il a pu, par exemple, constater en Libye que, pour battre les Frères musulmans, il était possible de nouer des alliances avec ceux qui les combattaient déjà, comme les Égyptiens ou le général Haftar. Ce n'était pas une évidence pour nos diplomates. Nous devons donc bâtir l'idée selon laquelle les opérations militaires s'accompagnent de dialogue et de solutions politiques.

Dans la perspective de la paix, défense et diplomatie sont les étapes d'un même chemin. La diplomatie a besoin de la capacité d'intervention, laquelle – la Libye le montre bien – est impuissante sans solution politique. L'objectif de la France doit donc être de faire de notre indépendance nationale un acteur de paix dans le monde. Il ne s'agit pas de guerroyer dans le monde entier, mais de protéger les Français et de lutter contre les forces de déstabilisation. Notre stratégie, c'est l'indépendance pour la paix.

Dernier point, pour Cédric Perrin : nous évoquons 2 % dans le rapport parce que c'est un objectif mobilisateur et consensuel, mais nos chiffres sont bien inscrits en valeur absolue. Nous indiquons bien la somme de 39,5 milliards d'euros pour 2020. C'est pour cela que nous tirons la sonnette d'alarme aujourd'hui : si nous voulons faire un saut de 2 milliards d'euros par an à compter de 2018, nous devons être prêts dès 2017.

M. Daniel Reiner, corapporteur. – Je distingue également trois thèmes.

Le premier concerne les OPEX. Cette question a fait l'objet d'un rapport de notre commission, concluant que gagner la guerre ne signifiait pas gagner la paix. L'intervention militaire n'est qu'un élément de la résolution du conflit, laquelle est toujours politique. On fait la guerre quand on ne sait plus quoi faire, mais cela ne résout pas le problème. Je vous renvoie à ce travail, qui pose toutes les questions, sans apporter les réponses, évidemment.

Sans vision politique, il n'est pas possible de sortir de la crise. Nous sommes allés en Centrafrique, nous avons analysé l'opération Sangaris et nous avons compris pourquoi il fallait en sortir, mais nous mesurons parfaitement alors que la crise était là, qui couvait. Les Centrafricains nous disaient à quel point ils ne croyaient pas à l'efficacité des 12 000 hommes de la MINUSCA. Nous avons expliqué ce que l'on pouvait attendre de l'apport des forces de maintien de la paix et ce qu'il était illusoire d'en espérer. Nous attendions de l'Europe un effort en matière de développement et d'accompagnement politique, y compris sécuritaire, pour donner les moyens nécessaires à l'État. Cela n'a pas été le cas jusqu'à maintenant.

Fallait-il aller en Syrie et en Irak ? Je partage le sentiment de Jacques Legendre. Le livre blanc sur la défense définissait des périmètres d'intervention privilégiée et des zones où nous n'avons qu'un rôle limité à jouer. Notre périmètre d'élection comprend la Méditerranée et l'Afrique, mais beaucoup moins le Moyen-Orient. Nous y sommes intervenus parce que les attentats de Paris avaient été préparés là-bas. Nous avons seulement accompagné la coalition, et nous avons consacré peu de forces à l'opération Chammal. L'essentiel des efforts a porté sur Serval et Barkhane. Au Moyen-Orient, nous sommes

seulement dans une coalition, et nous n'avons d'ailleurs pas hésité à en retirer notre porte-avions.

Concernant le service national, je partage les propos du Président Jean-Pierre Raffarin. J'ai vécu comme député la suppression du service militaire. J'ai parcouru récemment le rapport de Philippe Séguin sur cette question. Il se posait déjà les questions que nous nous posons aujourd'hui, et préconisait de mettre un terme à ce dispositif.

Aujourd'hui, la question qui nous est posée n'est pas militaire, mais sociale. Des dispositifs existent pour améliorer la citoyenneté en s'appuyant sur le domaine militaire : service militaire adapté outre-mer, service militaire volontaire, cadets de la défense... Ils s'adressent à des publics identifiés. La généralisation est une autre question. Prenons le temps de la réflexion en restant attentifs à ne pas pénaliser la défense et son budget.

L'Europe est un sujet important. Que peut-on attendre de la solidarité européenne ? Nous essayons de construire une base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne depuis la création d'EADS en 1998. Nous avons obtenu des réussites, comme MBDA, mais aussi des échecs, sur les chantiers navals, par exemple, qui restent en concurrence. Si nous faisons un front commun européen, nous l'emporterions plus souvent, mais nous n'y sommes pas parvenus. Des efforts ont été réalisés en matière d'armement terrestre, avec le rapprochement réalisé entre Nexter Systems et Krauss-Maffei Wegmann ou la vente en cours de Renault Trucks.

L'exercice est long et difficile. Notre industrie d'armement est la plus puissante en Europe. C'est un atout à faire valoir, mais l'on nous accuse parfois de chercher à mettre à notre botte toute l'industrie européenne ! Nous avançons donc doucement.

N'oublions pas l'OTAN, car nous la France en est désormais pleinement membre. Bien sûr, c'est l'OTAN qui a empêché la création d'une Union européenne de la défense. La Commission européenne est toutefois de bonne volonté. Le Sénat a voté une résolution pour évoquer les perspectives financières de l'Union européenne en matière de recherche et de défense à partir de 2020. Elle a été reprise dans nos propres termes et a été très utile, j'en suis persuadé, à Michel Barnier, qui était en charge de ce dossier. Nous sommes donc entendus à Bruxelles.

Concernant les 2 %, en effet, les chiffres sont détaillés dans le rapport. Nous écrivons surtout ces lignes fondamentales : « Dans le contexte actuel, tant international qu'interne, l'enjeu pour notre pays n'est pas d'affecter au budget de la défense une part de richesse nationale abstraitement prédéterminée : il est de définir des moyens militaires, et donc un budget, qui répondent comme il convient aux besoins précis que commandent l'ensemble des menaces pesant sur notre sécurité et, à la fois, les ambitions stratégiques que la France entend assumer. En d'autres termes, il s'agit de donner à nos armées les moyens de leurs missions - ni plus ni moins. »

M. Xavier Pintat. – En réponse à la question posée par Jacques Legendre sur la nécessité de recentrer nos troupes en OPEX, je précise que notre présence militaire à travers le monde est parfois liée à des accords internationaux, voire des contrats de vente d'armements. Notre partenariat avec l'Australie, par exemple, nous oblige : ce pays est attaché à une présence française renforcée dans la zone pacifique.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il importe de ne pas trop utiliser la défense dans la communication politique nationale. Cela conduit à des opérations dont l'ambition n'est que politique à court terme et non stratégique. Maintenons l'ambition stratégique de la défense. Notre commission recherche ainsi des accords entre droite et gauche, car nous nous plaçons au niveau stratégique de défense de la sécurité des Français, loin de l'opportunisme politicien. Nous devons défendre cette ambition, pour que la génération qui vient suive les traces de ses aînées.

À l'issue de ce débat, la commission adopte le rapport à l'unanimité des membres présents et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Bilan annuel de l'application des lois - Communication

La commission entend une communication sur le contrôle de l'application des lois relevant de la commission pour l'année parlementaire 2015-2016.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, nous devons, comme chaque année, faire le bilan de l'application des lois de notre commission. Je vous ai présenté le 21 février dernier un bilan quinquennal, c'est pourquoi je serai bref.

Comme vous le savez, l'essentiel de l'activité législative de la commission consiste en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux, qui ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois. Au cours de la session parlementaire 2015-2016, le Sénat a adopté 32 accords internationaux relevant de la compétence de la commission.

Une seule loi a été promulguée dans les secteurs de compétence de notre commission, la loi du 5 février 2016 traduisant, en droit interne, les obligations nées de la conclusion du protocole de Vienne en 1998, en vue de lutter contre la prolifération clandestine des armes nucléaires. Examiné au Sénat, en 2013, ce texte a été définitivement adopté par l'Assemblée nationale, le 28 janvier 2016. C'est notre collègue Robert del Picchia, qui en avait été le rapporteur pour notre commission.

Je vous rappelle que la commission s'est saisie pour avis de la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, sur laquelle le Gouvernement avait engagé une procédure accélérée, ainsi que du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement. Ces deux textes sont devenus des lois, respectivement en novembre 2015 et en juin 2016. Suite à la censure du Conseil constitutionnel, nous savons qu'il faudra revenir sur la loi sur la surveillance des communications électroniques internationales d'ici le 31 décembre 2017.

La commission a, en outre, examiné 3 propositions de résolution, au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement : la première, sur les demandes de réforme de l'Union européenne présentées par le Royaume-Uni avant le référendum ; la deuxième, relative au régime de sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de Russie et la troisième, sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Au 31 mars 2017, la commission suivait donc l'application de cinq lois adoptées au 30 septembre 2016.

La commission a plusieurs motifs de satisfaction.

En premier lieu, les deux lois de programmation militaire – celle de 2013 et celle de 2015, qui l’actualise – sont devenues totalement applicables. Le 21 mars 2017, a enfin été publié le dernier arrêté attendu sur la loi de 2013. Mission accomplie pour le ministre sortant même si nous aurions préféré une deuxième actualisation gravant dans le marbre les décisions du Conseil de défense du 6 avril 2016, comme nous l’avons déjà dit plusieurs fois.

En deuxième lieu, la commission a reçu, en octobre 2015, l’unique rapport attendu sur la loi de 2015 relative au renforcement de la protection des installations civiles abritant des matières nucléaires. Ce rapport intitulé « L’essor des drones aériens civils en France : enjeux et réponses possibles de l’Etat » a été déposé, avec seulement deux semaines de retard sur le calendrier prévu, mais le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) l’avait transmis, préalablement et sous embargo, à la commission, et le Secrétaire général est venu le présenter lui-même, en réunion plénière, le 14 octobre 2015.

En troisième lieu, la commission a reçu quatre rapports prévus par la loi de 2015 actualisant la programmation militaire, ce qui porte à cinq, le nombre total de rapports reçus depuis la promulgation de cette loi, ce qui est plutôt satisfaisant car nous en attendions sept en tout. Nous avons ainsi reçu le rapport de l’article 5 « conditions de mise en œuvre de la loi de programmation actualisée », le 30 mars 2017, celui de l’article 7, « emploi des armées sur le territoire national », le 4 mars 2016 – dont nous avons débattu en séance avec le Gouvernement, à notre initiative –, celui de l’article 22 sur le service militaire volontaire, le 16 décembre 2016 et celui de l’article 12 sur la concertation et le dialogue sociale des militaires, le 22 février 2017.

Toutefois, la commission exprime trois regrets :

Le premier – bien connu – est de ne pas recevoir de bilan annuel politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours, que le Gouvernement devrait transmettre, en application de l’article 4 de la loi de programmation militaire de 2013. La commission a ainsi fait son propre bilan des OPEX dans son rapport d’information de juillet 2016. Le Gouvernement a finalement organisé, le 19 octobre dernier, un débat prévu pour être annuel, par ce même article 4, et que la commission réclamait quasiment depuis trois ans.

Le deuxième regret, est de ne pas avoir reçu, en 2016, le premier rapport bisannuel prévu par l’article 15 de la loi de juillet 2014 d’orientation sur le développement, qui doit être transmis au Parlement, pour faire la synthèse de la politique de développement et de solidarité internationale conduite par la France dans les cadres bilatéral et multilatéral. Nous l’avons finalement reçu il y a une quinzaine de jours et même si c’est en dehors de la période de référence, je dois dire qu’il nous sera bien utile pour examiner le prochain contrat d’objectifs et de moyens de l’Agence française de développement (AFD), qui nous sera transmis fin juin pour avis.

Le troisième regret, est de constater qu’il manque un décret d’application à la loi de lutte contre la prolifération clandestine des armes nucléaires, un décret en Conseil d’Etat précisant ses modalités d’application.

En conclusion, mes chers collègues, je vous invite à vous référer à la note qui vous a été distribuée pour de plus amples informations sur la mise en application des lois adoptées par notre commission. Il est prévu que toutes les commissions fassent le bilan

d'application des lois dans leur secteur de compétence avant la mi-juin et qu'un document d'ensemble soit publié pour en rendre compte.

Je suis prêt à entendre vos remarques, si vous en avez.

Pour notre commission, on peut considérer que le Gouvernement sortant a fait correctement son travail d'application.

La séance est levée à 11 h 15.

Mercredi 28 juin 2017

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

Audition sur la crise diplomatique dans le Golfe

La réunion est ouverte à 10 heures.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, permettez-moi de saluer la présence de MM. Placé et Vallini, qui rejoignent notre assemblée après leur expérience gouvernementale. C'est un plaisir de les retrouver parmi nous.

Mes chers collègues, je souhaite en votre nom la bienvenue aux trois experts qui ont bien voulu éclairer notre commission sur la crise diplomatique dans le Golfe relative au Qatar : Mme Agnès Levallois, consultante, vice-présidente de l'IREMMO (Institut de recherche et d'études Méditerranée Moyen-Orient) ; Mme Fatiha Dazi-Héni, responsable de programme à l'IRSEM (Institut de recherches stratégiques de l'École militaire) et maître de conférences à l'IEP de Lille, spécialiste de la péninsule arabique ; M. Stéphane Lacroix, professeur associé à l'École des affaires internationales de Sciences Po et chercheur au CERI (Centre d'études et de recherches internationales conjoint à Sciences Po et au CNRS).

Nous avons d'ailleurs déjà bénéficié de l'expertise de Mme Dazi-Héni et de M. Lacroix, l'année dernière, pour une audition sur l'Arabie saoudite. Merci à tous les trois d'avoir accepté de participer à l'audition d'aujourd'hui.

Je signale à tous que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo, retransmise sur le site internet du Sénat.

Le 5 juin dernier, l'Arabie saoudite, les Émirats Arabes Unis, Bahreïn et l'Égypte, puis le Yémen ont rompu leurs liens diplomatiques avec le Qatar, lui reprochant de soutenir le « terrorisme » et de déstabiliser la région. Un blocus terrestre, maritime et aérien a été organisé contre Doha. Cette crise brise de fait l'unité du Conseil de coopération du Golfe. Elle est évidemment problématique, alors que la stabilité régionale est nécessaire pour lutter contre le terrorisme et pour résoudre les autres crises en cours, en Syrie et en Libye notamment.

Pour essayer de mieux comprendre les tenants et les aboutissants de la situation, je propose que nous procédions en deux séquences. Chaque fois, nos trois experts auront dix minutes pour répondre synthétiquement à deux questions, avant de répondre aux interrogations de ceux de nos collègues qui souhaiteront intervenir.

Première question : d'où la crise est-elle née ? Quelles sont ses racines ? Au-delà des motifs officiels, quels sont les véritables griefs de Riyad et de ses alliés contre le Qatar ? La bonne entente relative de l'émirat avec l'Iran ? Le soutien qu'il apporte aux Frères musulmans égyptiens et à d'autres organisations apparentées dans la région ?

Plus généralement, quelle part les choix de politique étrangère de Doha ont-ils prise dans l'opposition de ses voisins, et dans quelle mesure les déclarations du Président Trump en Arabie saoudite, décrivant un nouvel « axe du mal », ont-elles pu servir de déclencheur ?

Deuxième question : où la crise peut-elle mener ? Toutes les puissances qui se sont exprimées ont appelé au dialogue entre les parties, et le Koweït conduit une médiation entre Riyad et Doha. La Turquie a également proposé ses services de médiation, mais cette offre a été déclinée par l'Arabie saoudite : quelle est la stratégie du Président Erdogan ? Quelle est celle de l'Iran, qui a mis en place un pont aérien et maritime pour assurer le ravitaillement du Qatar malgré le blocus ? Quels buts l'Égypte poursuit-elle ?

Par ailleurs, quelle peut être la portée, pour la suite des événements, de la récente décision prise par le roi Salman d'Arabie saoudite de désigner son fils, Mohammed ben Salman, dit MBS, comme prince héritier ?

Se dirige-t-on vers une forme de recomposition régionale ? Que peuvent, dans cette perspective, la France et les États-Unis, qui multiplient actuellement les contacts en faveur de la désescalade ?

Je cède tout d'abord la parole à M. Lacroix, pour un cadrage régional.

M. Stéphane Lacroix, professeur associé à l'École des affaires internationales de Sciences Po (PSIA) et chercheur au Centre d'études et de recherches internationales (CERI-Sciences Po-CNRS). – Monsieur le président, je vous remercie de cette invitation.

Vous l'avez dit, cette crise oppose trois pays du Golfe et l'Égypte, mais aussi, plus largement, tous leurs clients régionaux qui se sont ralliés à l'une ou à l'autre des causes. C'est le cas du président du Yémen soutenu par l'Arabie saoudite, le Yémen étant lui-même divisé en deux camps. C'est pareil en Libye, où le général Haftar, pro-saoudien et pro-émirien, soutient ses alliés naturels.

Pour autant, la crise concerne avant tout l'Arabie saoudite, les Émirats Arabes Unis et le Bahreïn, ainsi que l'Égypte, avec, pour moteur principal, les Émirats Arabes Unis (EAU), qui sont les plus proactifs. À leur tête, le Sheikh Khalifa bin Zayed, qui est le grand maître d'œuvre de cette opération.

Face à eux, on trouve donc le Qatar, qui, dans un premier temps, était seul, mais qui a été rejoint, après quarante-huit heures d'incertitude, par la Turquie. Pour répondre très brièvement à votre seconde question, je pense que c'est ce soutien qui interdit aujourd'hui toute escalade militaire. Pourtant, lorsqu'ils se sont retrouvés isolés au tout début de la crise, les Qataris ont vraiment cru à la possibilité d'une invasion terrestre. Le camp Erdogan affiche un soutien qui s'inscrit dans la logique du pacte militaire qui avait été signé un mois plus tôt entre les deux pays et qui prévoyait l'installation d'une base turque au Qatar. Malgré tout, personne ne savait si Erdogan allait mettre cet accord en avant et s'afficher au côté de son

allié dans un contexte aussi tendu. À mon sens, le fait qu'il s'engage a contribué à rééquilibrer les forces et interdit aux uns et aux autres de chercher à s'imposer militairement.

Un des arguments officiellement mis en avant par les contempteurs du Qatar concerne l'Iran. Ils accusent le Qatar d'entretenir une proximité gênante avec Téhéran. Il me semble que c'est là un pur prétexte. En effet, les différents pays du Golfe ont, pour des raisons diverses, des relations avec l'Iran. Les EAU, ses banques en particulier, sont le premier partenaire commercial de l'Iran dans le Golfe. Le Koweït est obligé d'avoir des relations cordiales avec l'Iran, 30 % de sa population étant chiite, avec une partie d'ascendance iranienne qui se rend régulièrement dans ce pays. De plus, les deux États partagent une frontière. Oman a également de bonnes relations avec l'Iran. Je dirai donc que le Qatar ne se distingue pas de ses voisins en ce qui concerne ses relations avec l'État perse. Il y a de surcroît la question du champ gazier que partagent l'Iran et le Qatar, et qui les oblige à avoir des relations fonctionnelles avec leurs grands voisins du nord. À mon sens, cet argument est mis en avant par les EAU et l'Arabie saoudite pour légitimer leur position à l'égard de deux publics essentiellement : tout d'abord, les Américains et Trump, dont on connaît la position anti-iranienne ; ensuite, les opinions publiques du Golfe, au sein desquelles le sentiment anti-iranien est aujourd'hui très fort. Il y a cette idée dans les populations du Golfe, du côté arabe, que l'Iran est une puissance expansionniste menaçante. Mettre en avant les relations supposées entre le Qatar et de l'Iran, c'est vraiment accuser le Qatar de trahison à la cause. Mais, je le répète, pour moi, il ne s'agit pas là de la vraie raison du déclenchement de cette crise.

La deuxième raison mise en avant, c'est le soutien au terrorisme. Si l'on entend par là soutien à Daech, c'est évidemment une accusation fautive. Aucun pays ne soutient officiellement Daech dans cette histoire. Ses chefs ont d'ailleurs un discours très hostile aux monarchies du Golfe, que ce soit le Qatar ou l'Arabie saoudite. Une telle accusation relève plus du fantasme que de la réalité. Malgré tout, dans le contexte de la crise syrienne, il est vrai que les monarchies du Golfe en général ont très largement arrosé de nombreux groupes armés. Or la porosité est telle dans le champ de ce conflit que les financements passent facilement d'un groupe à l'autre. Il n'est donc pas impossible que de l'argent qatari, mais également saoudien, voire émirien, ait bénéficié à des groupes que l'on peut qualifier de djihadistes en Syrie. Ce n'est donc pas une spécificité qatarie, même si, et je vais y revenir, le Qatar a eu une position plus officiellement favorable à un certain islam politique, qui, dans le cadre syrien, est représenté par les Frères musulmans et un groupe qui se trouve à la gauche de Jabhat al-Nosra. Il ne s'agit pas de djihadistes globaux, mais de salafite-nationalistes, comme les appellent certains de mes collègues chercheurs. Vu de l'extérieur, ces groupes paraissent certes infréquentables, mais, dans le contexte syrien, le Qatar a pu les soutenir officiellement.

En revanche, je le répète, ni le Qatar ni aucun de ses voisins n'affiche un soutien officiel à l'égard de groupes terroristes partisans du djihad global. Là encore, on se trouve devant un débat, qui, à mon avis, cache autre chose, d'autant qu'un tel reproche peut tout à fait être renvoyé aux Saoudiens, comme ils ont pu s'en rendre compte assez vite à la lecture de la presse américaine.

Quelles sont, alors, les causes réelles de cette crise ?

À mon sens, il y a des causes profondes qui ont ressurgi dans un certain contexte.

Alors que le Qatar était l'un des États fondateurs du Conseil de coopération du Golfe en 1981 et avait une politique suiviste jusqu'en 1995 à l'égard de ses voisins, en

particulier l'Arabie saoudite, cette année va marquer un changement radical dans la politique du Qatar, avec l'arrivée au pouvoir d'un nouvel émir qui essaie de marquer l'indépendance politique du Qatar, avec la volonté d'en faire une puissance régionale, voire globale. Il y a le désir de construire la marque « Qatar », comme le disent les Qataris, qui parlent volontiers business, avec une politique qui se veut indépendante par rapport à ses voisins, ambitieuse, iconoclaste. Celle-ci va se décliner de différentes manières, parfois contradictoires en apparence : ouverture d'une base américaine, relations diplomatiques avec Israël, ouverture d'une ambassade des Talibans. Tout est mis en œuvre pour se distinguer.

Dans le même temps, le Qatar va ouvrir un espace médiatique qui n'existait pas jusqu'alors dans le monde arabe. Au début, il y a eu Al Jazeera, puis tout un empire médiatique a vu le jour. La chaîne Al Jazeera a été une vraie révolution au moment de sa création, puisqu'elle a été la première du monde arabe à organiser des débats mettant face à face des gens qui n'étaient pas d'accord. Il s'agissait de prendre un pro-régime et un anti-régime, qui, idéalement, pour faire de l'audience, finissaient pas en venir aux mains. C'est la marque de fabrique « Al Jazeera ». Brusquement est apparu un espace de débat virulent dans des pays habitués à un consensus de façade. Cet empire médiatique qui s'est développé a contribué à donner une voix à toutes les oppositions du monde arabe : on peut voir sur Al Jazeera des opposants saoudiens, des opposants égyptiens, des opposants tunisiens, qui viennent défendre leurs positions face aux partisans du camp d'en face.

Le Qatar va même aller plus loin en donnant l'asile à un certain nombre de ces opposants, notamment saoudiens, ce qui va beaucoup énerver ses voisins.

Dans toutes les forces politiques qui investissent cet espace médiatique, il y a bien évidemment les islamistes, qui représentent une partie importante des oppositions du monde arabe, et à l'égard desquels le Qatar va avoir une certaine bienveillance. C'est surtout le cas avec les mouvements proches des Frères musulmans. Le grand prédicateur des Frères musulmans, Al-Qaradaoui, est basé au Qatar et il a eu une émission sur Al Jazeera, qui a été longtemps l'émission phare de la chaîne. La proximité est donc claire avec les Frères musulmans.

Dans ce contexte, le Qatar va se distinguer en 2011 en étant le pays qui soutient le plus ouvertement les printemps arabes dès le départ. On peut même dire que, dans certains cas, il les a rendus possibles. On a beaucoup parlé du rôle des réseaux sociaux dans la révolution égyptienne, mais je pense qu'Al Jazeera a eu un rôle plus important. Dès le 25 janvier 2011, la chaîne parle d'une révolution sur la place Tahrir, quitte à exagérer le nombre des manifestants. Un ami égyptien me racontait qu'il avait entendu Al Jazeera évoquer au début de l'après-midi 100 000 manifestants, mais qu'il n'en avait vu qu'environ 5 000 en arrivant. La chaîne a donc contribué à l'effet d'entraînement. Il en a été de même en Tunisie et en Syrie.

Très vite, le Qatar va choisir son camp, à savoir celui des Frères musulmans, avec qui il entretient une proximité très ancienne. Il s'agit aussi d'un calcul d'intérêt de sa part, puisqu'il pense réellement qu'ils sont les mieux placés pour s'imposer politiquement après les printemps arabes en Tunisie, en Égypte, etc. De fait, il est persuadé que cela renforcera son rayonnement politique. Il y a donc une question d'affinité idéologique avec les Frères musulmans, mais il y a aussi une politique d'intérêt bien compris.

Cette position est inacceptable pour les EAU et l'Arabie saoudite, qui se méfient dès le départ des printemps arabes. Il s'agit de monarchies conservatrices qui voient dans tout

bouleversement de l'ordre régional une menace. D'emblée, les Émiriens et les Saoudiens sont donc furieux contre le Qatar et son soutien affiché aux Frères musulmans, avec qui ils ont une relation compliquée depuis longtemps.

Dans le cas des EAU, cette hostilité est très affichée depuis le début des années 2000. Les Saoudiens, quant à eux, ont eu des relations avec les Frères musulmans jusqu'aux années 90. Elles ont même été étroites dans les années 80 pour combattre l'occupation soviétique en Afghanistan. Seulement, au lendemain de la première guerre du Golfe, un mouvement d'opposition islamiste inspiré par les Frères musulmans s'est développé en Arabie saoudite contre la monarchie, qui considérera dorénavant les Frères musulmans comme des ennemis, d'autant plus menaçants qu'ils proposent un autre système politique que le leur, également fondé sur l'islam. Ils se battent donc pour la même ressource religieuse. Les EAU et l'Arabie saoudite se rendent compte que les Frères musulmans sont plus des concurrents que des alliés. Dès les années 2000 se développent donc des tensions entre tous ces protagonistes.

Jusqu'en 2013, les EAU et l'Arabie saoudite regardent de manière relativement impuissante les alliés du Qatar gagner partout. L'arrivée de Morsi au pouvoir les terrorise. Ils se mettent donc en ordre de bataille pour inverser la tendance. Cela se manifeste d'abord par le soutien apporté au général, devenu maréchal puis président, Sissi. Ce soutien interviendra bien en amont du coup d'État de juillet 2013. Il faut savoir que Sissi était attaché militaire en Arabie saoudite et qu'il a des liens très étroits avec les Saoudiens depuis longtemps. Quelques mois avant le coup d'état, les pays du Golfe, les EAU et l'Arabie saoudite ont fait savoir qu'ils étaient favorables au renversement de Morsi.

Ensuite, en 2014, les Émiriens et les Saoudiens décident de passer à l'action contre celui qu'ils considèrent comme étant la cause de ces troubles politiques, à savoir le Qatar. C'est la première crise, avec le retrait des ambassadeurs. Ceux-ci seront finalement réaffectés sans qu'aucune solution n'ait été esquissée.

La seconde crise, c'est la crise actuelle, qui éclate dans un contexte marqué par l'arrivée au pouvoir de Trump, lequel soutient les EAU et l'Arabie saoudite dans leur action contre le Qatar. Par ailleurs, on a assisté à des changements décisifs au sein de la monarchie saoudienne. La personnalité de Mohammed ben Salman joue beaucoup dans cette nouvelle donne. Or il a aujourd'hui le pouvoir quasiment tout seul en Arabie saoudite, ce qui est complètement nouveau dans une monarchie où le pouvoir est d'habitude réparti entre différents clans. Aujourd'hui, cet État a donc la capacité d'être beaucoup plus proactif dans sa politique étrangère.

Mme Agnès Levallois, consultante, vice-présidente de l'Institut de recherche et d'études Méditerranée Moyen-Orient (IREMMO). – Pour comprendre la politique du Qatar, il me paraît extrêmement important de partir de 1995, date qui correspond à l'arrêt du suivisme dans la ligne politique et la diplomatie pratiquées par ce pays. Dès lors, ce tout petit émirat, coincé entre l'Arabie saoudite et l'Iran, qui se sent donc foncièrement fragile, a affiché une ambition et s'est évertué à mettre en place une politique régionale, voire à caresser des ambitions supérieures, pour exister et essayer de s'acheter différentes assurances vie. Il est, en effet, tout à fait conscient de la fragilité de sa position géopolitique, de la petitesse de son territoire et de la faiblesse de ses ressources humaines.

Il faut être très conscient de ce que représente la population du Qatar. On parle de 2 millions à 2,5 millions d'habitants, parmi lesquels 10 % sont des locaux, des Qataris.

Cette démographie extrêmement faible constitue une grande fragilité. En effet, il faut avoir les moyens humains adaptés pour mettre en œuvre la politique qu'on prétend mener.

J'ai le sentiment que, depuis quelques années, le Qatar veut en faire beaucoup plus qu'il n'en a la capacité et qu'il est en train de se prendre les pieds dans le tapis. L'organisation de la Coupe du Monde en 2022 est peut-être l'élément de trop !

On entend souvent dire que le Qatar a beaucoup d'argent et qu'il peut tout faire. Quelle que soit sa puissance financière, je ne crois pas que tel soit le cas. Certes, il peut acheter des compétences et beaucoup de choses, mais il reste, en dépit de toute son ambition, foncièrement fragile. Il développe une politique et une stratégie pour conforter sa position et démontrer qu'il est en mesure d'aller jusqu'où il a décidé qu'il irait.

Le Qatar se demande comment faire pour apparaître sur la carte du monde et y rester, à l'abri des deux puissances régionales voisines que sont l'Iran et l'Arabie saoudite. Cela l'a amené à développer, depuis de nombreuses années maintenant, une politique autonome à l'égard des autres pays membres du Conseil de coopération du Golfe qui énerve terriblement ses grands voisins !

Le rôle joué par Al Jazeera dans l'expansion de l'influence du Qatar est, il est vrai, extrêmement important. Certes, cette chaîne a perdu de son influence depuis les révolutions arabes en raison de la ligne éditoriale qu'elle avait suivie à cette occasion. En dépit des critiques que suscite cette chaîne, même si les téléspectateurs zappent aujourd'hui plus volontiers et regardent différents supports, même si elle partage aujourd'hui son espace avec d'autres – ce qui est un fait nouveau – elle continue à être un média absolument incontournable, extrêmement regardé et suivi avec attention. Conserver cette forte audience permet à Al Jazeera d'exercer une influence très importante.

La crise qui se joue aujourd'hui dans la région et qui met en cause le Qatar est peut-être aussi une façon pour l'Arabie saoudite et pour les Émirats, qui sont, j'en suis moi aussi convaincue, vraiment à la manœuvre, de rappeler au Qatar que les révolutions arabes sont finies. Ses voisins lui intiment l'ordre d'entrer dans le rang et de renoncer à la politique autonome pratiquée depuis le début des révolutions en soutenant les Frères musulmans. Ce qui s'est passé dans différents pays de la région, en Égypte, en Tunisie et dans d'autres pays, a semblé, au départ, donner raison à la stratégie du Qatar. Ce sont en effet les Frères musulmans qui sont arrivés au pouvoir. Or le Qatar avait des liens privilégiés avec tous les responsables de ce mouvement dans la région pour leur avoir accordé l'asile lors des années précédentes, quand ils étaient en mauvaise posture dans leur pays d'origine. Par la suite, le changement qui s'est produit, en particulier en Égypte, a évidemment mis à mal la stratégie du Qatar, lequel s'est retrouvé en plus grande difficulté, faute de pouvoir continuer à se reposer, pour justifier sa politique, sur les élections qui avaient amené au pouvoir les Frères musulmans.

Leur mise à l'écart – c'est le moins qu'on puisse dire – en Égypte et, dans une moindre mesure, en Tunisie, affaiblit la position du Qatar dans le soutien qu'il a affiché vis-à-vis de cette mouvance de l'Islam politique. Cela permet aux Émirats, à l'Arabie saoudite, ainsi qu'à l'Égypte de remettre en cause cette stratégie de soutien du Qatar, qui pouvait être en partie opportuniste, utilisée aux seules fins d'exercer une influence.

Ne l'oubliez pas, lorsque les Frères musulmans sont arrivés au pouvoir dans certains pays de la région, le Qatar s'est aussi présenté comme un médiateur vis-à-vis d'une partie des diplomaties occidentales auxquelles il a offert ses services, invoquant sa

connaissance des nouvelles élites émergentes sur les scènes politiques en Égypte, en Tunisie et éventuellement dans d'autres pays de la région, pour les mettre en relation avec elles . Cet instrument d'influence, le Qatar l'a parfaitement bien utilisé et monnayé au profit de sa volonté de s'afficher comme une puissance régionale, alors qu'il n'avait pas la capacité réelle à en devenir une. En effet, je le répète et il ne faut jamais l'oublier, le Qatar est un tout petit pays, qui dispose de ressources humaines très réduites. Cet élément est, selon moi, extrêmement important pour appréhender ce qui se passe aujourd'hui et mesurer le poids du Qatar par rapport à l'Arabie saoudite et aux Émirats.

Le Qatar tire aujourd'hui sa force de l'appui de la Turquie, qui lui donne une surface un peu plus importante et lui permet de résister à la crise. En effet, on aurait pu penser que le Qatar, qui n'avait pas la capacité de pouvoir indéfiniment résister au rouleau compresseur de l'Arabie saoudite, des Émirats et de l'Égypte, allait rentrer dans le rang au bout de quarante-huit heures.

La Turquie a volé, si je puis dire, au secours du Qatar, mettant en place un système d'approvisionnement pour contourner le blocus et la fermeture de la frontière terrestre. Dans cette situation lourde de conséquences pour l'économie du Qatar, la Turquie est venue immédiatement proposer ses services, affrétant des avions remplis de nourriture et de produits de première nécessité. L'Iran est lui aussi venu voler au secours du Qatar, lui envoyant 4 000 vaches par avion pour subvenir à ses besoins !

Le Qatar a, me semble-t-il, la capacité de supporter un certain temps cette crise s'agissant de l'approvisionnement en ressources. Cet Émirat extrêmement riche est en mesure de faire venir par avion quantité de produits qui ne peuvent lui parvenir par la voie terrestre.

Le problème se pose, en revanche, sur la durée, car il me semble que les choses ne pourront pas rester en l'état indéfiniment. Si je dis cela, c'est parce que le Qatar s'est engagé dans l'organisation de la Coupe du Monde de 2022. C'est, pour le Qatar, un élément absolument essentiel à son rayonnement et à sa crédibilité. Il se veut une puissance capable d'organiser un événement de renommée internationale et se doit de respecter cet engagement. Il lui faut donc faire en sorte que les infrastructures soient prêtes pour 2022.

Or si ce blocus terrestre dure trop longtemps, si le port de Dubaï est fermé alors que celui du Qatar n'est pas encore en état de fonctionnement, cela peut provoquer un retard très important dans la construction des infrastructures. Ce qui serait vraiment pour le Qatar – passez-moi l'expression – une baffe absolument intolérable ! Après tout ce qu'il a fait pour obtenir cette Coupe du Monde, le Qatar joue très gros sur cette affaire. Vous l'avez vu, les enquêtes sont en train de sortir. Depuis hier, le rapport commandé par la FIFA met en cause ce pays et mentionne des accusations de corruption.

Autre élément très important, l'attitude des États-Unis vis-à-vis du Qatar. Vous le savez, ils y ont une base extrêmement importante – celle d'Al Udeid – qui compte 10 000 hommes. Les propos de Donald Trump, lors de sa visite en Arabie saoudite, ont donné au royaume une capacité à agir dans cette crise. Les premières déclarations de Donald Trump à l'égard du Qatar, l'accusant de soutenir le terrorisme, étaient très critiques. Et puis, quelques jours plus tard, voici que le Qatar achète pour 10 milliards d'euros de dollars de Boeings et de F15 ! On le voit bien, l'attitude des États-Unis est un peu plus complexe que le soutien affiché par Donald Trump à l'Arabie saoudite dans sa croisade contre le Qatar. Les choses sont d'autant plus délicates que le département d'État et le Pentagone ont tout à fait conscience que

les États-Unis ont au Qatar une base essentielle pour lutter contre Daech dans la région et qu'on ne peut pas faire n'importe quoi !

Aujourd'hui, le secrétariat d'État américain est à la manœuvre pour tenter d'apaiser la situation. La liste des treize conditions à remplir par le Qatar pour mettre un terme à cette crise a été rendue publique. Certaines d'entre elles sont absolument insupportables et inacceptables pour le Qatar, qui se retrouverait complètement sous tutelle, ramené au niveau de Bahreïn et perdant une partie de sa souveraineté. Autant de choses que, pour l'instant, le Qatar ne peut pas envisager.

Les Américains s'emploient à apaiser la relation entre les Émirats, l'Arabie saoudite et le Qatar. Le département d'État souhaite trouver une issue et sortir ce conflit de l'impasse.

Mme Fatiha Dazi-Héni, responsable de programme à l'Institut de recherches stratégiques de l'Ecole militaire (IRSEM) et maître de conférences à l'Institut d'études politiques (IEP) de Lille. – Je m'inscris dans la continuité presque totale de mes deux collègues. À cette réserve près que je ne suis pas tout à fait d'accord sur l'importance du rôle joué par la Turquie dans cette affaire.

Il est clair que les deux instigateurs de cette crise sont, d'abord, Abu Dhabi, puis, Riyad, qui est beaucoup plus dans une position suiviste d'Abu-Dhabi qu'on ne peut le penser. En tout cas, elle a eu pour conséquence directe de permettre l'ascension du jeune Mohammed ben Salman, qui aura trente-deux ans au mois d'août et avait déjà des pouvoirs considérables – ministre de la défense, vice-prince héritier et président du Conseil économique et des affaires de développement.

Il y a eu toute une convergence d'intérêts, notamment l'arrivée du Président Trump à la tête des États-Unis, pour favoriser ce véritable coup de force qu'est le blocus décrété contre le Qatar. Ce blocus est la conséquence de la crise de 2014 au cours de laquelle Riyad, Abu Dhabi et Manama – qui est pratiquement la quinzième province du Royaume d'Arabie saoudite aujourd'hui – ont rappelé, en mars, leurs ambassadeurs. Cette crise s'est plus ou moins dénouée avec le retour des ambassadeurs à la mi-novembre 2014.

Je précise que, entre-temps, un très important accord de sécurité renforcée avait été signé à Riyad en 2012 et ratifié par l'ensemble des pays du Golfe – en dehors du Koweït, qui a un Parlement pluraliste et qui s'est opposé à la ratification. L'accord renforce les échanges de renseignements sur les activistes politiques entre les pays et crée des juridictions communes pour combattre les cellules terroristes.

Alors que le Qatar a joué le jeu, on estime qu'il n'a pas rempli toutes les conditions parce qu'il n'a pas mis un terme à son soutien aux Frères musulmans ; c'est le cœur de l'affaire. La crise est déclenchée le 5 juin.

Bien sûr, l'Iran a été utilisé comme prétexte et comme surenchère. Oman a un accord de sécurité et de défense avec l'Iran ; et personne ne vient lui chercher des poux dans la tête ! Koweït a des relations étroites et assez importantes avec l'Iran, qui est juste là pour la surenchère et qui est clairement l'ennemi désigné. La manœuvre permet d'aller dans le sens de l'administration Trump, globalement hostile au régime islamique iranien et à sa politique d'expansion régionale en Irak, en Syrie, au Liban, voire au Yémen.

Tout cela est assez consensuel. Le cœur du problème, c'est bien le soutien du Qatar au courant des Frères musulmans, à cette fameuse chaîne Al Jazeera et à toutes ces couvertures médiatiques des événements qui ont tendance à exaspérer en Égypte, au Yémen ou à Bahreïn. Voilà le cadre.

L'actuel nouveau prince héritier saoudien s'est senti assez fort pour évincer, la nuit du 20 au 21 juin, l'homme fort du royaume, Mohammed ben Nayef. Ce n'était pas rien ! Outre qu'il était l'incarnation de l'État profond, il était le « monsieur sécurité » et il avait combattu efficacement toutes les cellules al-qaidistes du royaume, qui se sont rabattues pas très loin, à la frontière sud du Yémen. C'était un homme très respecté et plutôt populaire, même si ce n'était pas à proprement parler un démocrate – les prisons saoudiennes sont pleines d'activistes pacifistes !

Ce jeune prince héritier qui lui vole la place est bien entendu aidé par son papa le roi, qui a toujours eu l'ambition de faire de lui son successeur. Ce contexte et l'arrivée de Donald Trump offraient clairement l'occasion rêvée pour son ascension.

Aujourd'hui, on a un duopole. Le prince héritier d'Abu Dhabi, qui est l'homme fort de la fédération et de la région, mène très clairement la danse sur le blocus contre le Qatar. Il est le mentor du prince héritier Mohammed ben Salman, qui le prend pour modèle, car il a façonné une armée très sophistiquée, plutôt bien entraînée et qui recueille visiblement un certain succès dans la coalition arabe engagée au Yémen.

Je suis convaincue que le prince héritier d'Abu Dhabi est pour beaucoup dans l'ascension du prince héritier Mohammed ben Salman. Il lui a toujours conseillé d'être adoubé par l'administration américaine. En effet, l'ex-prince héritier était très apprécié des Américains, notamment par le Pentagone, les services de sécurité et la CIA. Pour eux, la marginalisation de Mohammed ben Nayef au profit de son jeune cousin, qui n'a pas beaucoup de compétences en matière de sécurité ou de défense – on le voit sur le théâtre du Yémen –, constitue une perte. Il me semble que Riyad est aujourd'hui sous la coupe de ce prince héritier d'Abu Dhabi, l'homme fort de la région, celui qui mène une politique très tranchée, assez agressive.

Ces deux figures incarnent donc la nouvelle génération de dirigeants du Golfe. Elle tranche beaucoup avec l'ancienne génération, symbolisée par le doyen, l'Émir du Koweït, qui est le médiateur de cette crise, ou le sultan Qabus, qui est très malade et qui était la figure de proue de la politique assez non-interventionniste, pacifiste et très raisonnable d'Oman. Ces deux personnalités faisaient office de négociateurs et étaient parvenues à faire en sorte que la crise de 2014 se règle en famille. Aujourd'hui, tous les moyens médiatiques de dénigrement sont déployés et l'on voit bien comment ces deux jeunes princes ont internationalisé la crise.

Les conséquences géopolitiques de cette situation sont très compliquées pour les alliés des pays du Golfe, notamment les États-Unis. On a évoqué cette confusion au sommet de l'administration américaine avec un Trump qui envoie des tweets intempestifs dans lesquels il prétend avoir trouvé la solution au terrorisme. Il suffit de désigner le Qatar comme l'affreux !

Son ministre de la défense, le général Mattis, et son secrétaire d'État, Rex Tillerson, se sont empressés d'aller lui expliquer que les choses étaient un peu plus compliquées, car les États-Unis ont une base à Al Udeid et que les intérêts de sécurité

nationaux américains sont engagés dans cette crise. Cette base d'Al Udeid, avec ses 11 000 hommes et son système d'écoute extrêmement sophistiqué, est le cadre pour la lutte antiterroriste contre Daech et a été utilisée pour mener les actions en Afghanistan et en Irak. On voit mal comment le Qatar, sur le territoire duquel elle est installée, pourrait avoir organisé les choses et abrité tous les réseaux antiterroristes. Cette affaire est assez ridicule ! Il y a un vrai dilemme pour les États-Unis.

Tillerson semble dire qu'on va les laisser régler ces problèmes entre eux et en famille. Le problème, c'est que cela s'est internationalisé. Tillerson a exigé d'Abu Dhabi et de Riyad qu'ils aient des preuves de ces accusations et qu'ils produisent la liste de leurs récriminations. Quand on voit ladite liste, on est quand même loin du compte par rapport aux accusations premières faisant du Qatar le soutien de Daech, d'Al-Qaïda, du Hezbollah et des Frères musulmans – entre autres !

La condition *sine qua non* exigée du Qatar est la fermeture de la chaîne Al Jazeera ainsi que celle de la base militaire turque, qui ennuie beaucoup les Saoudiens et les Émiratis. Avec Erdogan et les Frères musulmans, la Turquie leur est en effet insupportable.

J'ai même entendu dire qu'ils exigent que le Qatar stoppe sa coopération avec les membres de l'OTAN. C'est presque une revendication déguisée pour lui interdire de conserver la base d'Al Udeid !

Le problème, c'est que les États-Unis – Tillerson comme Mattis – sont absolument furieux de l'ampleur de cette crise qui ne cesse d'escalader. Apparemment, les Saoudiens seraient plutôt pour apaiser les choses avec le Qatar. Toutefois, il est clair que celui qui est à la manœuvre est le prince héritier d'Abu Dhabi, un chef de guerre un peu belliqueux, qui se sent extrêmement fort et qui ne l'entend absolument pas de cette oreille !

Cela tranche avec la culture politique du Conseil de coopération du Golfe, dont la mort est annoncée. Je ne vois pas comment Oman et le Koweït pourraient accepter ce *diktat* agressif, qui n'est pas dans l'intérêt de ce Conseil. Aussi imparfait soit-il, il est l'instance multilatérale arabe la plus solide, la plus pérenne, quasiment la seule à avoir toujours su négocier en interne les crises – et elles ont été nombreuses depuis 1981.

Tous ne partagent pas la même perception de la menace en ce qui concerne l'Iran. Oman et le Koweït se distinguent à cet égard. Le Qatar, par pragmatisme, veut avoir des relations plutôt bonnes avec son grand voisin iranien. Il y a un nouveau *leadership* saoudien. Le jeune prince saoudien a tous les pouvoirs internes ; il est à la tête de la diplomatie et de la défense dans son pays. Son amateurisme le pousse à être plutôt suiviste et à s'aligner sur l'orientation stratégique voulue par Abu Dhabi.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Grand merci à tous les trois pour ces exposés apportant la clarté dans la complexité ! Place aux questions.

M. Claude Malhuret. – Nous sommes tous conscients que l'argument de soutien au terrorisme par le Qatar est un prétexte. De la part de l'Arabie saoudite et de certains autres pays, c'est un peu l'hôpital qui se moque de la charité !

Quelle est la réalité du soutien financier, politique et religieux du Qatar, d'un côté, d'autres pays du Golfe, de l'autre, à certaines organisations salafistes, d'une part, et à certains groupes djihadistes, d'autre part ? Comment cette aide a-t-elle évolué au cours des dernières

années ? Est-elle en train de changer actuellement à la suite d'un certain nombre d'événements dans la région ?

Quelle est votre analyse des relations très particulières de la France avec le Qatar lors des deux précédents quinquennats ? Comment doivent-elles évoluer aujourd'hui ? La France peut-elle jouer un rôle dans cette crise ? A-t-elle quelque chose à faire ou vaudrait-il mieux qu'elle s'abstienne soigneusement de s'en mêler ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – On n'a pas beaucoup parlé des raisons économiques et des conséquences économiques de cette crise. Le Président de la République a plaidé pour une désescalade.

Il a pris cette position pour des raisons géopolitiques, car ces pays sont notamment très impliqués dans la crise en Libye et en Syrie, mais aussi pour des raisons économiques. Si l'Arabie saoudite est notre premier client sur le marché de l'armement, il ne faut pas oublier que le Qatar est le deuxième.

Par ailleurs, Doha est une plate-forme aéroportuaire et un lieu de transit de première importance. *Quid* des incidences sur le trafic et sur l'économie aériens ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – La situation du Qatar me fait penser à la fable *La Grenouille qui se veut faire aussi grosse que le bœuf* ; j'espère que le Qatar ne connaîtra pas la destinée de la grenouille. Ce pays ne fait-il pas aujourd'hui les frais du choix opéré pour savoir qui, de l'Arabie saoudite ou de l'Iran, dominera la région ?

Aujourd'hui, l'Arabie saoudite s'affaiblit du point de vue économique, en raison de son engagement militaire. Le Qatar doit-il ou peut-il attendre cet affaiblissement et se maintenir dans le camp iranien ?

M. Michel Boutant. – À entendre les intervenants, la posture commune à ces États du Moyen-Orient était d'envoyer un message à l'Occident, en particulier aux États-Unis : ils se tenaient à l'écart du soutien apporté au terrorisme, mais désignaient du doigt le Qatar.

Outre ce message destiné à l'extérieur, y a-t-il un message adressé à l'intérieur, c'est-à-dire aux populations de ces pays ? S'agit-il de détourner l'opinion publique de certaines difficultés en l'orientant vers un problème extérieur ?

M. Robert del Picchia. – Selon Stéphane Lacroix, le Qatar a fait un peu tout et n'importe quoi à une certaine époque. Dans les conférences de l'OPEP, le ministre du pétrole, Al Thani était toujours le premier arrivé et le dernier parti et prenait le plus souvent des décisions à l'opposé de celles qui étaient retenues. Lorsqu'on lui demandait pourquoi, il répondait que sa famille n'avait pas à subir les ordres ou les diktats des Saoudiens ou des autres États membres du Golfe. En revanche, déjà, pour des raisons économiques, il s'entendait bien avec les Iraniens. Cette confrontation entre les familles existe-t-elle encore aujourd'hui ? Le gaz, dont la production est partagée entre le Qatar et l'Iran, n'explique-t-il pas la position du Qatar vis-à-vis de l'Iran, indépendamment de tous les problèmes religieux, sur cette « terre oubliée d'Allah », comme on disait à l'époque ?

M. Alain Gournac. – En langage direct, je pense que c'est un prétexte. On entend souvent parler des grandes familles. N'y a-t-il pas entre elles un jeu de financement pour acheter la sécurité et un certain équilibre ?

M. André Trillard. – Je m’interroge sur la population actuelle du Qatar. Les vrais Qataris sont quelques centaines de milliers. Actuellement, par qui est habité le Qatar ? Les pays voisins ne cherchent-ils pas à faire partir ou à inquiéter les résidents qui font vivre la machine économique au Qatar ?

Je suis toujours étonné de retrouver Bahreïn dans ce groupe : bien qu’extrêmement proche de l’Arabie saoudite, ce royaume est complètement différent. On trouve des comportements à la fois sociétaux et sociaux très évolués par rapport à l’ensemble des pays dont nous parlons, s’agissant par exemple de la protection des familles monoparentales ou des homosexuels. Je pense aussi à la base marine américaine de quelque 24 000 marins. Il y a là une complexité et des interactions complètement folles !

M. Jeanny Lorgeoux. – Est-ce qu’Israël constitue une pomme de discorde entre le Qatar et les autres pays du Golfe ?

M. Stéphane Lacroix. – Je commencerai par évoquer la réalité du soutien financier politique au salafisme djihadiste. Il s’agit d’une question compliquée. L’Arabie saoudite a une politique de soutien clair au salafisme, qui est liée à des équilibres internes, notamment au pacte entre la monarchie et le clergé. Ce salafisme exporté est quietiste et non-djihadiste, ce qui peut malgré tout poser problème dans certains pays où il est en rupture avec la culture religieuse majoritaire. Les Saoudiens consacrent des milliards de dollars au prosélytisme. C’est inscrit dans l’ADN de leur système.

Se pose ensuite la question du soutien à différents groupes politiques. Daech a fait des vidéos contre la monarchie saoudienne. Par conséquent, les Saoudiens ne vont pas se tirer une balle dans le pied en soutenant ceux qui veulent leur mort. Il en est de même pour les Qataris. Il est vrai que, dans ces sociétés, les rapports entre le politique et les acteurs religieux sont assez complexes. En Arabie saoudite, par exemple, les acteurs religieux peuvent jouir d’une certaine autonomie permettant à certains d’entre eux de soutenir de manière relativement indépendante des groupes qui ne sont pas dans la ligne officielle. La pluralité est donc plus importante que l’on ne l’imagine.

Ces jeux d’équilibre permettent à des groupes qui ne partagent pas la ligne officielle de faire parvenir un soutien à l’étranger. Le Qatar et l’Arabie saoudite ont été rappelés à l’ordre et ont pris un certain nombre de mesures pour contrôler plus efficacement ces financements. Ceux-ci sont aujourd’hui beaucoup plus contrôlés qu’au début de la crise syrienne où le « tous contre Bachar » empêchait qu’on y regarde de trop près. On note donc une reprise en main aussi bien en Arabie saoudite qu’au Qatar.

Le rapprochement entre les Émirats et Israël est relativement ancien. Les Émirats entretiennent des relations assez étroites avec Israël, même si elles ne sont pas reconnues comme telles : beaucoup se passent à Washington. Ainsi, l’ambassadeur émirien à Washington a été très proactif avec les avocats d’Israël à Washington. La logique du « tous contre l’Iran » favorise un rapprochement des Émirats et, dans une certaine mesure, de l’Arabie saoudite avec Israël. Israël n’est donc pas la pomme de discorde.

Le Qatar a été le premier à nouer des relations avec Israël, même s’il restait officiellement un soutien à la cause palestinienne tout en se posant en médiateur. Dans les deux camps, ces pays ont des relations plus fortes avec Israël que la majorité des pays arabes. Israël a bien compris qu’il avait une carte à jouer dans cette politique du « tous contre l’Iran » et un rapprochement s’est opéré de fait.

Mme Fatiha Dazi-Héni. – Les incidences économiques sont très importantes. Je souhaite revenir sur la complexité et l'interdépendance de ces économies, qui sont très mondialisées. Qatar Airways est l'une des plus grandes compagnies aériennes au monde : 90 % de ses vols sont détournés à cause de l'interdiction des vols depuis l'Arabie saoudite. Ne parlons pas de Dubaï où trente-trois vols par jour sont prévus d'habitude. Finalement, le Qatar est tout aussi sanctionné que Dubaï.

Les effets collatéraux de ce blocus contre le Qatar touchent également les autres économies du Golfe, notamment l'économie émiratie. La bourse de Dubaï a dévissé de plus de 8 % après le déclenchement de cette crise, contre 11 % pour celle de Doha.

Le Qatar, qui est le plus grand exportateur de gaz, exporte vers les Émirats arabes unis jusqu'à Oman, grâce à son célèbre gazoduc : 40 % du gaz vient du Qatar, lequel, jusqu'à présent, n'a pas voulu fermer les vannes, alors qu'il aurait pu prendre des mesures de rétorsion. En effet, Oman est un allié objectif de Doha dans le blocus anti-Qatar.

Certes, les Iraniens et les Turcs essayent de compenser le manque d'approvisionnement vers le Qatar, mais les Koweïtiens et les Omanais n'ont pas rompu leurs relations. Ce sont les Émiratis les plus vociférants dans ce blocus. Il n'est qu'à lire la presse émiratie de ce matin : ceux qui continueront à aider le Qatar seront sanctionnés commercialement par les émirats. À qui s'adresse cette nouvelle exigence : aux voisins immédiats ? Aux pays occidentaux ?

Les incidences sont tout autant économiques que géopolitiques. La communauté internationale a très massivement réagi contre ce blocus, sauf Trump qui s'est distingué par quelques tweets intempestifs. Toutefois, le secrétaire d'État et le ministre de la défense américains sont tout à fait contre ce blocus, qui est extrêmement gênant par exemple pour les opérations américaines destinées à la lutte anti-Daech. Ne parlons pas de la Chine et de la route de la soie. À l'échelon international, il est compliqué de voir que ce blocus va s'éterniser.

Cependant, dans la mesure où les exigences de l'Arabie saoudite et surtout des émirats ne penchent pas vers une désescalade, on voit mal comment sortir de cette impasse. Cette situation est encore plus complexe dans un contexte de lutte anti-Daech : Daech est presque défait sur le terrain, mais sa capacité de nuisance à l'extérieur peut se reporter sur les pays de la péninsule. Il n'est qu'à voir l'attentat retentissant de Daech en Iran. C'était la première fois que cela se produisait.

Ce blocus n'arrange personne et commence à se retourner contre ses instigateurs.

Mme Agnès Levallois. – Pour ma part, je ne dirais pas que le Qatar est dans le camp de l'Iran. En revanche, le Qatar fait très attention à ses relations avec l'Iran et a à cœur que celles-ci restent correctes, en raison de l'exploitation commune de ce champ gazier. On le voit clairement dans ce conflit.

Il n'est pas question de faire partir la population immigrée qui habite au Qatar. Sur 2,5 millions d'habitants, on compte à peu près 10 % à 20 % de Qataris. La main-d'œuvre qui fait tourner le pays vient du sous-continent indien, c'est-à-dire de pays dans lesquels le besoin d'émigrer est tel que, quelles que soient les conditions de travail, cette population n'a pas d'autre choix que de rester, car il lui faut travailler. Quelle que soit la situation, même si le blocus engendre par exemple des augmentations de produits de première nécessité, elle n'aura

même pas les moyens ou la liberté de partir. Le Qatar a d'autant plus besoin de cette main-d'œuvre au regard de l'échéance de 2022.

J'en viens à la position de la France. Nous revendiquons, à l'évidence, de bonnes relations tant avec le Qatar qu'avec l'Arabie saoudite. Nous vendons de l'armement dans les deux pays. Le Qatar, traditionnellement, est un élément important de notre politique d'exportation d'armement. Les relations avec l'Arabie saoudite s'améliorent aussi. Cela dit, nous ne jouons pas dans la même cour que les Américains. Les montants annoncés après la visite de Donald Trump en Arabie saoudite – jusqu'à 300 milliards de dollars – sont sans commune mesure avec nos 10 milliards de contrats potentiels avec ce pays. Nous pouvons essayer de jouer un rôle pour l'apaisement de la situation, mais soyons réalistes : notre capacité d'influence sur les pays de la région est relativement limitée. Nous n'arriverons jamais, quelle que soit notre volonté, à avoir un rôle plus important. À en juger par les déclarations du nouveau Président de la République, la France essaye de rééquilibrer ses relations avec les deux pays : après une période « tout Qatar » et une période « tout Arabie saoudite », M. Macron entend aujourd'hui établir des relations renouvelées avec l'ensemble des États de la région. Dans ce cadre, nous avons la possibilité de dire certaines choses, mais notre influence reste limitée.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La question de Claude Malhuret portait sur la puissance des échanges, mais aussi sur l'influence mêlée de dépendance qu'on a pu connaître dans le passé : le Qatar a rendu des services assez significatifs à la France dans des périodes difficiles, notamment en matière de libération d'otages. On observait une proximité en fonction des services rendus. Cela est-il toujours aussi important ?

Mme Agnès Levallois. – Il est sûr que, pour le Qatar, il est important dans cette période difficile de garder le plus possible de bonnes relations avec les pays avec lesquels il a traditionnellement négocié et travaillé. Le Qatar veut pouvoir continuer à proposer ses bons offices. Les deux parties ont donc intérêt à conserver cette relation. Les déclarations du Président de la République témoignent elles aussi de cette volonté de garder la capacité de négocier. La France entend maintenir des relations avec l'ensemble des parties prenantes à cette crise. Telle est depuis longtemps notre position, aujourd'hui réaffirmée. La France doit pouvoir continuer à parler avec les Saoudiens, les Émiratis et les Qataris.

Quant à l'achat de la sécurité, cela a toujours existé, bien avant Daech. La capacité qu'ont certains États, ou certaines familles, d'acheter une sécurité en finançant tel ou tel groupe est une constante. Il ne s'agit pas d'une stratégie d'État ; pour autant, on ne peut exclure que, à certains moments, certains groupes aient été financés en échange d'une sécurité.

M. Robert del Picchia. – C'est le prix du pétrole !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mesdames, monsieur, je vous remercie en notre nom à tous. Malgré la complexité du sujet, vous avez su nous donner une idée assez claire de la source des problèmes et des évolutions possibles de la situation.

[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.](#)

Questions diverses

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Comme vous le savez, mes chers collègues, j'ai annoncé que j'allais quitter le Sénat de manière quelque peu anticipée, profitant de la césure que représente l'élection d'un nouveau Président de la République. J'ai souhaité m'engager sur d'autres voies, mais toujours sur des sujets très voisins. J'ai appris, durant les trois années que j'ai passées à ce poste, l'extrême gravité du monde. Ma génération était persuadée que la guerre était derrière nous ; aujourd'hui naît la crainte qu'elle pourrait aussi être devant nous. Je voudrais donc consacrer plus de temps à ce sujet, par le biais d'une organisation non-gouvernementale, afin de faire progresser la conscience de la gravité de la situation.

J'aurai le souci de réaffirmer que j'ai confiance dans le renouvellement des générations. Tous ceux qui sont de culture humaniste ont depuis longtemps remarqué que les sociétés progressent parce que les jeunes générations trouvent des solutions aux problèmes que les anciennes n'ont pas su résoudre ! Je passe la main en faisant confiance au renouvellement.

Je voudrais remercier chacune et chacun d'entre vous pour les relations personnelles que nous avons pu établir, mais aussi pour la qualité de nos échanges : nous avons suffisamment frotté nos cervelles pour accueillir des convictions partagées, nous avons en somme quelque peu grandi ensemble. Je vous suis très reconnaissant de m'avoir aidé à grandir sur ces sujets et à prendre conscience de leur gravité. J'ai été très fier d'avoir été à la tête de notre commission et je voudrais vous remercier de ce « patrimoine » personnel que vous m'avez offert trois ans durant. C'est avec une grande gratitude que je vous dis merci.

Je vous propose de procéder, lors de notre réunion du 12 juillet, à mon remplacement. Le groupe majoritaire fera une proposition ; pour ne rien vous cacher, M. Christian Cambon sera le candidat du groupe Les Républicains. J'en suis très satisfait, car nous avons beaucoup travaillé ensemble, et je verrai dans cette relève une forme de continuité heureuse. (*Vifs applaudissements*)

M. Daniel Reiner. – Je m'exprime, monsieur le président, au nom du groupe socialiste et républicain, qui était censé être le principal groupe d'opposition au sein de cette commission, mais qui au fond ne l'a jamais été, parce qu'il existe dans cette commission depuis bien des années déjà, et au travers de chacune des présidences que j'ai eu à connaître, depuis celle de Josselin de Rohan, un état d'esprit qui conduit à privilégier le travail en commun plutôt que l'affrontement ou l'opposition stérile. Il est vrai que les sujets sur lesquels nous travaillons le justifient largement.

Les trois années que nous venons de passer sous votre présidence ont été le prolongement de cette manière de faire. Travailler ensemble a été un plaisir, à la fois dans le partage des tâches, les prises de décision, ou encore les accords nécessaires pour régler la vie quotidienne. Ce n'est pas toujours simple, mais on y arrive : vous avez fait régner un état d'esprit tout à fait satisfaisant, qui ressemble bien à ce qu'on voudrait que soit le Sénat. Vous avez illustré cette bienveillance qui revient à la mode ; j'en suis ravi, parce que courtoisie et bienveillance sont nécessaires dans les relations humaines, y compris en politique. Malheureusement, alors que j'achève moi aussi ma carrière publique, j'ai pu constater que c'était tout de même un exercice bien compliqué ; pour autant, il ne faut pas y renoncer !

Évidemment, nous avons eu une relation privilégiée ces six derniers mois ; nous avons appris à mieux nous connaître en rédigeant un rapport ensemble. Cette période a été couronnée par une rencontre d'une heure avec le Président de la République sur ces questions de défense. Je dois dire, monsieur le président, qu'entre vous et moi il y avait au fond assez peu de différences sur ces sujets : cela permet un regard nouveau sur ce qui sépare nos partis politiques « raisonnables », de gouvernement, depuis très longtemps et qu'on se refuse parfois à voir. Merci donc pour cette façon de travailler : chacun garde naturellement ses propres convictions, mais si une telle attitude pouvait se poursuivre à l'avenir, ce serait vraiment une bonne chose ; nous comptons sur notre futur président pour faire prévaloir cet état d'esprit. (*Applaudissements*).

Projet de loi renforçant la lutte contre le terrorisme et la sécurité intérieure - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur

La commission décide de se saisir pour avis du projet de loi n° 587 (2016-2017) renforçant la lutte contre le terrorisme et la sécurité intérieure et a nommé M. Michel Boutant, rapporteur.

Nomination de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

M. Robert del Picchia sur le projet de loi n° 338 (2016-2017) autorisant la ratification du traité entre la République française et la République tchèque relatif à la coopération dans le domaine de l'exploration et de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins pacifiques ;

Mme Gisèle Jourda sur le projet de loi n° 339 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Secrétariat de l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien portant sur le siège du Secrétariat et ses privilèges et immunités sur le territoire français ;

Mme Hélène Conway-Mouret sur le projet de loi n° 273 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Philippines relatif aux services aériens et n° 274 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Comores (*un rapport commun aux deux textes*) ;

M. Jean-Paul Fournier sur le projet de loi n° 467 (2016-2017) autorisant la ratification de l'accord entre la République française et la République portugaise relatif à l'assistance et à la coopération dans le domaine de la sécurité civile et l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à l'assistance et à la coopération dans le domaine de la protection et de la sécurité civiles ;

M. Pascal Allizard sur le projet de loi n° 526 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume hachémite de Jordanie relatif au statut de leurs forces.

La réunion est close à 11 h 40.

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

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Situation internationale - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 16 heures 05.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 21 juin 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 10.

Hommage à un sénateur décédé

M. Alain Milon, président. – Je souhaite tout d’abord saluer la mémoire de notre collègue François Fortassin dont nous avons appris le décès le 15 mai dernier.

François Fortassin représentait les Hautes-Pyrénées au Sénat depuis 2001. Il avait présidé le conseil général de son département durant plus de quinze ans. Il avait rejoint notre commission en 2014, après avoir siégé durant de nombreuses années à la commission des affaires économiques puis à la commission des finances.

En votre nom, je souhaite associer la commission à la peine éprouvée par sa famille et par ses proches.

Je vous demande quelques instants de recueillement en hommage à notre collègue.

(Mesdames et messieurs les sénateurs se lèvent et observent une minute de silence).

Bilan annuel de l’application des lois - Communication

M. Alain Milon, président. – Avant l’interruption des travaux parlementaires, le Sénat a souhaité publier un bilan global de l’application des lois de la législature, en mettant l’accent sur les lois les plus significatives du quinquennat. Ce bilan a donné lieu le 21 février dernier à un débat en séance publique au cours duquel j’ai pu interroger le Gouvernement sur certains défauts d’application que je vous avais préalablement présentés au mois de janvier.

Aujourd’hui, nous revenons à l’exercice habituel du contrôle de l’application des lois, qui s’effectue chaque année à la u premier semestre et qui se concentre sur l’application des lois de l’avant-dernière session, en l’occurrence la session 2015-2016. On dispose en effet désormais du recul nécessaire pour en faire une analyse pertinente, sachant qu’une circulaire du 29 février 2008 retient un objectif de six mois pour le délai d’édiction des mesures réglementaires nécessaires à l’application des lois.

En 2015-2016, sept lois ont été adoptées après examen au fond par notre commission des affaires sociales : la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, la loi d’adaptation de la société au vieillissement, la loi de modernisation de notre système de santé, la loi sur la fin de vie, la loi sur l’expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, la loi relative à la protection de l’enfant et enfin la loi « travail ».

Il s'agit, pour la plupart d'entre elles, de lois importantes tant au plan politique que par leur volume : une centaine d'articles pour la LFSS, les lois « vieillissement » et « travail », 227 articles pour la loi « santé ».

Au total, les lois de cette session 2015-2016 appelaient 500 mesures réglementaires d'application, ce qui constitue, pour la commission des affaires sociales, un record absolu, toutes législatures confondues.

Face à cette masse de décrets et arrêtés à publier à l'approche des échéances électorales du printemps 2017, le Gouvernement a réalisé un effort tout particulier puisqu'au 31 mars dernier, 400 mesures avaient été prises sur 500 attendues, soit un taux de 80 %, supérieur à celui généralement constaté dans les six mois qui suivent une session. Une quarantaine de mesures supplémentaires sont intervenues en avril et jusqu'au 11 mai, à la veille de la cessation de fonction du précédent gouvernement, ce qui porte le taux global de mise en application à 88 % à ce jour.

Cet effort doit bien entendu être salué, compte tenu du nombre considérable de mesures à prendre, mais il faut aussi noter qu'environ 60 textes réglementaires restent en attente sur les lois de 2015-2016 : plus de la moitié concernent la loi santé et une quinzaine la loi « travail ». C'est donc à l'actuel Gouvernement qu'il reviendra de statuer sur ces textes.

Sur les sept lois de l'année 2015-2016, deux lois ont été rendues totalement applicables dans les six mois suivant leur promulgation : la loi sur la fin de vie et la loi d'expérimentation contre le chômage de longue durée.

S'agissant de la loi sur la fin de vie, à l'occasion d'un recours contre l'un des deux décrets d'application, le Conseil d'État a transmis une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. Celui-ci a rendu sa décision le 2 juin et a jugé conformes à la Constitution les dispositions de la loi concernant la décision d'arrêt ou de limitation des traitements de maintien en vie. Il a toutefois précisé que lorsque le patient est hors d'état d'exprimer sa volonté, la décision médicale prise à l'issue de la procédure collégiale prévue par la loi doit être notifiée aux personnes auprès desquelles le médecin s'est enquis de la volonté du patient, afin de leur permettre éventuellement d'exercer en temps utile un recours contre cette décision.

S'agissant de la loi relative à la protection de l'enfant, quinze mois après sa promulgation, un seul des 14 textes attendus n'a pas paru : celui qui doit préciser les modalités d'organisation de la visite des parents d'un enfant placé lorsque le juge a décidé qu'elle s'effectuerait en présence d'un tiers. Il s'agissait d'une proposition du Défenseur des droits qui avait été introduite dans la loi et pour laquelle le Gouvernement avait jugé nécessaire de prendre un décret d'application encore en attente.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 est quant à elle applicable à 92 % à ce jour, les mesures encore en attente étant pour l'essentiel circonscrites à des dispositions techniques ou très ponctuelles de la loi. Certains décrets sont parus tardivement ce printemps, quinze mois après la promulgation de la loi. C'est le cas par exemple des textes relatifs aux expérimentations visant à prévenir l'obésité chez le jeune enfant de trois à huit ans, aux modalités d'application du contrat d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des soins passé entre l'ARS et les établissements de santé, ou encore aux conditions de prise en charge des certificats de décès établis au domicile des patients dans le cadre de la permanence des soins. C'est le cas aussi de la réforme de la tarification des soins de suite et réadaptation

(SSR), mais les dispositions de la LFSS pour 2016 avaient été modifiées dans la dernière loi de financement, ce qui explique en partie ce retard.

S'agissant de la loi sur l'adaptation de la société au vieillissement, nous avons déjà fait un point de son application en janvier dernier.

Les principales mesures restant à prendre concernaient alors les dispositions visant à faciliter les échanges de données entre les différents acteurs de la prise en charge. Celles-ci nécessitaient des avis préalables de la Cnil qui ont pour partie été rendus. Certains textes ont paru au mois de mars. Ils concernent les échanges d'informations avec les caisses de retraite pour prévenir la perte d'autonomie et précisent également les données relatives aux bénéficiaires de l'APA que doivent transmettre les conseils départementaux à l'État. Certains textes relatifs aux échanges d'information restent toutefois en attente, notamment celui prévu par l'article 43 de la loi qui doit fixer les conditions dans lesquelles les administrations fiscales transmettent chaque année aux départements les informations nécessaires à l'appréciation des ressources des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie. Lors du débat du 21 février dernier, j'avais interpellé sur ce point le Gouvernement qui m'avait donné quelques précisions sur l'avancement de la préparation du décret. La question n'a cependant pas abouti avant les échéances électorales.

S'agissant de cette loi « vieillissement », le décret pris le 21 décembre 2016 pour l'application de son article 58 suscite actuellement des réactions assez vives. Il prévoit en effet de nouvelles modalités pour la détermination du forfait « dépendance » des Ehpad. A l'intérieur d'un même département, les Ehpad convergeront en sept ans vers un forfait dépendance identique pour tous, établi en fonction d'une moyenne départementale. Certaines fédérations se sont émues de constater dès 2017 des baisses de dotation pour des Ehpad dont les résidents présentent un degré de dépendance supérieur à la moyenne départementale. La Fédération hospitalière de France (FHF) a demandé un moratoire et des discussions sont en cours avec le ministère des affaires sociales.

La réforme de la tarification des Ehpad était en suspens depuis plusieurs années et on sait que toute réforme tarifaire présente le risque de faire des perdants. Je voudrais toutefois indiquer que la disposition législative sur laquelle se base ce décret a été introduite en deuxième lecture à l'Assemblée nationale avec un amendement de plusieurs pages du Gouvernement qui récrivait totalement l'article en navette. Nos deux rapporteurs avaient regretté que des ajouts aussi substantiels n'aient pu faire l'objet d'une étude d'impact, du fait de leur introduction en cours de navette par un amendement qui comportait de nombreuses dispositions. Le texte législatif ne détaille pas les principes sur lesquels repose la tarification, se limitant au renvoi à un décret. Les conditions dans lesquelles s'est déroulé le débat n'ont pas véritablement permis d'exposer devant le Parlement les principes de la réforme qui entre en vigueur cette année.

La loi relative à la santé représente à elle seule plus du tiers des mesures d'application attendues pour les lois de l'année 2015-2016. En janvier dernier, j'avais indiqué que le taux d'application, un an après l'entrée en vigueur, n'était que de 64 %. Un effort particulier a été réalisé sur le début de l'année puisqu'une trentaine de mesures supplémentaires sont intervenues, portant à 84 % le taux d'application à la mi-mai.

Parmi ces mesures récentes, on peut notamment citer un décret précisant les missions et le fonctionnement de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé, un arrêté sur l'interdiction de la mise à disposition de boissons sucrées à

volonté, un décret et un arrêté sur la protection de la santé des personnes exerçant la profession de mannequins, plusieurs dispositions sur la lutte anti-tabac, comme le décret sur l'interdiction du vapotage dans certains lieux à usage collectif ou celui sur la transparence des dépenses liées aux activités d'influence des fabricants, deux décrets relatifs aux sanctions encourues par les assureurs qui enfreindraient le droit à l'oubli, un décret sur le contrôle de l'activité libérale des praticiens dans les établissements publics de santé.

S'agissant de l'étiquetage nutritionnel, la précédente ministre avait choisi, entre les différents dispositifs proposés, le « Nutri-Score », soutenu par la plupart des instances de santé publique mais contesté par les représentants de l'industrie de l'alimentation. Il repose sur une notation selon cinq couleurs allant du vert au rouge. L'arrêté détaillant cette présentation devait être notifié à la Commission européenne, ce qui a été fait fin avril, et celle-ci devrait se prononcer cet été. Je rappelle qu'en tout état de cause, cet étiquetage est facultatif, conformément à la réglementation européenne. Certains industriels ou grands distributeurs ont d'ores et déjà annoncé leur intention de le mettre en œuvre.

Parmi les textes récents, je dois aussi mentionner un décret du 11 avril qui repousse au 15 janvier 2018 la mise en place du 116-117, numéro d'appel national pour l'accès à la permanence des soins ambulatoires. Ce numéro devait en principe fonctionner dès ce début d'année.

Sur la loi santé, une trentaine de textes sont toujours en attente. C'est le cas de plusieurs dispositions sur lesquelles j'avais attiré l'attention du Gouvernement en début d'année, tout particulièrement la mise en œuvre de l'article 119 sur les conditions d'exercice en pratique avancée des professionnels paramédicaux. Il s'agit là d'une disposition très importante, non seulement pour les professionnels concernés, mais aussi pour l'organisation des soins. Il m'avait été répondu que les décrets paraîtraient mi-2017.

Plusieurs textes nécessaires à l'application des dispositions concernant les masseurs kinésithérapeutes, les assistants dentaires, les orthophonistes ou les orthoptistes sont également en attente.

C'est le cas également pour plusieurs dispositions de santé environnementale, comme l'interdiction du bisphénol A dans les jouets qui semble soulever des difficultés aux plans technique et européen.

Enfin, je voudrais vous rappeler que les textes réglementaires sur la généralisation du tiers payant étaient intervenus. Obligatoire depuis le 1^{er} janvier pour les personnes en ALD et les femmes enceintes, il doit normalement devenir obligatoire pour tous le 1^{er} décembre.

Le Premier ministre a confirmé le 7 juin dernier qu'une évaluation du dispositif serait menée, comme l'avait laissé entendre avant son élection le Président de la République.

La loi « santé » comportait aussi un grand nombre d'habilitations à légiférer par ordonnances dans plusieurs domaines. Pas moins de 30 ordonnances sont intervenues depuis avril 2016, ce qui recouvre la quasi-totalité des habilitations figurant dans la loi. Toutefois, certaines habilitations accordaient au Gouvernement des délais de dix-huit mois ou de deux ans pour prendre les ordonnances. C'est notamment le cas de l'article 222 qui concerne le service de santé des armées et l'Institution nationale des invalides et qui laisse au Gouvernement jusqu'à janvier 2018 pour intervenir.

En revanche, aucun des 12 rapports prévus par la loi n'a été remis au Parlement.

La loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels est la dernière des lois adoptées en 2015-2016. Près de 90 % des mesures d'application sont intervenues. Les dernières en date, parues début mai, concernent la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique, la création d'instances de dialogue social dans les réseaux de franchise, le repérage obligatoire de l'amiante avant travaux ou encore la lutte contre la fraude au détachement.

Une quinzaine de mesures, de nature technique, restent à prendre, de même qu'une ordonnance pour transposer le code du travail à Mayotte, les trois autres ordonnances prévues par la loi ayant été prises.

En revanche, je rappelle que la commission d'experts chargée de proposer une refondation du code du travail n'a jamais été mise en place, alors qu'elle devait remettre ses travaux avant août 2018. Le précédent gouvernement s'est borné à demander à France Stratégie d'étudier différentes hypothèses pour le périmètre et le calendrier des travaux de cette commission. Nous aurons certainement très bientôt l'occasion d'interroger son successeur sur le devenir de la nouvelle architecture du code du travail ébauchée par la loi El Khomri.

Pour terminer, je dois préciser que plus d'une cinquantaine de mesures ont été prises au cours de l'année écoulée pour l'application de lois plus anciennes, antérieures à la session 2015-2016.

Des lois dont la mise en œuvre demeurait largement en souffrance, comme la loi de mars 2012 relative aux recherches impliquant la personne humaine ou la loi de 2013 sur la biologie médicale, sont devenues applicables en 2016.

Et sept ans après la promulgation de la loi HPST, le gouvernement a pris le décret d'application de son article 63 sur le code de déontologie des infirmiers !

Comme chaque année, des observations détaillées des mesures intervenues et des dispositions en attente figureront, au titre de la commission des affaires sociales, dans le rapport publié sous la signature du président Claude Bérit-Debat.

M. Gérard Roche. – Co-rapporteurs du projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement, nous sommes hostiles, mon collègue Georges Labazée et moi-même, au principe d'un forfait dépendance uniforme dans chaque département mis en place dans le cadre de la réforme de la tarification des Ehpad. Verser aux établissements un forfait résultat d'une moyenne départementale, quel que soit le degré de dépendance de leurs résidents, revient à les pénaliser lorsqu'ils accueillent des personnes lourdement dépendantes. Cette réforme aura des conséquences humaines désastreuses pour nos aînés les plus dépendants et leurs familles.

Mme Catherine Génisson. – Votre rapport, Monsieur le Président, met en évidence le travail considérable réalisé par le précédent gouvernement pour la mise en œuvre des lois que nous avons examinées. Vous avez évoqué le report de la mise en service du 116-117, numéro d'appel national pour l'accès à la permanence des soins ambulatoires. Je doute que ce dispositif voie réellement le jour, compte tenu de l'hostilité de l'ensemble des acteurs concernés, comme nous l'avons constaté, avec Laurence Cohen et René-Paul Savary,

lors des travaux sur la situation des urgences hospitalières que nous vous présenterons prochainement.

M. Georges Labazée. – A l’occasion de la mission qui m’avait été confiée par le précédent gouvernement sur la tarification des services d’aide à domicile, nombre de mes interlocuteurs ont également évoqué la réforme de la tarification des Ehpad. Nous savions que les difficultés se concentreraient sur la question du forfait dépendance pour lequel le financement était partagé entre les départements et l’assurance maladie. Je rejoins ce qu’a dit Gérard Roche sur l’impact de cette réforme. Il faut d’urgence remettre cette question sur la table.

M. Gérard Dériot. – Je n’hésite pas à dire que la réforme du forfait dépendance constitue une véritable aberration. Dans mon département, elle pénalise considérablement les Ehpad publics, ceux dont les résidents ont généralement le degré de dépendance le plus élevé et le niveau de ressources le plus bas. Il s’agit d’un problème majeur. Le décret, pris sur la base d’une disposition législative adoptée dans les conditions rappelées par le président Alain Milon, va dans le sens inverse de ce que nous souhaitons.

Mme Nicole Bricq. – Notre président a souligné que la commission d’experts chargée de proposer une refondation du code du travail n’a pas été mise en place. Je l’ai pour ma part regretté car l’article premier du projet de loi « travail », qui prévoyait sa création, avait donné lieu à de nombreux débats. C’est d’ailleurs le seul article qui a été débattu à l’Assemblée nationale, compte tenu des circonstances d’adoption du texte. Avec l’actuel Gouvernement, la méthode a changé. Il ne s’agit plus de refondre le code du travail par le haut, en faisant préalablement travailler cette commission d’experts, mais en quelque sorte par le bas, en menant avec les partenaires sociaux une concertation sur les différentes thématiques dont traiteront les futures ordonnances. C’est un changement de méthode mais la problématique est rigoureusement la même puisqu’il s’agit de distinguer les dispositions d’ordre public, le champ de la négociation collective et le droit supplétif applicable en l’absence d’accord collectif. Nous ne tarderons pas à entrer dans ce débat.

Mme Élisabeth Doineau. – J’appuie les propos de mes collègues sur les effets négatifs de la réforme du forfait dépendance. Nous constatons là une fois de plus le décalage considérable entre les intentions telles qu’elles s’expriment lors du débat parlementaire et la réalité de la mise en œuvre sur le terrain.

M. Daniel Chasseing. – Ces dernières années, un effort avait été réalisé pour améliorer les moyens de certains Ehpad manifestement sous-dotés. Avec la nouvelle tarification, le forfait dépendance va malheureusement diminuer dans des établissements accueillant des résidents fortement dépendants.

M. Jean-Marie Morisset. – Je confirme la situation très difficile de nombreux Ehpad, d’autant que les départements ont aussi fortement contraint l’évolution des forfaits hébergement.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie de vos observations.

La réunion est close à 10 h 45.

Mercredi 28 juin 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Certification des comptes du régime général de sécurité sociale (exercice 2016) - Audition de M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous entendons ce matin M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes, sur la certification des comptes du régime général de sécurité sociale pour l'année 2016. Il est accompagné de M. Jean-Pierre Laboueix, conseiller maître, président de section, et de M. David Appia, conseiller maître.

La mission de certification des comptes est confiée à la Cour des comptes par l'article 12 de la loi organique du 2 août 2005.

S'il était besoin de souligner l'importance de cet exercice pour le Parlement, je rappellerais simplement que les dépenses entrant dans le champ de la certification représentent 433 milliards d'euros, soit près de 20 % du PIB de notre pays.

Ce rapport est le onzième présenté par la Cour.

Je voudrais tout d'abord souligner qu'il a paru plus tôt que les années précédentes, à peine quelques jours après celui sur la certification des comptes de l'État, et qu'il est accompagné d'une synthèse... plus synthétique encore que les années précédentes. Nous en remercions vivement la Cour.

D'autre part, on peut mesurer le chemin parcouru en onze ans par les organismes de sécurité sociale, puisque la Cour a certifié l'ensemble des comptes pour la quatrième année consécutive.

Il reste néanmoins beaucoup à faire : la prise en compte des engagements pluriannuels et l'amélioration du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants sont ainsi des sujets récurrents.

L'exercice de certification peut aussi faire apparaître une certaine précipitation dans la mise en œuvre des réformes ; c'est, semble-t-il, le cas de la protection universelle maladie, mais aussi du tiers payant.

Monsieur le président, je vous laisse la parole.

M. Antoine Durrleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes. – Je présenterai le onzième rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale sous trois angles.

Premièrement, de quoi parlons-nous ? En tant que certificateur, la Cour a prononcé des opinions sur neuf comptes : ceux des branches maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, famille, vieillesse, de l'activité de recouvrement du régime général

de sécurité sociale, de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Je rappelle que la certification est l'assurance raisonnable que les comptes sont fiables et sincères.

Les masses financières sont importantes : elles représentent près de 20 % du PIB en dépenses et de 25 % en recettes. En effet, l'ACOSS et les URSSAF opèrent des prélèvements pour le compte non seulement du régime général de sécurité sociale, mais aussi d'autres régimes et d'autres attributaires, parmi lesquels l'assurance chômage et les autorités organisatrices de transport.

Ayant constaté que les organismes de sécurité sociale avaient atteint un palier de maturité, nous avons modifié, depuis l'an dernier, notre stratégie d'audit sur deux points.

Le premier point est l'anticipation des calendriers.

Nous nous sommes placés dans un calendrier plus resserré, de façon à fournir au Parlement, au même moment, l'acte de certification des comptes de l'État et le rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale. Nous poursuivrons cet effort, que vous avez souhaité, d'abrègement des délais, lequel dépend aussi de la capacité des caisses nationales à transmettre à temps à la Cour les informations et les états comptables. Nous avons eu le sentiment, cette année, qu'elles avaient eu des difficultés à le faire. Nous en mesurerons l'ampleur dans quelques jours à l'occasion d'un retour d'expérience avec la direction de la sécurité sociale, afin d'évaluer les marges de progression pour l'année prochaine.

Deuxième point sur lequel nous avons modifié notre stratégie d'audit : nous inscrivons la campagne annuelle dans une stratégie pluriannuelle de levée progressive de réserves, l'objectif – notre Graal ! – étant de parvenir à établir, un jour, une certification sans réserve de l'ensemble des neuf comptes du régime général de sécurité sociale. Pour ce faire, nous travaillons opiniâtrement avec les caisses nationales, lors de réunions mensuelles, afin de hiérarchiser les efforts et de lever certains points d'audit.

Je veux rappeler les points focaux de cette stratégie d'audit renouvelée.

Il s'agit, tout d'abord, des dispositifs de contrôle interne mis en place dans les organismes nationaux et locaux pour éviter l'apparition d'erreurs et d'anomalies lors de la liquidation des prestations ou du recouvrement des cotisations. C'est un point déterminant au vu des milliards d'opérations traitées chaque année. La répétition d'erreurs portant sur des sommes peu importantes peut ainsi entacher la sincérité et la fiabilité des comptes.

Nous « embarquons » dans cette stratégie d'audit les systèmes informatiques, qui constituent l'ossature de la capacité de traitement des organismes de sécurité sociale. Nos experts informatiques opèrent en permanence un audit de ces systèmes et nous confions, chaque année, des missions d'audit informatique à des cabinets extérieurs.

Un autre point focal concerne les justifications, les estimations comptables, en particulier le mode de provisionnement des organismes de sécurité sociale. Il appartient à la Cour de vérifier que ces provisions sont constituées conformément au principe de prudence et à l'information dont disposent les organismes.

Nous avons constaté, cette année, plusieurs progrès consécutifs à l'adoption de cette stratégie.

Parmi les progrès globaux, nous certifions pour la quatrième année consécutive l'ensemble des neuf comptes du régime général de sécurité sociale, avec un nombre de réserves en baisse. En 2014 et en 2015, nous avons prononcé 33 réserves ; pour 2016, nous en prononçons 31. Nous avons levé 5 réserves. Nous en avons aussi ajouté 3 – l'une portant sur les comptes de la branche maladie, une autre sur ceux de la CNAM, la troisième sur l'activité de recouvrement – qui tiennent à l'imputation, selon nous sans base juridique, dans les comptes du régime général d'un produit exceptionnel de contribution sociale généralisée (CSG) à hauteur de 740 millions d'euros.

Une fois ces dernières réserves « neutralisées », nous constatons que la marche en avant a repris et qu'elle se traduit par des progrès significatifs. Après des années d'efforts, il existe désormais une traçabilité, une continuité, un « chemin d'audit » rétabli entre la liquidation des prestations et les systèmes d'information comptables, ce qui permet à la Cour de lever des réserves importantes relatives à la branche vieillesse et à l'activité de recouvrement. La branche famille, qui était le mauvais élève en la matière – la certification lui avait même été refusée –, connaît, elle aussi, des progrès, certes lents mais réels.

Vous trouverez dans la synthèse de notre rapport les motifs des réserves que nous avons prononcées.

Je tiens à souligner le grand nombre d'erreurs et d'anomalies ayant une incidence financière. Plus les dispositifs de contrôle progressent, plus les risques identifiés sont considérables. C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'assurance maladie, où l'on observe de nombreuses erreurs de liquidation, dans la branche famille, du fait de l'extrême complexité de prestations telles que le RSA, la prime d'activité et les aides au logement, mais ça l'est aussi dans la branche vieillesse.

S'agissant de l'activité de recouvrement, nous constatons des progrès dans le traitement et la prise en charge des travailleurs indépendants grâce au dispositif de l'interlocuteur social unique. La meilleure organisation du travail entre le régime social des indépendants (RSI) et l'ACOSS a permis de lever certaines difficultés, mais pas toutes.

Des progrès se confirment donc, certains importants, et l'ensemble des producteurs de comptes font preuve d'un esprit positif.

L'an dernier, à l'occasion du bilan de dix années de certification, non pas dans le seul cadre du régime général mais dans l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, nous avons montré qu'il s'agissait d'un levier de modernisation dont l'intérêt allait bien au-delà de la fiabilité, de la transparence et de l'exactitude des comptes. En effet, tandis que l'État dispose de trois systèmes de comptabilité – budgétaire, nationale, générale –, les organismes de sécurité sociale n'en ont qu'un, de comptabilité générale. Lorsque nous certifions le régime général de sécurité sociale, nous sommes conduits à certifier la justesse de ses résultats, mission que vous nous avez confiée *via* la loi organique de 2005.

La certification est aussi un levier de progrès majeur pour la gestion des organismes et pour la qualité du service rendu. Moins nombreuses seront les erreurs et les anomalies, mieux couverts seront les assurés sociaux. Les responsables d'organismes

nationaux l'ont bien compris, et c'est l'origine des progrès accomplis. Il ne s'agit ni d'une mécanique tournant à vide ni de joliesse d'esprit, mais d'un meilleur service attendu.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Nous nous réjouissons des progrès accomplis. Cette année, vous certifiez avec une diminution notable du nombre des réserves. Espérons que celles-ci disparaîtront un jour !

Vous avez évoqué le produit de CSG des régimes spéciaux pour les revenus d'activité de décembre 2015, comptabilisé en 2016. À la suite de la mise en place de la protection universelle maladie (PUMA), qui prévoit que les charges et les produits des dix autres régimes sont retracés dans les comptes de la CNAM, cette opération améliore de 740 millions d'euros le solde déficitaire de la CNAM en 2016. Vous indiquez que ce produit exceptionnel n'a pas été pris en compte en comptabilité nationale dans le compte des administrations de sécurité sociale (ASSO). Pouvez-vous nous expliquer comment un tel écart est possible alors que les comptes certifiés sont censés faire foi pour le contrôle du respect de nos engagements européens ?

À la suite de la mise en place de la PUMA, la Cour indique que l'état financier spécifique consolidant les montants PUMA par nature des charges et des produits n'entre pas dans le champ de la certification. Pouvez-vous nous en préciser la raison ?

Quel est l'état d'avancement du processus de certification des comptes dans les établissements de santé ? Plus généralement, les remontées d'informations prévues par le code des juridictions financières, récemment renforcées par la loi Santé, sont-elles satisfaisantes du point de vue de la Cour, alors que la direction générale des finances publiques (DGFIP) semble rencontrer quelques difficultés dans la collecte des données ?

Par un arrêté du 9 mars 2016, la ministre des affaires sociales a fixé le montant de la remontée des excédents de la branche vieillesse de la caisse de Mayotte. Cette opération est-elle détachable de l'intégration financière aux branches du régime général, dont la Cour indique qu'elle n'a pu être menée à bien dans les délais prévus par la loi de financement de sécurité sociale de 2015 ?

M. Yves Daudigny. – Merci pour la pédagogie et la précision de cette présentation.

Je ferai d'abord une observation sur la différence entre la perception des événements et la réalité. J'ai sous les yeux un article de presse intitulé : « L'assurance maladie peine à lutter contre la fraude. » La réalité, c'est un préjudice estimé à 245 millions d'euros, certes en légère augmentation par rapport à 2015, mais qu'il faut comparer aux 163 milliards d'euros de prestations versées...

J'en viens à mes questions.

Pouvez-vous faire le point sur l'évolution de la facturation individuelle des actes et consultations externes par les établissements hospitaliers ?

Est-il possible d'améliorer les prévisions en matière de crédits de remises pharmaceutiques par le Comité économique des produits de santé (CEPS) ? Ces remises sont-elles forcément soumises à des aléas importants ?

M. Jean-Noël Cardoux. – Je ferai un commentaire personnel sur les 740 millions d’euros de décalage constatés : dans le domaine commercial, un commissaire aux comptes qui aurait constaté une incidence de 20 % sur un résultat ou un déficit se serait, je pense, orienté vers un refus de certification...

S’agissant de la branche vieillesse, celle-ci affiche un excédent de 0,88 milliards d’euros, avec un déficit du fonds de solidarité vieillesse (FSV) de 3,64 milliards d’euros. Cela signifie que le régime vieillesse avec FSV présente un déficit de 2,76 milliards d’euros. Récemment, le Conseil d’orientation des retraites (COR) a émis une alerte relative à la possibilité d’agir sur les futures retraites. Compte tenu du déficit fléché dans votre rapport et des perspectives démographiques, pensez-vous qu’il faille à court terme prendre des dispositions pour pérenniser le régime de retraite ?

M. Antoine Durrleman. – De fait, le produit exceptionnel de CSG n’a pas été pris en compte par l’INSEE, la direction générale du trésor et Eurostat du point de vue de la comptabilité nationale, dans la mesure où ce produit n’a pas vraiment de réalité économique et du fait de son caractère exceptionnel.

L’an dernier, le produit lié à l’anticipation des versements de cotisations sur les caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics, qui avait rapporté plus de 1 milliard d’euros au régime général de sécurité sociale, avait également été neutralisé en comptabilité nationale.

L’état spécifique présentant le détail des charges et produits des 10 régimes intégrés dans la branche maladie du régime général de sécurité sociale a, aux termes de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, un caractère extra-comptable. Dès lors, il ne peut pas entrer dans le champ de la certification de la Cour des comptes. Nous n’avons d’ailleurs reçu ce document que le 9 juin dernier.

Nous avons demandé à la direction de la sécurité sociale une série d’informations sur cet état pour nous assurer de la justesse des soldes intégrés dans les comptes de la branche maladie. Mais, j’y insiste, nous ne certifions pas cet état.

J’en viens à la certification des établissements publics de santé. La première vague a concerné les comptes de 2014, qui ont été certifiés en 2015, de 35 établissements volontaires. La deuxième vague portait sur les comptes de 2015, certifiés en 2016, de 85 établissements. La troisième vague concerne donc les comptes de 2016, pour lesquels les résultats de la certification ne sont pas encore disponibles.

Les comptes de 2014 ont été certifiés pour l’ensemble des établissements, à l’exception de deux d’entre eux. Pour les comptes de 2015, la moitié des établissements a obtenu une certification sans réserve ; des réserves ont été émises pour l’autre moitié, la certification ayant été refusée à trois établissements.

La certification des comptes de 2016 concerne les plus grands établissements, notamment l’AP-HP, les Hospices civils de Lyon et l’AP-HM.

Les enseignements des rapports de certification seront intégrés dans l’avis sur la qualité des comptes publics, que la Cour des comptes publiera, comme tous les deux ans, à l’automne.

Sur la question de Mayotte, l'arrêté d'intégration du 9 mars 2016 découle directement de l'absence d'intégration, due à des discordances diverses entre les comptes, de la caisse de sécurité sociale de Mayotte dans les comptes combinés des branches du régime général. Cet arrêté a fixé le montant des remontées d'excédents de la branche vieillesse de la caisse de Mayotte vers la branche vieillesse du régime général. La direction de la sécurité sociale nous a assuré que ce problème serait levé l'an prochain, mais elle nous avait déjà dit cela l'année dernière... Nous avons encore sur la question une forme de doute hyperbolique !

S'agissant de la lutte contre la fraude en matière d'assurance maladie, nous constatons que les progrès en termes de fraude décelée sont relativement lents. Le montant de 245 millions d'euros peut paraître important, mais il est à rapporter à un volume de dépenses considérable. La CNAMTS devrait faire plus et mieux. Nous analysons actuellement les résultats obtenus grâce aux stratégies de lutte contre la fraude menées dans les domaines de l'assurance maladie, des prestations familiales et de la branche vieillesse, afin d'identifier les bonnes pratiques qui pourraient être généralisées.

Nous avons relevé dans notre rapport que la facturation individuelle des actes et consultations externes traduisait la fiabilité très insuffisante des processus de facturation dans les établissements publics de santé. Nous allons travailler avec les chambres régionales des comptes sur ce sujet en 2018.

J'en viens aux remises pharmaceutiques. C'est un sujet obscur, sur lequel nous avons beaucoup de mal à obtenir des renseignements de la part du Comité économique des produits de santé (CEPS). Les remises dépendent du chiffre d'affaires constaté des laboratoires. Les données « remontent » tardivement, et leur fiabilité mérite d'être contre-expertisée par le CEPS. C'est la raison pour laquelle il est difficile de faire des prévisions. Mais le problème est plus général : le CEPS a focalisé sa politique de tarification non pas sur le prix facial, mais sur l'importance des remises négociées. La dynamique, la complexité et la superposition des remises rendent le système difficile à piloter par rapport à une politique de négociation du prix facial. Les remises produisent des économies, mais elles soulèvent d'autres problèmes. Comme nous ne connaissons pas l'importance des remises consenties à d'autres pays, *quid* de la comparaison avec les prix européens ? Par ailleurs, ce système brouille l'effort d'économie demandé.

En ce qui concerne le produit exceptionnel de CSG, qui s'élève à 740 millions d'euros, faut-il le rapporter au résultat ou à l'ensemble des produits de la branche ? En tant que certificateur, nous avons tranché en faveur d'une réserve expresse et explicite, ce qui a suscité une vive réaction de la direction de la sécurité sociale.

Le lien entre la CNAV et le FSV est une question majeure que votre commission a déjà soulevée. De notre point de vue, il faudrait prévoir une combinaison des comptes puisque les ressources du FSV bénéficient essentiellement à la CNAV. Ainsi, les choses seraient plus claires. Les tableaux d'équilibre qui ont été présentés dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 intègrent néanmoins un progrès : un tableau d'équilibre spécifique est certes toujours prévu pour le FSV, mais dans le tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du régime général, figure désormais une ligne supplémentaire intégrant le résultat du FSV.

Mme Anne Émery-Dumas. – Mes questions sont liées à deux missions d'information que nous menons actuellement pour le compte de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (Mecss).

Ma première question porte sur l'évaluation du risque de fraude. La méthode appliquée par la branche famille est-elle transposable aux autres branches ? Une évaluation fiable peut-elle être obtenue à partir des reliquidations demandées par la Cour ? Quels résultats pourrait-on obtenir pour la branche maladie ?

Ma seconde question concerne la branche vieillesse. La Cour évoque les « montants significatifs des majorations de retraite en attente de calcul », notamment pour le minimum contributif. Faut-il augmenter le niveau de contrainte des régimes partenaires ? Comment expliquer que les informations ne soient pas prises en compte de façon automatisée ?

Mme Agnès Canayer. – Je participe également à la mission d'information sur la fraude aux cotisations et aux prestations sociales. Au cœur du sujet se situent les questions informatiques, notamment de croisement des données.

Nous aimerions savoir si les équipes de certification ont constaté une bonne intégration de la dimension de contrôle dans le déploiement de la déclaration sociale nominative, qui va être généralisée. Les outils nécessaires sont-ils mis en place pour exploiter toutes les potentialités de la DSN en matière de contrôle ?

Par ailleurs, je veux évoquer le défaut de fiabilité des données entrantes fournies par les tiers, notamment pour la branche famille. Quels sont les leviers disponibles pour améliorer la situation ?

M. René-Paul Savary. – Avec les 4,13 milliards d'euros de déficit du régime général, les 740 millions imputés sur l'exercice et les 3,64 milliards de déficit du FSV, on atteint un montant de 8,5 milliards d'euros de déficit, par rapport à l'encaissement de 371 milliards d'euros de produits de l'ACOSS. Au total, peut-on encore dire que le déficit du régime général est de 2,5 milliards d'euros ?

Mme Patricia Schillinger. – Je veux évoquer l'assurance maladie des frontaliers travaillant en Suisse. Le fait qu'ils soient affiliés à la CMU française depuis trois ans conduit-il à une amélioration des comptes ou à une augmentation des déficits ? Ma question étant très précise, vous pourrez me faire parvenir la réponse !

M. Georges Labazée. – En 2016 a été mise en œuvre la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement. Vous vous souvenez certainement des débats sur l'attribution des crédits de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) au FSV... Les crédits de la CASA sont-ils toujours fléchés sur la CNSA, même s'il y a eu des reports dans la mise en œuvre de la loi, ou la tentation de refinancer le FSV existe-t-elle toujours ?

M. Antoine Durrleman. – La branche famille est la seule branche qui procède à une estimation du montant de la fraude – 1,8 milliard d'euros en 2016, contre une évaluation de 1,48 milliard en 2015. Nous avons salué à plusieurs reprises cette initiative, mais il faut souligner que l'estimation repose sur une méthodologie spécifique qui n'est pas aisément reproductible : les visites domiciliaires par des agents assermentés des caisses d'allocations familiales. C'est à partir de ces enquêtes portant sur 7 500 familles d'allocataires qu'il est procédé à une estimation de la fraude. Les autres régimes ne peuvent reproduire cette méthode.

La Cour fait procéder depuis plusieurs années, à la fois pour les prestations en nature et pour les prestations monétaires, à des tests de reliquidation en matière d'assurance maladie. Nous avons constaté que certaines erreurs étaient en faveur des assurés – ce sont des trop-perçus – et d'autres à leur détriment – il s'agit d'insuffisances de versements. Ainsi, pour les prestations en espèces, les indus représentent 53 %, et les rappels en faveur des assurés 47 % des 9,7 % d'anomalies relevées lors des contrôles. La situation n'est donc pas simple. Par ailleurs, on ne peut pas dire que toutes ces anomalies relèvent de la fraude : celle-ci suppose un élément intentionnel, qui n'est pas toujours présent.

S'agissant des majorations de retraite, notamment pour le minimum contributif, il y a effectivement un million de dossiers en attente. Ce chiffre est considérable, et il donne lieu à un provisionnement que nous estimons peu documenté. Il faudrait « interfacier » les systèmes d'information, par une remontée directe des informations qui seraient reprises dans le système de la branche vieillesse. La CNAV a fait des propositions à la direction de la sécurité sociale pour aller en ce sens, créer un comité de pilotage et de suivi... Pour l'instant, d'après nos informations, la direction de la sécurité sociale n'a pas donné suite.

Pour ce qui concerne la déclaration sociale nominative, qui est un réel progrès, je laisse la parole à David Appia.

M. David Appia, conseiller maître. – Nous avons constaté durant les audits de la branche de l'activité du recouvrement une situation grandement améliorée par rapport à la première phase du déploiement du dispositif en 2015. En effet, à cette époque, les taux d'anomalies étaient élevés. L'ACOSS avait fait la même observation que nous.

En revanche, à la suite de la deuxième phase, durant l'été 2016, pendant laquelle 200 000 entreprises sont entrées dans le dispositif, la mobilisation des services de l'activité du recouvrement a été forte. Les taux d'anomalies ont été nettement plus faibles, identiques, voire inférieurs, aux situations observées avant l'entrée en vigueur de la DSN. Les dispositifs de contrôle interne ont donc été mis en œuvre de façon efficace.

Le sujet reste important. L'ACOSS et les URSSAF nous ont assuré que leur mobilisation resterait forte.

M. Antoine Durreleman. – La question de la qualité des données entrantes - les données nécessaires à la liquidation des prestations de sécurité sociale qui sont apportées par d'autres institutions telles que la direction générale des finances publiques, Pôle emploi ou d'autres régimes de sécurité sociale – est absolument majeure. Deux éléments sont de nature à améliorer la situation.

Tout d'abord, il faut que les systèmes d'information puissent dialoguer ensemble, ce qui est loin d'être le cas actuellement. Les systèmes d'information « métiers » des régimes de sécurité sociale, qui datent de la fin des années soixante-dix ou du début des années quatre-vingt, ont beaucoup de peine à évoluer pour accueillir un interfaçage avec des systèmes plus modernes. Tous les régimes de sécurité sociale sont en train de changer leur système de liquidation. Ces investissements considérables devraient conduire à une automatisation de l'intégration des données entrantes ainsi qu'une automatisation de la liquidation. Il s'agit d'enjeux très importants.

Ensuite, les différentes institutions concernées pourraient elles-mêmes déployer des dispositifs de contrôle interne de la qualité des données qui leur sont transmises.

De notre point de vue, ces opérations de contrôle de données mériteraient d'être approfondies dans les institutions concernées, en vue d'améliorer les systèmes de sécurité sociale. C'est là un chantier important.

Le nouvel indicateur de la branche famille, l'indicateur de risques résiduels « données entrantes », montre que l'enjeu est considérable pour cette branche, puisqu'il est de l'ordre de 4 milliards d'euros. Comme nous l'avions souhaité, l'indicateur spécifique permettra une meilleure mobilisation.

Concernant la réalité du solde du régime général de sécurité sociale, les comptes ont été arrêtés : ils sont ce qu'ils sont. Certes, certaines provisions, ainsi que le produit exceptionnel de la CSG, essentiellement au bénéfice de l'assurance maladie, n'auraient pas dû concourir au résultat. Mais la Cour des comptes avait déjà formulé cette observation l'an dernier.

S'agissant des frontaliers travaillant en Suisse, nous ne manquerons pas de nous documenter au mieux pour vous répondre.

Enfin, pour ce qui concerne les crédits de la CASA, nous nous sommes assurés, dans le cadre de notre audit, que la recette était bien recouvrée, mais nous n'avons pas vérifié son affectation.

M. Alain Milon, président. – Nous vous remercions de cette présentation particulièrement précise.

Prise en charge sociale des mineurs isolés étrangers - Présentation du rapport d'information

M. Alain Milon, président. – Nous allons examiner le rapport d'information sur la prise en charge sociale des mineurs isolés étrangers.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de remercier Jean-Pierre Godefroy : son expérience et son caractère enjoué m'ont permis de vivre agréablement cette première mission !

Vous le savez, notre pays, comme l'Europe dans son ensemble, fait face à l'arrivée massive de migrants venus d'horizons divers, fuyant la guerre ou la misère qui touchent leur pays d'origine. Au sein de cette question migratoire, une problématique particulière prend une ampleur croissante en France : celle des mineurs qui arrivent seuls, ou du moins sans leurs parents, et se retrouvent privés de toute protection sur notre territoire.

Ces jeunes « mineurs isolés étrangers » (MIE) ou, selon la terminologie aujourd'hui retenue, « mineurs non accompagnés » (MNA), font naturellement face à des difficultés particulières, auxquelles il convient de répondre. C'est afin d'évaluer cette réponse et de formuler des propositions de nature à améliorer la prise en charge des MNA que la commission nous a confié l'élaboration de ce rapport d'information.

Depuis le mois de février dernier, nous avons procédé à de très nombreuses auditions d'acteurs associatifs et institutionnels, mais aussi de jeunes directement concernés. Nous nous sommes déplacés à plusieurs reprises en Île-de-France, dans le département de la Manche, dans la région des Hauts-de-France ainsi que dans le département des

Alpes-Maritimes, principale porte des migrations, afin de bien apprécier les différents aspects de la problématique des mineurs non accompagnés. Néanmoins, il est nécessaire en cet instant de préciser que notre travail n'a porté que sur la France métropolitaine. La situation dans les départements d'outre-mer, notamment en Guyane et, surtout, à Mayotte, est particulièrement préoccupante et mériterait sans doute un travail spécifique, tant les déterminants des flux migratoires y sont différents de ceux qui sont observés dans l'Hexagone.

Une précision sémantique s'impose de prime abord.

Depuis le début de l'année 2017, le ministère de la justice emploie la dénomination de « mineur non accompagné » en lieu et place de celle de « mineur isolé étranger » ou de « mineur étranger isolé ». Si cette nouvelle appellation, qui reprend les termes utilisés en droit européen, peut avoir le mérite de mettre en avant la minorité plutôt que l'extranéité, elle renvoie strictement au même public, c'est-à-dire les personnes étrangères de moins de dix-huit ans arrivant en France sans leurs parents ou tout autre titulaire de l'autorité parentale.

En droit, ces mineurs entrent dans la catégorie des mineurs « temporairement ou définitivement privés de la protection de leur famille » citée par le code de l'action sociale et des familles et relèvent, à ce titre, de la protection de l'enfance, compétence du département.

M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur. – La présence en France de mineurs non accompagnés n'est pas nouvelle. Elle a cessé d'être anecdotique à partir de la fin des années quatre-vingt-dix, notamment avec l'arrivée de mineurs venant de pays d'Europe de l'Est. Elle est devenue un phénomène établi au cours des années 2000, suscitant la rédaction d'un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales remis en janvier 2005, puis la mission confiée à notre collègue Isabelle Debré, qui a rendu son rapport, toujours d'actualité, en mai 2010. Ces rapports ont permis de mieux identifier la question et ont servi de base à notre travail.

Toutefois, au cours des années 2010, ce phénomène a changé d'échelle et connaît une progression exponentielle. Alors que l'Assemblée des départements de France (ADF) estimait à 4 000 le nombre de MIE pris en charge par les départements en 2010, il était de 13 000 au 31 décembre 2016 et s'élève actuellement à environ 18 000. À ce rythme, le nombre de MIE pourrait atteindre 25 000 d'ici à la fin de l'année, soit une multiplication par deux en l'espace d'un an. Ces chiffres ne tiennent pas compte des personnes en cours d'évaluation de minorité, ni des mineurs qui, souhaitant gagner le Royaume-Uni ou un pays d'Europe du Nord, évitent de se faire repérer par les services sociaux ou les forces de l'ordre.

Alors que la question des MNA ne concernait, il y a quelques années encore, qu'un nombre limité de départements, notamment ceux proches d'une frontière ou disposant d'un aéroport international, l'ensemble du territoire est aujourd'hui touché, y compris des départements ruraux pourtant à l'écart des routes migratoires.

Ces statistiques objectivent ce que beaucoup d'entre nous constatent chez eux, c'est-à-dire la saturation des capacités d'accueil devant l'intensité des flux d'arrivée. Cette saturation obère une partie des efforts déployés par les pouvoirs publics pour faire face au défi que représente la prise en charge des MNA et explique une grande part des difficultés et des dysfonctionnements que nous avons pu constater.

Dans le même temps, la prise en charge des MNA par les départements au titre de la protection de l'enfance représente un coût croissant, alors même que la situation financière des départements est extrêmement tendue.

Bien que la question des MNA, qui sont dans plus de 90 % des cas des garçons, s'inscrive dans un contexte de mouvements migratoires d'une ampleur sans précédent en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale, nos travaux ont montré qu'elle répond à des dynamiques et à des déterminants distincts.

Les statistiques du ministère de la justice montrent que plus de 70 % des MNA pris en charge sont originaires d'Afrique, essentiellement de pays francophones d'Afrique de l'Ouest ou du Nord. À l'inverse, les personnes originaires de Syrie, d'Irak, d'Afghanistan ou de la Corne de l'Afrique, qui représentent la majeure partie des demandeurs d'asile, sont beaucoup moins nombreuses parmi les MNA. Au demeurant, la France n'enregistre qu'un nombre très faible de MNA demandeurs d'asile : 475 sur 77 000 primo-demandeurs en 2016.

Si la diversité des situations individuelles empêche toute généralisation, le phénomène de l'arrivée de plus en plus massive de MNA en France semble davantage s'inscrire dans la logique d'une migration économique, plus ou moins forcée, que résulter des conflits qui marquent certaines zones géographiques et expliquent largement la grande vague migratoire actuelle.

Pour reprendre une typologie établie par la sociologue Angéline Etienne en 2002, les MNA seraient plus fréquemment des enfants « mandatés » pour apprendre un métier et aider financièrement leur famille que des exilés ou des fugueurs.

De plus, on constate que l'arrivée de ces jeunes est bien souvent organisée, depuis le pays de départ, par des filières que l'on peut parfois qualifier de « criminelles ». Les témoignages des responsables de services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) que nous avons recueillis sont à cet égard édifiants : il arrive fréquemment que des jeunes se présentent directement à l'accueil des services départementaux et demandent à voir un éducateur dont on leur a donné le nom, voire décrit l'apparence physique... La lutte contre de telles filières, qui dépasse l'objet de notre rapport et ne relève certainement pas des compétences de notre commission, est donc d'une impérieuse nécessité.

Nos travaux ont permis de dresser un certain nombre de constats et de formuler un certain nombre de préconisations.

Tout d'abord, il convient de souligner que l'ampleur prise, depuis 2014, par un phénomène qui restait jusque-là circonscrit à un nombre réduit de territoires a conduit les pouvoirs publics à développer des réponses spécifiques, parmi lesquelles il convient de citer le dispositif de répartition géographique créé, dans un premier temps, par la circulaire du 31 mai 2013 dite « Taubira », puis inséré dans la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

Ce mécanisme, qui visait à assurer une certaine péréquation entre des départements inégalement concernés par les arrivées de MNA, ne donne pas pleinement satisfaction. Tout d'abord, alors que tous les départements sont aujourd'hui concernés et voient leurs capacités d'accueil saturées, la recherche d'une péréquation apparaît vaine. Ensuite, dans environ 20 % des cas, la cellule chargée d'orienter les décisions des magistrats n'est pas saisie. Enfin et surtout, la clé de répartition ne tient compte que du nombre de

mineurs confiés l'année précédente par décision judiciaire et ne comptabilise pas les mineurs en cours d'évaluation pris en charge par les départements.

À titre d'illustration, le département des Alpes-Maritimes, qui est, de par sa position géographique, fortement concerné par les flux migratoires, continue d'accueillir des mineurs réorientés depuis d'autres départements. Une révision du mode de fonctionnement de ce mécanisme semble donc nécessaire.

Il convient ici de rappeler que les mineurs pris en charge à la suite des évacuations de campements sauvages, hébergés dans les centres d'accueil et d'orientation pour mineurs, les CAOMIE, n'entrent pas dans ce dispositif de péréquation. Si ces centres ont pu bénéficier d'une forte médiatisation liée à celle qui a entouré les opérations d'évacuation, ils ne concentrent en fait qu'une faible part du total des MNA. Au demeurant, les CAOMIE, solution d'urgence conçue pour être temporaire, sont en passe d'être tous fermés.

Des textes ont également été récemment publiés pour tenter de mieux organiser la période de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se présentant comme des MNA, notamment un décret du 24 juin 2016 et un arrêté du 17 novembre 2016 fixant un référentiel national. De l'avis des acteurs associatifs et institutionnels que nous avons rencontrés, ces textes posent un cadre qui pourrait être satisfaisant s'il était respecté à la lettre, ce qui s'avère difficile en raison de l'embolie des dispositifs.

En principe, le conseil départemental a l'obligation d'organiser la mise à l'abri de toute personne se disant mineure et isolée qui se présente ou est présentée à ses services, afin de procéder à une évaluation de sa situation.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteur. – Cette phase de mise à l'abri est l'occasion d'une première série de dysfonctionnements. Il arrive en effet encore trop souvent que des jeunes soient hébergés à l'hôtel dans des conditions ne permettant pas un suivi éducatif et les exposant à de nombreux risques. Le département de la Haute-Garonne a ainsi été récemment condamné par le juge administratif, qui lui a enjoint d'assurer des conditions d'hébergement plus satisfaisantes. Il arrive même que des jeunes soient laissés à la rue alors que les textes prévoient leur mise à l'abri immédiate. Ces situations sont choquantes et sont régulièrement dénoncées à juste titre par des acteurs associatifs ou par le Défenseur des droits.

Toutefois, l'obligation faite aux départements de mettre à l'abri de manière inconditionnelle toute personne se disant mineure se heurte à la réalité de l'augmentation continue des flux d'arrivées.

De plus, les départements sont confrontés à un nombre important de personnes se déclarant mineures alors qu'elles sont en fait bel et bien majeures. Le principal objet de l'évaluation est donc de déterminer la réalité de l'âge allégué par le jeune. Or il n'existe pas de moyen irréfutable de vérifier la minorité d'une personne et les documents d'état civil des pays d'origine sont délivrés dans des conditions ne permettant pas de s'assurer de leur fiabilité et sont généralement aisément falsifiables, ainsi que nous l'ont confirmé les diplomates congolais et guinéens que nous avons pu rencontrer.

Les évaluateurs sont donc conduits à apprécier la réalité de la minorité des jeunes qu'ils ont en face d'eux à partir d'un faisceau d'éléments peu objectivables, ce qui ouvre la voie à des critiques, parfois justifiées, des associations.

Premièrement, il convient d'apprécier la véracité du récit fait par des jeunes souvent traumatisés par les épreuves du voyage, ce qui nécessite des compétences pluridisciplinaires dont ne disposent pas nécessairement les professionnels de la protection de l'enfance. Nous proposons à ce sujet d'améliorer les formations délivrées aux évaluateurs, en lien avec des organismes plus habitués à ce genre de démarche, comme l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Néanmoins, un récit appris par cœur auprès de passeurs, fût-il lacunaire, voire incohérent, ne permet pas à lui seul d'écarter la minorité alléguée.

Deuxièmement, s'agissant des tests de maturité osseuse, dont la fiabilité est sujette à controverse, nous rappelons que leur usage a été encadré par la loi du 14 mars 2016. S'il est désormais précisé que ces tests ne peuvent être pratiqués que sur demande de l'autorité judiciaire et avec l'accord de l'intéressé, la rédaction de l'article 388 du code civil continue de poser un certain nombre de difficultés.

Même si le doute doit profiter à l'intéressé, il est aisé d'imaginer que le refus de se soumettre à un tel test peut être interprété, même de manière non formalisée, comme un aveu de majorité. En outre, cet article exclut tout examen des caractères de développement pubertaire, y compris secondaires, ce qui suppose que les évaluateurs fassent totalement abstraction de l'apparence physique du jeune évalué, de sa pilosité ou de sa musculature notamment. Nous ne proposons toutefois pas de faire évoluer les dispositions législatives adoptées voilà à peine plus d'un an.

Par ailleurs, il convient d'évoquer le coût financier supporté par les départements au titre de l'évaluation et de la mise à l'abri.

L'accord trouvé par les départements et l'État en 2013, formalisé dans les textes récents, prévoit la couverture par l'État du coût de cette évaluation dans une limite de cinq jours et à raison de 250 euros par jour. Ce montant forfaitaire apparaît bien souvent inférieur au coût réellement supporté par les départements, la durée de l'évaluation dépassant bien souvent très largement cinq jours, notamment en raison des délais nécessaires aux expertises médicales ou à l'obtention d'une expertise documentaire par les services de l'État.

Selon les estimations de l'ADF, les départements auraient assumé en 2016 une dépense de 155 millions d'euros au titre de la phase d'évaluation, dont 16,5 millions, soit 10,6 %, ont été couverts par la participation de l'État. Si la prise en charge des mineurs en danger relève de la compétence des départements au titre de la protection de l'enfance, il ne nous paraît pas justifié que ces derniers supportent une telle charge au titre de l'évaluation de jeunes dont la plupart se révèlent être majeurs, d'autant que leur arrivée en France résulte d'une carence de l'État dans la maîtrise des flux migratoires, qui est de sa compétence.

Enfin, l'évaluation faite par le service de l'ASE peut être remise en cause. Il peut en effet arriver qu'un département décide de réévaluer la situation d'un jeune qui lui a été confié par décision de justice à la suite de son évaluation dans un autre département. Ce type de situation, particulièrement regrettable, résulte d'un manque de confiance entre les départements et semble devoir être éliminé à mesure que les départements développent une réelle expertise en matière d'évaluation.

À l'inverse, il arrive souvent que des jeunes, généralement avec l'appui d'associations militantes, forment différents recours contre des décisions administratives ou juridictionnelles défavorables. La situation de ceux qu'on appelle les « mijeurs », qui n'ont

accès ni aux dispositifs de l'ASE ni aux structures pour majeurs, est alors particulièrement précaire : elle l'est d'autant plus à un âge où le délai de quelques mois peut entraîner l'accès à la majorité. À cet égard, il est souhaitable qu'un certain nombre de règles juridiques, notamment relatives à la détermination de l'état civil, soient clarifiées.

L'ensemble de ces constats nous amène à préconiser une évolution de l'organisation de l'évaluation des personnes se présentant comme MNA afin de mutualiser les moyens mis en œuvre par les départements et de renforcer la participation des services de l'État.

Cette mutualisation que nous appelons de nos vœux pourrait se faire, à droit constant, par le biais de conventions conclues par plusieurs départements, en partenariat avec les préfets de département et de région.

Une solution plus ambitieuse, qui nécessiterait une évolution du droit, consisterait en la mise en place de plateformes d'évaluation, par exemple sous la forme de groupements d'intérêt public, rassemblant l'ensemble des acteurs concernés. Toute personne se présentant comme MNA serait alors orientée vers une telle structure disposant des moyens humains et financiers et de l'expertise technique nécessaires pour procéder à une évaluation appropriée. À l'issue de cette évaluation, le juge serait, le cas échéant, saisi pour prendre une décision de placement.

Une telle solution ne remet pas en cause la compétence des départements pour la prise en charge des MNA, mais allégerait substantiellement la charge qu'ils supportent tout en créant les conditions d'une réelle amélioration qualitative de cette évaluation.

M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur. – Si la phase d'évaluation cristallise une part importante des critiques, la prise en charge dans les structures de la protection de l'enfance, une fois la minorité et l'isolement établis, continue de poser un certain nombre de problèmes. Ces difficultés sont financières et humaines, dans le contexte de tension des finances publiques locales que nous connaissons tous.

Un autre défi, pour les conseils départementaux, concerne l'exercice de la tutelle des MNA, qui relève du juge aux affaires familiales et non du juge des enfants, lequel décide de la mesure d'assistance éducative. Dans la mesure où les MNA sont durablement privés de l'assistance des titulaires de l'autorité parentale, une mesure de tutelle semble s'imposer. Or nous avons pu constater que de nombreux MNA confiés à l'ASE ne font pas l'objet d'une telle mesure, ce qui peut les pénaliser dans l'ensemble des actes, notamment médicaux, qui nécessitent l'accord du titulaire de l'autorité parentale. S'il n'apparaît pas pertinent de rendre obligatoire la désignation d'un tuteur, notamment pour les MNA entrant dans le dispositif de l'ASE peu avant leur majorité, il serait souhaitable que les offices respectifs du juge des enfants et du juge des tutelles s'articulent mieux. Cette question avait déjà été soulevée par Isabelle Debré dans son rapport.

Une fois admis à l'ASE, les MNA ne se distinguent pas juridiquement des autres mineurs bénéficiant d'une protection. Toutefois, compte tenu de leur âge et de leur maturité, la réponse éducative et les conditions de leur hébergement ne peuvent être les mêmes que pour les publics traditionnels de l'ASE. Pour autant, favoriser le développement de leur autonomie et leur insertion rapide dans la société ne peut se faire au détriment d'un encadrement soucieux de leur intégration et surtout attentif aux manifestations tardives des traumatismes et

phénomènes de « décompensation » auxquels leur passé les rend sujets. Il ne saurait être question de laisser se développer une prise en charge au rabais.

Des solutions différenciées sont développées sur le territoire, et nous ne souhaitons pas que la libre administration des départements en la matière soit remise en cause. Un recensement et une diffusion des bonnes pratiques pourront néanmoins s'avérer souhaitables.

Enfin, dernière étape du parcours des MNA mais non la moindre, il convient de soigneusement préparer leur accès à la majorité, en favorisant une insertion professionnelle rapide et en entreprenant suffisamment à l'avance les démarches nécessaires à l'obtention d'un titre de séjour. À cet égard, si une évolution des règles relatives au séjour est sujette à polémique du fait des effets pervers qu'elle pourrait avoir, des lignes directrices claires et des consignes de bienveillance, pour le cas particulier des MNA, pourraient être données aux préfetures.

Au cours de nos travaux, nous avons pu constater les passions que soulève la question des mineurs non accompagnés, comme toujours lorsqu'il s'agit d'enfants en danger. Si de nombreuses améliorations doivent être apportées en matière de prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, les critiques formulées par certains acteurs associatifs et militants ne semblent pas toujours tenir compte de la réalité des efforts déployés par les acteurs de terrain qui font face à la saturation des dispositifs d'accueil. Les associations souhaitent que les mineurs soient pris en charge dans de bonnes conditions, demande à laquelle je souscris, mais les acteurs de terrain œuvrent avec les moyens dont ils disposent. Ils se montrent bien souvent très imaginatifs pour accueillir les mineurs. Il convient d'essayer de gommer le conflit né entre ces deux univers, car la situation est dommageable pour le mineur concerné.

Au-delà des moyens supplémentaires qui doivent être alloués pour mettre en œuvre une prise en charge digne et de l'évolution des pratiques et des méthodes qui semble engagée, une réelle amélioration de la situation préoccupante que nous connaissons suppose que l'État ne se défasse pas sur les départements des responsabilités qui lui incombent en matière de maîtrise des flux migratoires.

Permettez-moi d'apporter une précision. La question des flux migratoires fait parfois polémique. La France a rétabli des contrôles aux frontières depuis le 13 novembre 2017 pour une période de deux ans, comme le permet le code frontières Schengen. Dans les Alpes-Maritimes, en 2016, plus de 30 000 migrants, me semble-t-il, ont été renvoyés vers l'Italie. Aujourd'hui, même si les barrières douanières n'ont pas été rétablies, des contrôles fixes et aléatoires sont réalisés aux frontières. Mais qu'en sera-t-il après le 13 novembre 2017 ? Il convient d'alerter le Gouvernement sur ce point.

M. René-Paul Savary. – Je félicite les rapporteurs. Les difficultés que nous rencontrons sur le terrain sont très bien évoquées dans leur rapport.

Permettez-moi quelques observations.

Dans mon département, 80 % des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés se révèlent, au terme d'une procédure d'évaluation de deux mois ou deux mois et demi du fait de la saturation de la police aux frontières, être en fait majeurs. Une telle situation nous interpelle.

Compte tenu de l'afflux constant de migrants et malgré la mobilisation de moyens importants pour les mettre à l'abri et les héberger au mieux, nous n'arrivons pas à faire face. Les difficultés de prise en charge que rencontrent les départements sont énormes.

La police aux frontières est saturée. Les documents qu'elle contrôle sont parfois de vrais passeports élaborés dans les ambassades, mais établis à partir de faux papiers, d'où la complexité du dispositif et la longueur de l'instruction par la PAF.

J'ai mis en place dans mon département une équipe d'évaluateurs, selon les modalités recommandées par le ministère de la justice. D'autres départements, qui n'ont pas mis en œuvre la même procédure, admettent directement les mineurs sans réaliser au préalable d'évaluation rigoureuse. Quand une procédure d'évaluation poussée, donc longue, est mise en œuvre, durant la durée de l'évaluation, l'intéressé n'est pas comptabilisé au titre du mécanisme de répartition et le département continue à recevoir d'autres mineurs réorientés par les juges.

Il faut par conséquent trouver une solution – peut-être en créant des plateformes d'évaluation sous la forme de groupements d'intérêt public –, car un problème de responsabilité se pose. L'incertitude sur son âge réel est déjà préjudiciable au mineur, puisqu'elle renforce la situation d'instabilité dans laquelle il est placé, mais elle l'est aussi aux équipes départementales, qui se retrouvent en porte à faux.

J'ai moi-même été confronté, dans la Marne, à un drame lorsqu'un mineur étranger s'est défenestré. Les associations incitent à un jugement hâtif et émettent un certain nombre de soupçons qui peuvent conduire à mettre en cause certaines responsabilités. Dans ce cas, une enquête approfondie a montré que le département n'était pas responsable et que le jeune en question était, en fait, majeur. Les conditions d'accueil peuvent bien sûr toujours être améliorées, mais on ne peut pas leur imputer des drames comme celui qui s'est produit dans mon département.

Il n'en reste pas moins que cette période d'évaluation est véritablement difficile à vivre pour l'ensemble des acteurs concernés et il importe de trouver des solutions.

Mme Isabelle Debré. – Merci, mes chers collègues, pour ce rapport, qui nous permet de constater que, loin de s'être améliorée, la situation a empiré.

S'agissant de Mayotte, j'ai déjà dit qu'on était assis sur une bombe sociale à retardement. Si on ne fait rien, la bombe va finir par exploser !

En 2013, ainsi que je l'avais préconisé, une plateforme interministérielle confiée à la protection judiciaire de la jeunesse, placée sous l'autorité de Laurence Vagnier et visant à coordonner les actions concernant les mineurs isolés étrangers devait voir le jour. On a effectivement trop tendance à dire que le problème des mineurs isolés dépend de la protection de l'enfance. Or il relève également de la justice, de l'intérieur, des affaires étrangères. Il est indispensable de développer cet aspect interministériel.

Il faudrait également travailler au niveau européen, en lien avec les pays d'où arrivent les mineurs isolés étrangers.

Enfin, j'avais demandé que soit créé, au sein du Fonds national de financement de la protection de l'enfance, un fonds d'intervention destiné aux départements, lesquels ne peuvent plus assumer une telle charge. Lorsque Mme Taubira avait dit qu'on allait placer

certains mineurs isolés étrangers dans tel ou tel département, j'avais souligné que cela ne fonctionnerait pas parce que les jeunes se regroupent et qu'ils quitteraient leur département d'affectation pour rejoindre leurs copains dans un autre département.

Donc, il y a un problème financier, un problème de coopération avec les pays d'origine de ces jeunes et, surtout, il faut travailler à l'échelon européen.

M. Jean-Marie Morisset. – Je remercie nos collègues rapporteurs du tour de France qu'ils ont effectué et qui confirme le constat que nous faisons dans nos départements.

Ainsi, dans les Deux-Sèvres, on observe une augmentation importante des flux et des prises en charge.

Vous soulignez à juste titre dans votre rapport que les capacités d'hébergement sont saturées. Les départements font pourtant preuve de bonne volonté. Ils ont déjà dû répondre à la nécessité de créer des centres d'accueil et d'orientation, les CAO. Cela signifie que doivent être mises à disposition des structures d'accueil, des résidences sociales pour jeunes, mais une proportion importante des jeunes qui arrivent se trouvent placés dans des hôtels. Aujourd'hui, dans les Deux-Sèvres, sur 181 jeunes suivis, 104 sont hébergés dans des hôtels. Cela pose des problèmes de suivi et d'accompagnement.

Je pense aussi qu'il faut revoir la clé de répartition, qui n'est pas équitable. Nous parlons aujourd'hui des mineurs isolés, mais le problème se pose pour tous les migrants : dès lors qu'il existe dans un département un hôtel bon marché de 92 places, on voit arriver 92 personnes. C'est une situation que nous vivons dans les Deux-Sèvres le 1^{er} juillet prochain. Cela pose des problèmes de suivi et d'écoute. Lorsqu'un département a été généreux et a accueilli tous les CAO, certains ont vite fait de l'oublier et instrumentalisent la bonne volonté des associations locales.

Je terminerai en insistant, comme l'ont fait nos rapporteurs, sur l'important problème que constitue la procédure d'évaluation et de mise à l'abri. Les départements ont l'obligation d'accueillir toute personne mineure. Le coût de l'évaluation et de la mise à l'abri est couvert durant cinq jours par l'État, mais, au-delà, qui doit prendre le relais ? Dans certains départements, notamment le mien, il n'y a pas de lien avec le parquet, qui ne saisit pas la cellule nationale pour les orientations. Heureusement, nous entretenons de bonnes relations avec les juges des enfants. Grâce à eux, on arrive à faire aboutir certaines mesures, certaines orientations.

Je conclurai sur l'impact financier de cette prise en charge pour les collectivités. L'ADF a réalisé des estimations, mais il faut bien prendre la mesure des budgets nécessaires au fonctionnement de ces structures, notamment en termes de moyens humains.

M. Philippe Mouiller. – Je m'associe également aux félicitations adressées aux rapporteurs, qui ont su synthétiser, à partir d'un grand nombre d'informations très diffuses, les enjeux de la problématique.

Je souscris aux propos qui ont été formulés sur les problèmes de répartition.

Je tiens surtout à insister sur le manque de dialogue entre les différentes structures tout au long du processus, ainsi que sur l'absence d'anticipation. C'est un point essentiel au regard de la complexité des sujets. Aujourd'hui, il n'est question que de gestion des places d'hébergement et tout ce qui concerne l'accompagnement social devient secondaire.

L'hébergement reste la priorité, mais si on veut vraiment que la prise en charge soit une réussite, tout le processus prévu dans les textes doit s'enclencher. Or, dans la réalité, à aucun moment cette question n'est évoquée.

D'une façon générale, les flux migratoires auxquels nous devons faire face vont s'accroître et il s'agit avant tout de se préoccuper de ce qui se passe dans les pays d'origine des migrants : c'est la meilleure façon de limiter les difficultés.

Pour connaître un certain nombre d'ONG en Afrique de l'Ouest, je sais que l'immigration vers l'Europe en vue de s'y forger un destin apparaît, pour des raisons économiques, comme une solution soit pour le jeune, soit pour l'ensemble de la famille. C'est pourquoi, dans tous les cas, la prise en charge ne doit pas se limiter à la seule problématique des répartitions.

M. Georges Labazée. – J'avais soulevé la question de l'adoption devant le Conseil national de la protection de l'enfance. Cette perspective ne figure pas dans les solutions esquissées par votre rapport. Est-ce volontaire, du fait d'une trop grande complexité, ou est-ce une solution pour des mineurs dont on sait qu'ils ne retourneront vraisemblablement jamais dans leur pays ?

M. Dominique Watrin. – Je voudrais saluer ce rapport positif, notamment en ce qu'il préconise une mutualisation renforcée et un engagement plus fort de l'État, qui ne doit pas se défausser sur les départements des responsabilités qui lui incombent en matière de flux migratoires.

J'aborderai la situation spécifique de Calais, désastreuse sur le plan humanitaire. Les mineurs à la rue n'ont pas accès à l'eau potable et n'ont nulle part où se reposer, comme l'a souligné le Défenseur des droits. La question de la création d'un centre d'accueil sur site se pose donc, afin de mettre à l'abri et en sécurité ces mineurs isolés, mais aussi pour organiser leur passage légal au Royaume-Uni à des fins de regroupement familial, plusieurs centaines d'entre eux ayant été accueillis lors du démantèlement de la jungle de Calais au titre des règles dites de Dublin II. Il importe que l'État intensifie ses efforts diplomatiques à l'égard du Royaume-Uni pour sortir de cette situation.

Mme Catherine Génisson. – Ma première remarque portera également sur Calais. Les mineurs isolés y sont très largement repérés par les services sociaux mais n'ont qu'un seul but : aller en Angleterre. Ils repartent donc dès qu'ils sont placés et l'on ne peut les contraindre à rester. C'est une vraie difficulté pour le conseil départemental du Pas-de-Calais, qui s'investit de façon extraordinaire sur ces questions. La gestion de ces personnes semble inhumaine, alors même que beaucoup est fait.

Ma deuxième remarque concerne les tests de maturité osseuse, dont les résultats sont aléatoires et scientifiquement discutés. Le sujet mériterait donc d'être remis sur la table.

Mme Michelle Meunier. – Je me réjouis que la question des mineurs isolés fasse l'objet d'un rapport spécifique. Chacun peut attester du nombre croissant de cas dans son département, et les chiffres sont évidemment à la hausse compte tenu de l'exode provoqué par la misère, les guerres et le changement climatique.

S'agissant de l'évaluation, les propositions que vous faites concernant une mutualisation entre les services de l'État doivent être creusées, sans méconnaître la difficulté de travailler de manière transversale en France.

Je reste un peu sur ma faim, en revanche, en termes de perspectives et de prise en charge. Vous évoquez la nécessité de prendre en charge différemment les mineurs non accompagnés, en achoppant rapidement sur la question des moyens. Sans minimiser les problèmes financiers des départements, ce n'est pas ainsi que l'on se donnera les moyens d'évoluer. Des expérimentations menées dans certains départements pourraient être reprises. Je pense, par exemple, au réseau de familles citoyennes et solidaires accueillant des mineurs non accompagnés à temps plein ou à temps partiel en Loire-Atlantique. Ces initiatives témoignent du dynamisme et du « vivre ensemble » qui peut se développer sur des territoires urbains, mais aussi ruraux.

Je pense également à la mise en place, au niveau départemental, de la prévention spécialisée, au titre de la protection de l'enfance et à son articulation avec la protection judiciaire de la jeunesse. Des expériences gagneraient, là encore, à être étudiées et étendues.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je félicite à mon tour les rapporteurs.

Le rapport fait état de critiques concernant l'organisation de la répartition. Il se trouve que j'animais le groupe de travail au ministère de la justice au moment de sa mise en place. Nous avons d'ailleurs suivi un certain nombre de préceptes exposés par Mme Debré.

Les mineurs isolés demandent rarement le statut de réfugié. Ils n'y ont aucun intérêt, étant obligatoirement pris en charge par les départements au titre de leur minorité. Ainsi le département d'Ille-et-Vilaine dépense 130 euros par jour et par mineur, quelle que soit l'origine de celui-ci, soit un budget de 21 millions d'euros pour 450 enfants. C'est dire que l'aspect financier n'est pas sans importance, même si ce n'est pas le seul qui doit nous guider.

Un certain nombre de départements ont mis en place des moyens d'évaluation éprouvés, donnant d'excellents résultats, à partir d'une grille élaborée par le ministère. Aujourd'hui, sur dix jeunes qui se présentent dans le département d'Ille-et-Vilaine, huit sont reconnus majeurs. C'était déjà le cas lorsque le procureur était chargé de faire cette évaluation, mais le juge aux affaires familiales considérait ensuite que tous, ou presque, relevaient de la prise en charge départementale. Ces mineurs sont considérés comme isolés, mais c'était le juge aux affaires familiales qui traitait de leur situation, et non le juge des enfants : vous relevez le paradoxe. Le juge aux affaires familiales, mû par une sorte de compassion qui ne lui coûtait rien, faisait supporter aux départements la prise en charge de jeunes qui ne relevaient pas de leur responsabilité.

L'idée d'une plateforme est intéressante. La couverture par l'État du coût de l'évaluation, dans une limite de cinq jours et à raison de 250 euros par jour, est parfois insuffisante, mais elle constitue la reconnaissance par l'État de sa responsabilité en matière de politique d'immigration et en tant que signataire de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Le sujet est multifactoriel et intéresse plusieurs ministères. Deux conditions doivent être réunies pour une prise en charge par les départements.

La première est la minorité. La marge d'erreur pour les tests osseux a été évaluée à dix-huit mois. Il peut donc y avoir une présomption de minorité dès lors que l'âge évalué ne dépasse pas vingt ans. Ces tests sont simplement un moyen supplémentaire de vérification lorsque le récit n'a pas permis de déterminer la minorité.

La seconde condition est l'isolement qui n'est la plupart du temps pas vérifié. Il n'est pas rare que de jeunes mineurs refusent d'être accueillis dans d'autres départements parce qu'ils ont des attaches dans celui où ils se trouvent.

Les jeunes étrangers qui ont fait l'objet d'un contrat jeune majeur de 18 à 21 ans ont été formés, aux frais du département, à des métiers recherchés sur le marché du travail, mais ne sont pas autorisés à travailler car ils ne détiennent pas de titre de séjour. Ils pourraient pourtant ainsi subvenir à leurs besoins, ce qui soulagerait les départements.

Nous nous accordons tous sur la nécessaire intensification du démantèlement des filières. Certains jeunes arrivent légalement, munis de papiers et de visas en bonne et due forme. La plupart du temps, ces papiers, parfaitement imités ou en règle, sont distribués par les personnels locaux des consulats. Il faudra essayer d'y remédier.

Le rapport relève le coût de la phase d'évaluation pour les départements. Or, les coûts les plus importants, pour les départements, sont ceux liés à la prise en charge des mineurs au titre de l'aide sociale à l'enfance, qui s'élèvent à 21 millions d'euros dans mon département.

Il convient par conséquent de chercher à tarir la source, d'être plus vigilants sur la vérification du critère de minorité et d'aider les départements en permettant une répartition harmonieuse.

Mme Laurence Cohen. – Je voudrais moi aussi remercier les deux rapporteurs : ils ont bien décrit la situation et trouvé un juste équilibre entre les critiques et les préconisations.

Premièrement, sans rien retirer aux compétences des départements, il me semble important qu'une structure permette d'échanger, de façon plus institutionnelle qu'aujourd'hui, sur les bonnes pratiques des uns et des autres.

Deuxièmement, la façon dont vous posez la question de l'évaluation, avec cette piste « ambitieuse » de la création d'une plateforme régionale, me semble intéressante. Il serait en effet positif que cette évaluation soit réalisée par des professionnels, dans le cadre d'un service public sécurisé, ce qui permettrait aussi d'alléger la charge des départements.

Troisièmement, on ne peut pas parler de la prise en charge des mineurs non accompagnés sans aborder la gestion globale des flux migratoires. Or les manquements de l'État français en la matière sont gravissimes, et ils empirent année après année.

Enfin, quatrièmement, personne ici ne mésestime les efforts des départements, mais reconnaissons qu'il n'est pas satisfaisant d'accueillir les mineurs, même allégués, dans des hôtels. Cela fait écho à la problématique générale des hébergements d'urgence, à laquelle le législateur devrait réfléchir plus sérieusement.

Les jeunes migrants ont des parcours terrifiants, leurs traumatismes sont considérables et ceux-ci peuvent se révéler après un temps de sidération assez long. Nous avons donc besoin de professionnels hautement qualifiés.

Prenons garde aux signes extérieurs de majorité. Avec les pesticides et la pollution de l'environnement, on assiste partout à une multiplication des pubertés précoces. J'en profite pour rappeler l'opposition ferme de mon groupe aux tests osseux, lesquels sont remis en cause par un certain nombre de professionnels.

M. Olivier Cadic. – Je m'inscris tout d'abord en faux contre l'affirmation de M. Tourenne : s'il est parfois très difficile pour les consulats de délivrer un visa pour des personnes nées dans des pays où l'état civil est défaillant, comme à Madagascar, ce sont en revanche forcément des personnes de nationalité française qui délivrent les visas, et elles font leur travail très sérieusement.

Ensuite, le trafic d'êtres humains s'apparente à un *business*, comme le trafic d'armes ou de drogues. L'augmentation régulière du nombre de mineurs non accompagnés démontre l'intérêt du « produit ».

Enfin, je reviens de Turquie, pays qui accueille plus de 3 millions de réfugiés syriens, 90% d'entre eux étant répartis parmi la population. J'ai pu visiter un centre pour femmes et jeunes filles, et j'ai été impressionné par la qualité de l'accueil qui leur est réservé. Ils ont aussi des centres destinés à accueillir spécialement les orphelins. Nous pourrions nous inspirer de l'expérience de ce pays, qui accueille dignement des réfugiés à grande échelle.

Par ailleurs, la gestion se fait au niveau départemental alors qu'elle devrait relever du niveau national, mais aussi du niveau européen.

Mme Patricia Schillinger. – En effet, le sujet doit également être traité au niveau européen. Je le constate particulièrement dans mon département du Haut-Rhin, frontalier de la Suisse et de l'Allemagne.

Avez-vous également interrogé l'Association des maires de France pour savoir comment les maires sont formés à cette problématique des mineurs étrangers isolés ? Il me semble en effet que, au-delà du travail effectué par les départements et les associations, le maillage n'est pas parfait.

Enfin, que deviennent les jeunes migrants que l'on retrouve dans la rue et qui n'ont ni acte de naissance ni nom ?

M. Yves Daudigny. – Je souligne à mon tour la qualité de votre travail, mes chers collègues.

Vous pointez, notamment, la carence de l'État dans la maîtrise des flux migratoires. Mais pensez-vous sincèrement que, dans le monde actuel, et en restant dans un cadre démocratique et humaniste, ces flux peuvent être réellement maîtrisés ?

Mme Élisabeth Doineau, rapporteur. – Je vous remercie de l'intérêt que vous portez à ce sujet important des mineurs étrangers isolés, qui n'avait pas encore été abordé en tant que tel dans le contexte migratoire actuel. J'espère que cet avant-propos vous conduira à autoriser la publication du rapport, bien entendu, mais qu'il vous donnera aussi envie de le lire en intégralité.

Sur ce sujet très difficile, nous avons essayé, sans tabou et sans provocation, de décrire la réalité avec objectivité et impartialité, de l'analyser et de proposer quelques pistes d'amélioration.

Je vais maintenant m'efforcer d'apporter quelques réponses à vos nombreuses questions.

On a bien senti que les présidents ou les anciens présidents de département avaient à cœur de trouver une réponse à ce problème, même si, face aux flux importants de jeunes migrants, il est difficile de faire autre chose que répondre à l'urgence.

Nous avons été témoins d'expériences très positives menées dans certains départements pour proposer des activités à ces jeunes, notamment en Loire-Atlantique. Toutefois, avec l'augmentation des flux, la question de la saturation de ces activités se pose assez vite. Il existe aussi plusieurs outils, comme le référentiel, mais tous les départements ne les utilisent pas.

Entre le flux et le stock, tout le monde est aujourd'hui débordé. Le groupe de travail mis en place voilà quelques années par Christiane Taubira a apporté des réponses satisfaisantes à l'époque, mais elles ne suffisent plus aujourd'hui au regard du nombre de mineurs à prendre en charge. C'est pourquoi nous appelons aujourd'hui à revoir le dispositif de répartition.

Pour répondre à M. Morisset, la difficulté tient au fait que le dispositif de distribution entre départements ne prend en compte que les mineurs évalués, pas ceux qui sont en cours d'évaluation. Or la mise à l'abri coûte 155 millions d'euros, la prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance 695 millions d'euros et les « contrats jeune majeur » 150 millions d'euros. Il est donc difficile pour les départements, déjà en difficulté en raison des charges d'action sociale qui leur incombent, de proposer ces contrats.

M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur. – La plateforme interministérielle constitue la réponse aux préconisations contenues dans votre rapport, Madame Debré. Mais nous sommes également favorables à une coordination des acteurs publics – conseil départemental, préfecture, éducation nationale, magistrats. Les décisions du conseil départemental et les jugements rendus par le juge des enfants sont parfois contradictoires, et une harmonisation serait souhaitable.

Dans certains départements, comme celui de la Manche, une cellule regroupe déjà ces différents acteurs à des fins de coordination.

Mme Isabelle Debré. – Se pose décidément la question de la répartition entre départements. En 2013, une circulaire a été partiellement invalidée par le Conseil d'État parce qu'elle ne prenait pas suffisamment en compte l'intérêt de l'enfant. Un nouveau dispositif est en vigueur depuis 2016 : avons-nous suffisamment d'éléments pour savoir s'il fonctionne ?

Madame Cohen, si l'on observe parfois des pubertés précoces, le phénomène inverse est également constaté, notamment en raison de la malnutrition. Il est donc très difficile de déterminer l'âge exact d'une personne. Quoi qu'il en soit, on ne se fonde plus uniquement sur les tests osseux aujourd'hui, mais sur un protocole d'ensemble. L'État devrait assumer ses responsabilités et le déployer dans tous les départements.

Je me permets d'insister une nouvelle fois sur le caractère indispensable de cette plateforme interministérielle et je voudrais rendre un hommage très appuyé aux associations, qui accomplissent un travail extraordinaire.

Il est impératif que le ministère des affaires étrangères, en lien avec nos partenaires européens, travaille sur les filières de passeurs – nous entendons parfois des témoignages effroyables sur l'exploitation en France de mineurs étrangers, notamment de jeunes Nigérianes contraintes de se prostituer.

Enfin, attention à Mayotte : la situation était déjà effroyable en 2010, elle est encore pire aujourd'hui...

Mme Élisabeth Doineau, rapporteur. – Nous avons en effet souvent été confrontés à une grande détresse : celle des jeunes, des services sociaux, des départements et des juridictions. Nous avons voulu, dans le rapport, mettre en avant les marges de progression par rapport aux bonnes pratiques, et avancer des propositions qui pourraient très rapidement améliorer la prise en charge.

M. Jean-Louis Tourenne. – Pour éviter une compassion trop sélective, il faut savoir que les jeunes mineurs étrangers qui se présentent auprès des services du département doivent être accueillis dans l'heure. Et comme le nombre de places disponibles est souvent insuffisant, il arrive parfois que des jeunes du département placés par décision de justice voient leur admission différée, alors même qu'ils ont pu, eux aussi, être victimes de maltraitements. C'est une difficulté supplémentaire pour les départements.

M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur. – J'approuve la dernière remarque de Jean-Louis Tourenne : cette « concurrence » risque de créer des conflits sociaux et d'avoir des conséquences dramatiques.

Pour répondre à Isabelle Debré, nous proposons de créer une plateforme, non pas nationale, mais régionalisée. Nous pensons aussi que l'évaluation devrait être concentrée au sein d'une structure interdépartementale ou régionale. Je souhaiterais ajouter un dernier mot sur l'évaluation. Aujourd'hui, lorsqu'un jeune se présente dans un département, qu'il est évalué mineur, mais qu'il n'y a pas de place pour l'accueillir, la cellule d'orientation va l'envoyer dans un autre département. Il arrive alors que ce dernier refasse l'évaluation et le jeune peut être cette fois considéré comme majeur. Il est dès lors renvoyé dans le département d'origine qui peut se voir saisi en justice pour obtenir réparation des dépenses engagées pour l'accueillir... Il me semble que l'évaluation doit être effectuée sérieusement, mais ne doit avoir lieu qu'une seule fois. De plus, on ne devrait pas pouvoir revenir sur un jugement supplétif d'état civil.

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, autorisez-vous la publication du rapport ?

La publication du rapport est autorisée.

Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale - Lutte contre la fraude aux prestations de sécurité sociale – Communication

M. Alain Milon, président. – Nous entendons maintenant une communication de Mmes Agnès Canayer et Anne Émery-Dumas sur la lutte contre la fraude aux prestations sociales.

Mme Anne Émery-Dumas, rapporteur. – Au cours de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, en réponse à une demande de rapport au Parlement sur la lutte contre le travail dissimulé formulée au travers d'un amendement de notre collègue Pascale Gruny, le rapporteur général, Jean-Marie Vanlerenberghe, a suggéré que la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) se saisisse de cette question.

Désignées comme rapporteurs, nous avons présenté, il y a un an, une communication sur la lutte contre la fraude aux cotisations sociales. À l'issue de cette présentation, notre collègue Jean-Noël Cardoux, président de la MECSS, a souhaité que ce travail soit complété par un volet consacré à la lutte contre la fraude aux prestations sociales, ce que nous avons accepté ; nous vous le présentons aujourd'hui.

Nous avons souhaité définir strictement notre champ d'investigation : à la différence de la lutte contre le travail dissimulé, qui constitue une politique structurée aux acteurs limitativement définis, la lutte contre la fraude aux prestations sociales est aussi composite que ces prestations elles-mêmes. Notons par exemple que plus de vingt prestations différentes sont servies par la seule branche famille.

Intervenant dans le champ de la MECSS, nous nous sommes donc intéressées à la lutte contre la fraude aux prestations de sécurité sociale, ce qui exclut tout à la fois les prestations de chômage et le RSA, sujet déjà largement traité par Corinne Imbert dans le cadre de son rapport législatif sur la proposition de loi de notre collègue Éric Doligé.

L'objectif de la lutte contre la fraude aux prestations sociales nous paraît double.

Il s'agit, d'une part, d'un objectif de conformité de la dépense à son objet. Cet objectif est totalement dénué de valeur normative ou « morale », il s'agit tout simplement de s'assurer qu'un paiement a été effectué à bon droit. En ce sens, il rejoint des préoccupations relatives à la certification des comptes ; nous y reviendrons.

Il s'agit d'autre part, nous semble-t-il, de garantir, aux yeux de nos concitoyens, dans un contexte de tensions sur les ressources publiques, la légitimité des prestations servies : elles doivent l'être à la bonne personne, au bon moment et pour le bon montant.

Une lutte résolue contre la fraude nécessitait un changement de regard de la part des organismes sociaux, qui ne la voyaient pas forcément comme appartenant à leur cœur de mission. La certification des comptes des différentes branches de la sécurité sociale, à partir de 2006, a puissamment contribué à ce processus en diffusant une culture de paiement au juste droit.

Nous avons pu constater que cette mission était désormais totalement assumée par les caisses, qui n'hésitent pas à communiquer sur ce sujet. La présentation des résultats pour 2016 de la lutte menée par la CNAF contre la fraude a d'ailleurs fait la « une » de la

presse le 22 février dernier. Une telle communication sur la lutte anti-fraude est désormais parfaitement explicite et l'ensemble du réseau est mobilisé sur cet objectif. Les 250 000 « rendez-vous des droits » organisés par les CAF ont aussi été l'occasion de rappeler les devoirs des allocataires.

Il reste, cependant, une difficulté collective à assumer de prendre en main ce sujet, au risque d'une confusion entre fraudeurs et bénéficiaires des prestations. Il nous semble qu'il faut dépasser cette question.

Je cite à cet égard la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2017 de la branche famille : « prévention des indus et développement de l'accès aux droits ne sont pas contradictoires avec les efforts qui doivent être poursuivis pour la maîtrise des risques et la lutte contre la fraude. Ils se rejoignent au contraire dans l'approche globale [...] du paiement à bon droit ».

Comme pour la fraude aux cotisations, se pose tout d'abord une question méthodologique de définition et d'évaluation. Compte tenu de la nature du phénomène, il n'est pas envisageable d'en proposer une quantification précise.

Toutes les branches n'ont pas la même conception de la fraude aux prestations et seule l'une d'entre elles, la branche famille, s'appuie sur une méthodologie robuste pour évaluer l'ampleur du phénomène.

La branche maladie opère une distinction subtile entre l'abus et la fraude, tandis que la branche vieillesse s'estime, compte tenu de la nature des prestations qu'elle sert, relativement à l'abri.

La CNAF procède chaque année à un contrôle complet sur un échantillon de 7 500 allocataires. Elle évalue, sur cette base, son préjudice à 1,5 milliard d'euros pour 2015, soit le milieu de la « fourchette » entre 1,3 milliard et 1,7 milliard d'euros. Ce résultat correspond, pour 73 milliards d'euros de prestations versées – y compris pour compte de tiers –, à un taux de fraude de l'ordre de 2 %.

Certes, on ne peut pas extrapoler ce taux de fraude aux autres branches, ce qui donnerait un chiffre global de l'ordre de 5 milliards d'euros, mais force est de constater que les montants détectés sont relativement faibles, si on les rapporte au volume des prestations : 0,15 % pour la branche maladie, 0,08 % pour la branche vieillesse, 0,4 % pour la branche famille.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – J'en viens maintenant au niveau de la fraude détectée : il augmente, mais ce phénomène doit être interprété avec précaution. En 2016, un montant de 540 millions d'euros de fraude aux prestations – 275 millions pour les prestations famille, 245 millions pour les prestations maladie et 20 millions pour les prestations vieillesse – a été détecté par les organismes de sécurité sociale, contre 503 millions d'euros en 2015.

Entre 2010 et 2015, le volume de la fraude détectée a plus que doublé. La fraude étant par nature impossible à quantifier avec exactitude, il est difficile de se prononcer sur cette évolution ; nous avons néanmoins tendance à penser qu'elle est imputable à une meilleure détection, sous l'effet à la fois d'un changement de regard des organismes et de l'amélioration des outils.

Les objectifs fixés par les conventions d'objectifs et de gestion sont atteints et même dépassés : pour la branche maladie, l'objectif était de 210 millions d'euros en 2015 et le montant de la fraude détectée s'est élevé à 231 millions.

Les organisations, les outils et les méthodes se sont améliorés. Le caractère national de la lutte contre la fraude s'est renforcé sous l'égide de la délégation nationale à la lutte contre la fraude, qui assure un pilotage de cette politique et une diffusion des bonnes pratiques. Cette instance coordonne un plan triennal de lutte contre la fraude aux finances publiques. De nombreux outils et méthodes ont ainsi été transférés du domaine fiscal au secteur social.

Au niveau local, les comités départementaux de lutte anti-fraude, les CODAF, participent à la lutte contre la fraude aux prestations sociales, même s'ils n'ont pas la même antériorité dans ce domaine que pour la lutte contre le travail dissimulé. Leur action permet par exemple de sanctionner des fraudes de professionnels de santé détectées en raison de volumes d'actes totalement atypiques.

Une convention nationale entre l'État et les organismes de sécurité sociale a été signée le 3 avril 2008. Elle a été suivie de conventions départementales.

Au sein des caisses, la stratégie est définie au niveau national et mise en œuvre au niveau régional. Des objectifs individualisés ont été fixés aux directeurs de caisse.

Les outils ont évolué. Les méthodes d'investigation traditionnelles, lourdes, longues et coûteuses en effectifs, étaient peu efficaces.

Le contrôle aléatoire a fait place à des outils de *data mining*, affinés au sein de la branche famille grâce à l'échantillonnage utilisé pour l'évaluation de la fraude et à des contrôles ciblés. La branche famille procède ainsi à 32 millions de contrôles automatiques chaque année, à 3 millions de contrôles sur pièces et à 200 000 contrôles sur place : 90 % des allocataires contrôlés n'en sont pas conscients. Ces méthodes permettent un meilleur ciblage des contrôles sur place, dont un sur deux met au jour une fraude.

Pour la branche vieillesse, 30 % des dossiers contrôlés s'avèrent frauduleux. En 2015, la branche a constaté 951 fraudes, pour un préjudice de 20 millions d'euros.

Pour recueillir les données relatives aux décès à l'étranger – sur 14 millions de retraités, 1,25 million vivent à l'étranger, dont 50 % dans l'Union européenne ; ils représentent 3,4 milliards d'euros de prestations sur un total de 115 milliards –, la branche vieillesse a mis en place des échanges d'état civil avec l'Allemagne et les pays du Benelux. Des travaux sont en cours avec les autres États européens, l'enjeu se concentrant sur l'Espagne, le Portugal et l'Italie. Avec les États d'Afrique du Nord, où vivent également de nombreux retraités, ces échanges sont plus difficilement envisageables et des contrôles sur place doivent être réalisés.

La branche maladie détecte des atypies dans ses données de remboursement qui lui permettent de mieux cibler ses contrôles.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a complété l'arsenal des outils disponibles en améliorant les échanges d'information interrégimes, en excluant les sommes issues de fraudes sociales des procédures de rétablissement personnel et des

procédures collectives, même en cas de liquidation judiciaire pour insuffisance d'actif, en instaurant un droit de communication non nominatif.

Mme Anne Émery-Dumas, rapporteur. – Venons-en maintenant à la typologie des fraudes. Elle varie en fonction de la nature des prestations.

Pour la branche famille, il s'agit en premier lieu de l'absence de déclarations de ressources, suivie de la fraude à l'isolement, puis de la production de faux ou de l'escroquerie.

Pour la branche maladie, il s'agit de la fraude des établissements – fraude à la tarification à l'activité, recote en libéral de prestations incluses dans le forfait en EHPAD... –, de la fraude aux prestations en nature – actes fictifs –, de la fraude aux prestations en espèces ou encore de la fraude à l'obtention des droits (CMU-c). La fraude est plus complexe, dans la mesure où il ne s'agit pas seulement d'une relation entre la caisse et un allocataire, mais d'une relation tripartite qui fait intervenir un tiers, établissement de santé ou professionnel de santé.

Pour la branche retraite, il s'agit de fraude aux minima sociaux, de fraude par non-signalement de décès, qui reste la seule possible une fois le montant de la rente sécurisé, ou plus en amont de fraude sur la reconstitution de la carrière.

Comme pour la fraude aux cotisations, la politique de sanctions de la fraude aux prestations a évolué, avec l'objectif de sanctionner de façon appropriée toutes les fraudes.

Un barème national a été défini. Au-delà d'un certain montant – quatre fois le plafond mensuel de la sécurité sociale pour les prestations vieillesse, soit 13 076 euros, et huit fois le plafond mensuel de la sécurité sociale pour les autres prestations, soit 26 152 euros –, les caisses ont l'obligation légale, depuis 2005, de déposer une plainte au pénal, aux termes de l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale. Depuis lors, le nombre de condamnations pour fraude sociale a doublé, pour s'élever désormais à environ 600. La caisse nationale se joint très fréquemment aux actions des caisses locales.

L'assurance maladie a également la possibilité de saisir les juridictions ordinaires de la section des assurances sociales du conseil régional d'un ordre : il y a eu 81 dossiers en 2015. Ces plaintes se traduisent le plus souvent – à hauteur de 87 % en 2015 – par une interdiction de donner des soins aux assurés sociaux.

Le recours à la voie judiciaire, où les infractions sont mises en regard d'autres atteintes aux biens ou aux personnes qui peuvent sembler plus graves, débouche souvent sur des classements sans suite ou des sanctions peu élevées.

Comme dans d'autres domaines, la tendance est au développement des sanctions administratives, qui – on a pu le constater – sont plus efficaces. Les pénalités administratives, introduites en 2007, ont été réformées par l'article 87 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

Le barème de pénalités établi en fonction du montant de l'indu a été remplacé par des sanctions « plafond » et « plancher » accordant une plus grande marge de manœuvre aux caisses dans la détermination du montant de la pénalité. En cas de fraude avérée, la pénalité est fixée au minimum à un dixième du plafond mensuel de la sécurité sociale et au maximum à quatre fois ce plafond. En cas de fraude non avérée, la pénalité est fixée dans la limite de deux fois le plafond mensuel de la sécurité sociale.

La branche vieillesse a ainsi prononcé 750 pénalités financières en 2015, pour un montant total de 400 000 euros.

Les avertissements concernent les cas de fraude de moindre gravité et de situation très difficile de l'allocataire.

Au sein de la branche famille, 100 % des fraudes détectées sont sanctionnées, même si 30 % le sont par de simples avertissements.

D'après les personnes que nous avons entendues, le taux de recouvrement du montant des fraudes détectées n'est pas un sujet aussi problématique qu'en matière de fraude aux cotisations sociales, sauf lorsque les fraudeurs identifiés sont à l'étranger et qu'il s'agit de pensions de faible montant. Les outils disponibles, comme les mesures conservatoires, récemment améliorés par le recours à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), pourraient néanmoins être plus systématiquement utilisés par les caisses.

Quel bilan tirer de cette lutte contre la fraude ? Au cours des dix dernières années, elle s'est développée et ses résultats se sont améliorés. Il reste difficile d'évaluer s'ils sont à la hauteur des enjeux. Dans son rapport sur la certification des comptes des différentes branches, la Cour des comptes considère que c'est loin d'être le cas.

Pour la branche maladie, elle estime tout d'abord que « les principaux risques de fraude ne sont pas suffisamment analysés et que les programmes de contrôle ont une efficacité très limitée ». Elle considère que les règles de calcul de la CNAM tendent à surestimer le préjudice évité.

Elle note également que, « malgré le nombre élevé de programmes de lutte contre les activités frauduleuses et fautives, seul un nombre limité d'entre eux présentent des résultats significatifs ». Les établissements de santé sont insuffisamment contrôlés, tandis que le ciblage des contrôles sur les professionnels de santé laisse subsister des risques élevés de pratiques frauduleuses.

La Cour est à peine plus clémentine à l'égard de la branche famille, pour laquelle elle note que « les résultats des actions de lutte contre la fraude traduisent une maîtrise encore insuffisante des risques de versement d'indus de prestations ».

Pour ce qui concerne la branche vieillesse, la Cour considère que « le dispositif de lutte contre les fraudes ne permet pas encore de couvrir de manière satisfaisante les risques inhérents », en raison notamment de la faiblesse des contrôles sur les pensions versées à l'étranger.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Comme nous l'avons indiqué en préambule, l'ampleur même du phénomène de la fraude aux prestations de sécurité sociale n'est pas quantifiée de façon rigoureuse par toutes les branches. La réalisation de ce travail par la branche maladie et la branche vieillesse, qui servent les volumes de prestations les plus importants, reste donc nécessaire.

Les montants de fraude détectés pour le régime général – de l'ordre de 500 millions d'euros – sont significatifs. Nous sommes certes loin des montants de la fraude fiscale – 21 milliards d'euros – et même du volume du non-recours aux prestations, évalué, pour certaines d'entre elles, à plus de 30 % et à 10 milliards d'euros. Ils n'en justifient pas

moins un engagement résolu de la part des caisses. Ces montants sont comparables aux redressements notifiés dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé – environ 600 millions d’euros.

Certaines techniques peuvent encore progresser en matière de *data mining* et les échanges de données peuvent être accrus.

Au sein même des organismes de sécurité sociale, les échanges restent insuffisamment développés. Actuellement, les caisses d’allocations familiales ne disposent pas, de façon automatisée, du montant des indemnités journalières, des rentes d’accident du travail ou d’invalidité, qui sont pourtant versées par les branches maladie et accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP). La transmission des informations entre les différentes branches de la sécurité sociale doit impérativement être améliorée.

Le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS), outil sur lequel beaucoup d’espoirs ont été fondés, ne remplit qu’imparfaitement cette fonction d’échange d’informations entre les organismes, la fiabilité des données qu’il contient étant insuffisante.

Dans les échanges automatisés entre la CNAF et l’administration fiscale, un million de personnes ne sont pas reconnues. Il faudrait travailler à faire progresser la reconnaissance des allocataires dans les échanges automatisés. Une simple amélioration des saisies informatiques permettrait déjà d’avancer.

D’autres chantiers de simplification pourraient être menés à bien : la mutualisation des certificats d’existence ou, à terme, leur suppression grâce à la mutualisation des données d’état civil.

Nous recommandons aussi de mettre en place les conditions de la lutte contre la fraude au moment même où une prestation est mise en place. L’exemple de la protection universelle maladie (PUMA) est significatif : alors qu’elle ouvre droit à une prise en charge des frais de santé pour les personnes majeures sans activité professionnelle sur le seul critère de la résidence stable et régulière, aucun contrôle automatisé du respect de ce critère n’a été mis en place. La Cour des comptes a ainsi relevé que le traitement des données des assurés ayant déclaré à l’administration fiscale ne plus résider sur le territoire national est encore inachevé, que les échanges avec la caisse des Français de l’étranger ne sont pas opérationnels et que les données des préfetures sur l’expiration des titres de séjour ne sont pas exploitables de façon automatisée.

Mais il faut aussi mettre en regard les moyens mis en œuvre pour lutter contre la fraude et les résultats qu’ils produisent. Comme nous l’a indiqué Daniel Lenoir, directeur général de la CNAF, les rendements de la lutte contre la fraude, après une période de forte croissance, sont aujourd’hui décroissants.

Bien que fortement améliorés ces dernières années, les outils de lutte contre la fraude atteignent leurs limites. C’est pourquoi, tout comme notre collègue Corinne Imbert, nous sommes convaincues de la nécessité de faire évoluer l’ensemble du modèle, qui repose sur des contrôles *a posteriori*, vers un système de recueil des données avant le versement des prestations, au profit d’une meilleure prévention des indus, donc des indus frauduleux.

Dans ce domaine également, les possibilités offertes par la déclaration sociale nominative (DSN) sont très larges. Pour ce qui concerne les ressources, elle devrait permettre

de disposer du montant des indemnités journalières versées par l'assurance maladie ou encore de celui des indemnités de chômage versées par Pôle emploi. Ne manqueraient dès lors que les pensions alimentaires ou les dons des proches pour apprécier les revenus des allocataires.

La DSN devrait être un puissant levier de simplification pour les allocataires, mais aussi de productivité pour les caisses, qui pourront cibler plus efficacement leurs contrôles sur d'autres éléments que les ressources.

Pour bénéficier pleinement de cet outil, plusieurs conditions devront être réunies. Il faut mettre en place un protocole d'échange de données entre les organismes de sécurité sociale, doter les allocataires d'un identifiant unique qui ne soit pas, comme le numéro d'inscription au répertoire de l'INSEE, le NIR, porteur de données personnelles. Il faut surtout – et ce chantier relève du domaine de la loi – unifier les définitions de notions auxquelles les administrations recourent sans qu'elles recouvrent la même signification en matière sociale et en matière fiscale, parfois même au sein de la sphère sociale : ressources prises en compte pour l'attribution des minima sociaux, salaire, isolement, pension alimentaire... Tout cela, bien sûr, dans le respect de la législation sur les données personnelles. C'est un vaste chantier de modernisation des outils et des méthodes qui doit se poursuivre, dans la continuité de la mise en place de la DSN.

Les ressources publiques se font rares, ce qui justifie la recherche de leur meilleure allocation possible. Au-delà de cet objectif, la légitimité même des prestations exige qu'elles soient servies à bon compte. La lutte contre la fraude est donc un impératif pour les finances sociales comme pour le juste droit.

M. Olivier Cadic. – Vous avez évoqué la problématique des retraites versées à l'étranger, sur laquelle je travaille depuis de nombreuses années. J'ai d'ailleurs organisé en mai dernier une réunion avec la CNAV sur ce sujet. Soyons réalistes : nous créons nous-mêmes les problèmes ! Le système est beaucoup trop bureaucratique.

Je pense en particulier aux certificats d'existence, que nombre de pays ont supprimés. D'un côté, des pensions sont indûment versées, notamment en raison de l'annualité des certificats : si une personne décède quelques semaines après avoir envoyé son document, la pension continuera d'être versée pendant un an... De l'autre, des personnes de bonne foi ne touchent pas leur pension, parce qu'elles vivent dans des pays où la poste ne fonctionne pas ou mal. L'Allemagne a mis en place un autre système, qui fonctionne beaucoup mieux.

Au sujet de l'Allemagne, vous avez évoqué un échange d'informations entre nos deux pays. Sachez toutefois qu'il ne fonctionne que pour le régime général !

En ce qui concerne globalement les prestations sociales, les consuls connaissent très bien ces questions et des solutions techniques existent pour passer effectivement à un système informatisé.

En tout cas, on ne peut pas continuer comme ça, avec des gens qui n'en peuvent plus d'un système aussi bureaucratique.

M. Dominique Watrin. – Tout d'abord, le rapport précise bien que ce n'est pas la fraude qui progresse, mais sa détection. Pour donner un ordre d'idées, selon la CNAF, les fraudeurs représentent 0,36 % des bénéficiaires. Par ailleurs, compte tenu de la complexité du

système déclaratif, en cas de changement de situation, la frontière est relativement ténue entre la fraude, d'une part, les omissions et erreurs, d'autre part. Il convient donc de relativiser le phénomène.

Ensuite, il faut souligner l'importance des moyens de contrôle mis en œuvre. Selon Aude Cournée, sous-directrice en charge du contrôle à la CNAF, 35 millions de contrôles ont été effectués en 2016, un allocataire sur deux étant contrôlé chaque année, ce qui prouve le caractère « musclé » de ces contrôles.

Ce qui gêne mon groupe, c'est que l'on ne sent pas la même détermination pour combattre la fraude aux cotisations patronales, qui dépasse 16 milliards d'euros selon la Cour des comptes, soit nettement plus que la fraude aux prestations. Sans cette fraude aux cotisations, le déficit cumulé de la sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse serait résorbé. Or il convient de comparer l'intensité des contrôles d'un côté et de l'autre : 200 agents seulement sont chargés de contrôler le travail dissimulé sur l'ensemble du territoire national ; une entreprise en infraction sur cent est poursuivie ; enfin, le montant des amendes est dérisoire – par exemple, 437 euros pour absence de déclaration sociale préalable.

Je reçois régulièrement à ma permanence des personnes victimes d'une forme de brutalité dans la récupération des indus, les montants recouverts allant parfois jusqu'à la moitié d'un RSA. Je croyais que le recouvrement devait permettre aux allocataires de disposer d'un minimum vital ; or plusieurs des exemples dont j'ai eu à connaître me prouvent que tel n'est pas toujours le cas. Cette brutalité devrait nous alerter.

En conclusion, la question de la fraude aux prestations ne peut pas être abordée sans envisager parallèlement celle de la fraude patronale, dans un pur souci de justice.

Mme Michelle Meunier. – Ce rapport est clair et précis et permet de remettre les pendules à l'heure. Dominique Watrin vient de le rappeler, la fraude aux prestations doit être relativisée.

Enfin, nous aurons peut-être l'occasion d'évoquer ces questions lors de l'examen d'un projet de loi, puisqu'il me semble que le Président de la République, dans son programme, avait évoqué un « droit à l'erreur » dans les démarches.

Mme Patricia Schillinger. – La CAF du département du Haut-Rhin a procédé à des expérimentations en matière de lutte contre la fraude et obtenu de bons résultats. Il serait peut-être intéressant de rencontrer son directeur.

Habitant une région frontalière, j'ai été interpellée par des dentistes, notamment, qui m'ont dit recevoir des patients suisses, mais munis d'une carte de sécurité sociale française. Dans de telles situations, ils ne savent pas à qui s'adresser pour signaler la situation. Les nouvelles technologies devraient pouvoir être mises en œuvre efficacement pour opérer les contrôles : il faut s'en donner les moyens.

M. Daniel Chasseing. – Pour répondre à M. Watrin, s'il y a des fraudes patronales, il faut qu'elles soient sanctionnées. Comme il l'a indiqué, nous recevons parfois dans nos permanences des personnes qui ont commis des « fraudes par omission », en continuant par exemple à percevoir une allocation alors qu'un autre membre du foyer bénéficiait de nouvelles ressources. Ces situations sont certes difficiles humainement, mais il faut malgré tout lutter contre la fraude.

Même si le rapport tend à montrer que la lutte contre la fraude s'est renforcée, la Cour des comptes estime que les résultats sont insuffisants, toutes branches confondues. Il convient donc de poursuivre dans cette voie et de sanctionner les fraudeurs.

Mme Évelyne Yonnet. – Je remercie nos rapporteurs de leur travail. Comme M. Watrin, j'insiste sur le fait que d'autres fraudes existent et méritent que l'on s'y intéresse, sans parler de la fraude fiscale.

L'an dernier, lors de l'audition d'un ministre, il avait été dit que la fraude aux prestations sociales était largement compensée par le non-versement de prestations aux personnes ignorant leurs droits. Il faut aussi en tenir compte.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je tiens à préciser le contexte dans lequel nous avons travaillé : cette communication sur la fraude aux prestations est le deuxième volet d'un travail plus global, le premier portant sur la fraude aux cotisations. Il y a évidemment un rapport entre ces deux types de fraude, mais les modalités de contrôle ne peuvent pas être les mêmes, puisque les contextes diffèrent.

En ce qui concerne la fraude aux prestations, une difficulté tient à l'existence de différentes branches, qui n'ont pas les mêmes modes de fonctionnement ni de calcul, et à la multiplicité des prestations : à elle seule, la branche famille sert vingt prestations, chacune obéissant à ses propres règles, ce qui complexifie l'approche et peut encourager la fraude.

Notre rapport insiste sur deux points forts : premièrement, il faut créer une synergie entre les différents outils informatiques, car nos administrations ne tirent pas suffisamment profit de la révolution numérique, formidable outil de simplification, mais aussi d'aide dans la lutte contre la fraude ; deuxièmement, la prévention est beaucoup plus efficace que la répression.

Enfin, Anne Émery-Dumas et moi-même avons toujours été très attentives à l'effectivité du « juste droit » : il faut mettre en place des moyens de contrôle, dans un souci d'efficacité, mais aussi pour mieux répondre aux besoins des allocataires.

Mme Anne Émery-Dumas, rapporteur. – Je tiens à préciser que le « juste droit » est aussi la reconnaissance du juste accès aux droits. Nous ne nions pas le fait qu'il y ait aussi une marge d'amélioration en matière d'accès aux droits : le paiement « à bon droit » doit pouvoir profiter à tous.

Je suis parfaitement d'accord avec M. Cadic. La question des certificats d'existence, que nous retrouvons dans le cadre de la mission sur l'interrégimes dont je suis rapporteur avec Gérard Roche, pose celles de l'interconnexion des fichiers et des échanges d'information, questions amplifiées par la dimension internationale – on les retrouve à propos des travailleurs détachés. Une évolution notable est intervenue, même si elle est insuffisante et trop lente. Nous avons déjà des accords avec l'Allemagne et le Benelux sur l'échange des données d'état civil ; le travail continue pour développer ces échanges au moins au niveau européen. Il est bien évident qu'il sera plus difficile de le faire aboutir avec tous les pays d'Afrique du Nord, où beaucoup de nos retraités sont installés, sans parler de pays encore plus éloignés, dont les législations diffèrent sensiblement de la nôtre.

Je voudrais rappeler à M. Watrin que ce rapport correspond à la deuxième partie d'un travail beaucoup plus large. Le rapport que nous avons rendu sur la première partie

prouve que nous n'avons pas été particulièrement « tendres » avec les fraudes liées au travail dissimulé : nous avons bien insisté sur les montants en cause, les redressements et les marges d'amélioration du recouvrement. En ce qui concerne le caractère « musclé » des contrôles de la CNAF, j'insiste sur le fait que les 32 millions de contrôles automatiques sont parfaitement indolores : l'avantage du *data mining* est de permettre des vérifications sur dossier pouvant donner matière à des contrôles sur pièces, puis sur place, si nécessaire. Chaque année, on n'effectue que 200 000 contrôles sur place, chiffre modeste comparé au nombre total d'allocataires.

Madame Meunier, je peux vous confirmer que nous avons entendu M. Daniel Lenoir lors d'une audition fort longue et tout à fait passionnante.

Madame Schillinger, vous avez évoqué les problèmes que pouvaient rencontrer les médecins avec les affiliés frontaliers. En cas de doute, ils doivent se rapprocher de leur caisse locale, qui peut les orienter vers le secrétariat du comité opérationnel départemental antifraude (CODAF).

Madame Yonnet, dans ce rapport comme dans le précédent, nous avons souhaité mettre en exergue le montant des fraudes, tout en insistant sur le fait qu'il ne fallait pas confondre la fraude détectée avec le montant des recouvrements. Si des évolutions interviennent au niveau de la détection, elles sont moins rapides en matière de recouvrement, notamment en ce qui concerne les fraudes aux cotisations sociales.

M. Dominique Watrin. – Je n'ai pas obtenu de réponse sur la question du minimum vital laissé aux allocataires dans le cas du recouvrement d'indus. Il me semblait qu'un minimum était fixé par la loi...

Mme Anne Émery-Dumas, rapporteur. – Les allocations ne sont, en principe, pas saisissables, sauf en cas d'indus. Dans ce cas, les retenues dépendent des revenus et de la composition du foyer.

Mme Élisabeth Doineau. – Ce dispositif existe et la CAF l'applique.

M. Alain Milon, président. – Je précise que cette communication était effectuée au nom de la MECSS et qu'il appartient à la commission d'autoriser la publication du rapport.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Nomination d'un rapporteur

Enfin, la commission nomme M. Alain Milon en qualité de rapporteur sur le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social (AN n° 4 quinzième législature).

La réunion est close à 12 h 50.

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

Mercredi 7 juin 2017

- Présidence commune de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, et de Mme Michèle André, présidente de la commission des finances -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Groupe de travail sur la réforme des rythmes scolaires – Communication

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Nous sommes heureux d'accueillir nos collègues de la commission des finances.

Avant de donner la parole à la présidente de la commission des finances, Michèle André, puis à nos rapporteurs, que je remercie chaleureusement pour leur travail important, non seulement d'auditions, mais aussi de visites sur le terrain, je souhaite vous rappeler en quelques mots les raisons ayant conduit à la mise en place de ce groupe de travail. Elle répond tout d'abord à l'exigence de suivi de l'application, non pas d'une loi, mais du décret dont est issue la réforme des rythmes scolaires. Elle découle également de l'engagement pris par le président du Sénat à la rentrée 2015 lors d'une visite dans mon département, la Seine-Maritime. À l'occasion de sa conférence de presse de rentrée, le président du Sénat avait d'ailleurs rappelé qu'en tant que représentant constitutionnel des collectivités territoriales, notre assemblée se devait d'engager une évaluation approfondie de cette réforme.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication est compétente sur les questions relevant du service public de l'éducation, mais ce sujet revêt aussi une dimension organisationnelle et financière pour laquelle l'éclairage de la commission des finances était indispensable.

À l'heure où le ministre de l'éducation nationale annonce la publication d'un décret et de possibles adaptations, je crois que nos travaux seront utiles à la réflexion. Depuis la suppression du samedi matin en 2008, je regrette que nous n'ayons pas pu prendre le temps du débat et de la concertation sur ce sujet. C'est pourquoi je crois qu'il serait sans doute utile que ce dernier fasse l'objet d'un débat en séance, et ce dès la reprise de nos travaux.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Les commissaires des finances, que je remercie de leur présence aujourd'hui, sont toujours très heureux de travailler avec leurs collègues de la commission de la culture. Nous poursuivons nos habitudes de travail en commun entre nos deux commissions.

La question des rythmes scolaires a déjà fait l'objet de nombreux travaux, en particulier le rapport de notre collègue Françoise Cartron, mais il suscite un débat récurrent. En tant que représentant des collectivités territoriales, le Sénat se doit d'être particulièrement attentif à leur partenariat avec l'éducation nationale.

Cette réforme a fait couler beaucoup d'encre, et je ne doute pas qu'elle alimente encore de nombreux échanges. Peut-être s'agit-il au fond d'un sujet inépuisable. Quand j'étais élue à Clermont-Ferrand, chargée de la jeunesse, j'ai pu mesurer combien la mise en œuvre des activités périscolaires pouvait être délicate.

Mme Mireille Jouve, rapporteure. – Nous sommes heureux de vous présenter nos conclusions, au terme de six mois de travaux, d'auditions – nous avons entendu environ 70 personnes – et de déplacements en Seine-Saint-Denis, en Haute-Garonne, dans le Tarn, dans la Sarthe, en Seine-Maritime et en Haute-Savoie.

Un rappel du contexte de la réforme et de l'histoire dans laquelle elle s'est inscrite permettra de mieux comprendre le sens des conclusions et des recommandations que nous vous présentons. Après trois années de mise en œuvre de la réforme, on tend en effet à oublier qu'en 2012, il existait un consensus scientifique et politique sur la nécessité de réformer les rythmes scolaires à l'école primaire.

En supprimant – sans concertation ni fondement éducatif, mais pour « permettre aux familles de se retrouver » – l'enseignement le samedi matin à l'école primaire, la réforme « Darcos » de 2008 a conduit à la généralisation de la semaine de quatre jours. Cette organisation du temps scolaire était déjà mise en œuvre auparavant par environ un quart des écoles, qui compensaient la matinée du samedi supprimée par une réduction à due concurrence des vacances scolaires ; à partir de 2008, cela n'avait plus lieu d'être. Pour être précise, il convient de rappeler que la réforme « Darcos » n'imposait pas *stricto sensu* la semaine de quatre jours : les conseils d'école pouvaient également choisir de travailler quatre jours et demi, le mercredi matin inclus. Lorsque Luc Chatel était ministre de l'éducation nationale, la mise en œuvre de cette dernière option était même encouragée par le ministère.

Malgré cela, en 2012, la semaine de quatre jours et demi demeurait marginale : plus de 98 % des écoles publiques mettaient en œuvre la semaine de quatre jours, certaines prévoyant tout de même une aide personnalisée le mercredi matin. En 2010, devant nos collègues députés, Jean-Michel Blanquer, alors directeur général de l'enseignement scolaire, le résumait ainsi : « *le monde des adultes s'est entendu sur le monde des enfants* ».

La généralisation de la semaine de quatre jours – sans réduction des vacances scolaires – a ainsi mené à une concentration inédite des enseignements. La comparaison avec les autres pays développés montre qu'après 2008, les écoliers français, dont le volume horaire annuel d'enseignement est de 864 heures, soit l'un des plus élevés d'Europe, étaient ceux ayant le moins de jours de classe : 144 jours répartis sur 36 semaines. Cela était bien en deçà de la moyenne des pays de l'OCDE, qui s'élevait à 187 jours de classe par an répartis sur 38 à 40 semaines. La semaine de quatre jours était incontestablement une exception : ailleurs, la semaine scolaire de cinq jours pleins est la règle, parfois même de cinq jours et demi.

De nombreux travaux scientifiques, rapports parlementaires et d'inspection ont mis en évidence le caractère préjudiciable de la semaine de quatre jours. Alors que le Gouvernement envisage aujourd'hui de permettre d'y revenir, il me paraît important de rappeler ces constats.

En premier lieu, on observait auprès des élèves soumis à la semaine de quatre jours une baisse de vigilance et de performance liée à la désynchronisation et une fatigue accrue. La semaine de quatre jours était particulièrement défavorable aux élèves fragiles et

issus de milieux défavorisés, pour lesquels le temps « libéré » se traduisait par du temps livré à eux-mêmes ou passé devant la télévision ou l'ordinateur.

De plus, la semaine de quatre jours se traduisait également par un resserrement des temps et des contenus d'enseignement : certaines matières n'étaient pas enseignées à la hauteur de leur horaire réglementaire et, dans certains, cas, l'aide personnalisée, créée par la réforme de 2008, n'était même pas dispensée. En ont également souffert le temps de dialogue avec les familles et le temps de concertation des enseignants.

En conséquence, à partir de 2010, le retour à une semaine scolaire d'au moins quatre jours et demi est proposé à de multiples reprises par l'Académie nationale de médecine, l'Institut Montaigne, un rapport d'information de nos collègues députés Xavier Breton et Yves Durand, puis, en 2011, par la conférence nationale sur les rythmes scolaires lancée par le ministre de l'éducation nationale Luc Chatel, et dont étaient membres nos collègues Jacques Grosperin et Catherine Morin-Desailly.

Rappelons que la conférence nationale sur les rythmes scolaires proposait de revenir à une semaine scolaire d'au moins quatre jours et demi sans trancher entre le mercredi et le samedi, de limiter la durée totale des cours à 23 heures hebdomadaires et à quatre heures par jour à l'école élémentaire et d'y proposer deux heures par jour d'accompagnement éducatif. Enfin, la conférence nationale proposait de porter la durée de l'année scolaire à 38 semaines, contre 36 aujourd'hui, en réduisant les vacances d'été de deux semaines et en instaurant un zonage, une plage commune étant maintenue pour l'ensemble des zones entre le 13 juillet et le 16 août.

La réforme des rythmes scolaires à l'école primaire est ainsi apparue comme l'un des leviers permettant d'améliorer la réussite des élèves et l'efficacité du système éducatif ; ce n'était sûrement pas le seul, ni même le plus important, mais il importait néanmoins de s'en saisir.

Si Luc Chatel était ouvertement favorable au retour à une semaine de quatre jours et demi, cela ne fut pas fait avant 2012, car le Gouvernement d'alors n'y était « pas prêt » à la veille des élections présidentielles et législatives.

On le voit, la réforme, tout du moins dans son principe – revenir à une semaine scolaire d'au moins quatre jours et demi à l'école primaire – faisait l'objet, en 2012, d'un certain consensus. On ne peut malheureusement pas en dire autant s'agissant de la méthode et des modalités de mise en œuvre de la réforme.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Mireille Jouve a eu raison de rappeler les errements et l'instabilité qui ont caractérisé la période 2008-2017.

Le retour à la semaine de quatre jours et demi après 2012 n'était pas une surprise, puisque cette proposition figurait dans le programme du candidat à la présidence de la République François Hollande, même si les modalités n'en étaient pas précisées. Vincent Peillon, ministre de l'éducation nationale, a annoncé, dès sa prise de fonction, le retour à la semaine de quatre jours et demi dès la rentrée de 2013. Il s'agissait d'un acte de foi, fondé sur une conception de la conduite du changement qui, hélas, ne correspond plus à la complexité des situations.

Dans le bureau du ministre de l'éducation nationale, un formidable tableau représente une classe de jeunes élèves du primaire sous la III^e République. Les ministres avaient l'habitude de dire qu'ils pouvaient deviner l'heure et le jour de cette séance, parce que les horaires étaient alors définis au niveau national pour l'ensemble des classes.

Sans doute Vincent Peillon a-t-il pensé de bonne foi qu'en affichant une conviction forte et en donnant un calendrier rapide, il épargnait aux élèves une période dilatoire qui aurait, par la stratégie dite « de l'édredon », rendu cette réforme ineffective.

Le ministre a toutefois été contredit rapidement par le Président de la République, qui, à l'occasion du congrès annuel de l'Association des maires de France en novembre 2012, a annoncé aux élus qu'il accordait un an de sursis à ceux qui ne pourraient mettre en œuvre la réforme dès la rentrée de 2013 ou qui voudraient une année de réflexion supplémentaire. Seulement 17 % des communes ont ainsi choisi de mettre en œuvre la réforme à la rentrée de 2013. En effet, revenir à quatre jours et demi posait à la fois le problème de la coordination entre le ramassage scolaire et les heures scolaires effectives et celui des 45 minutes libérées pendant lesquelles les collectivités locales doivent assurer la garde des enfants. Les 83 % de communes concernées qui ont reporté à 2014 la mise en œuvre des nouveaux rythmes ne faisaient donc pas preuve de mauvaise volonté mais prenaient le temps de la réflexion.

Le décret du 24 janvier 2013 constitue le cadre juridique de la réforme. En se concentrant exclusivement sur les horaires quotidiens et hebdomadaires, il évacue toute réflexion sur le calendrier scolaire manuel.

La matinée supplémentaire est obtenue grâce à la réduction de 45 minutes par jour du temps d'enseignement sur les quatre autres jours. Il fixe le volume hebdomadaire d'enseignement de 24 heures avec un maximum quotidien de cinq heures et demie et une pause méridienne d'au moins une heure et demie. Par ailleurs, nos auditions nous ont permis d'établir que les services déconcentrés de l'éducation nationale ont été assez réticents à accorder les quelques dérogations prévues par le décret, en particulier s'agissant du placement de la cinquième matinée le samedi.

Les élus ont donc été confrontés à un vrai problème, d'autant que, si l'école est communale et souvent intercommunale en milieu rural, les transports scolaires étaient alors de la compétence des conseils départementaux lorsque le décret a été pris : les choix de ces derniers ont limité les marges de manœuvre des communes.

Par ailleurs, la mise en place des fameux temps d'activité périscolaire (TAP) suscite de nombreuses interrogations. Les TAP sont de qualité très inégale et leur coût ainsi que la part à la charge des familles sont très variables. On peut qualifier ce climat de « désordre créatif » si l'on est optimiste ou, si l'on est réaliste, de « contrainte mal vécue ».

Les aides financières de l'État ont fait l'objet d'atermoiements avant leur pérennisation – Thierry Foucaud y reviendra. La question des expérimentations rendues possibles par le décret « Hamon » du 7 mai 2014 sera également abordée. Le fait que le ministère de l'éducation nationale n'ait pas prévu de modalités d'évaluation des nouveaux horaires est pour beaucoup dans les frustrations qu'il a suscitées. L'éducation nationale aurait dû mettre en place immédiatement un système d'évaluation avec des groupes témoins afin de déterminer les bénéfices pédagogiques des nouveaux horaires et le système le plus adapté selon les âges. Une évaluation n'a été lancée qu'à la rentrée de 2015, soit deux ans après l'entrée en vigueur de la réforme : en l'absence de groupe témoin, elle ne pourra que

comparer les différentes organisations du temps scolaire issues de la réforme, sans évaluer l'impact du passage de la semaine de quatre jours à quatre jours et demi.

En l'absence de cette évaluation, nous manquons de recul sur le bilan de cette réforme, ce qui aurait permis de trancher le débat.

Pour conclure, je citerai l'inspection générale de l'éducation nationale, qui soulignait dans un rapport de juin 2015 *« le paradoxe étonnant d'une réforme visant l'amélioration des résultats des élèves au prix de modifications importantes impliquant tant l'éducation nationale que les communes, avec un coût élevé pour la nation, ne se donnant pas les moyens d'évaluer l'atteinte de ses objectifs »*.

La méthode volontariste employée pour l'application de cette réforme a suscité des réactions qui ont sans doute escamoté son importance, en focalisant l'attention sur ses modalités qui n'étaient pas forcément pertinentes alors que ses principes le sont.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – La méthode suivie par le Gouvernement consistant à imposer la réforme par le haut s'est logiquement traduite, sur le terrain, par d'importantes difficultés de mise en œuvre. Si la France est une et indivisible, elle n'est pas uniforme ; le fait de ne pas tenir compte de la diversité des territoires pose un certain nombre de difficultés.

Dans une enquête réalisée en 2016, l'Association des maires de France rappelait que 70 % des communes faisaient face à des difficultés persistantes. Celles-ci sont de trois ordres : difficultés en matière de ressources humaines, d'organisation du temps scolaire et financières. Je m'intéresserai aux deux premiers points et laisserai à Thierry Foucaud le soin de vous présenter les conséquences financières de la réforme.

S'agissant des difficultés en matière de ressources humaines, les communes ont dû trouver dans l'urgence, notamment celles qui se sont lancées dès la rentrée de 2013, des intervenants pour assurer la prise en charge des temps d'activités périscolaires. L'éducation nationale et les directeurs académiques de l'éducation nationale (DASEN) ont été confrontés aux mêmes difficultés humaines. Dans un département, comme le mien, en croissance démographique et où près de 25 % des enseignants exercent à temps partiel, des dérogations qui étaient souhaitables et souhaitées par les partenaires n'ont pas pu être mises en place, parce que le DASEN n'avait pas les moyens humains pour le faire.

Les collectivités territoriales ont dû recourir massivement à leurs ressources internes en sollicitant les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) ainsi que des enseignants volontaires.

Face à l'importance des besoins, les communes ont également dû recourir à des intervenants extérieurs. Or, dans de nombreux cas, l'offre s'est avérée significativement inférieure à la demande.

Lorsqu'elles sont parvenues à constituer un vivier suffisant d'animateurs, les communes ont été confrontées à un problème de fidélisation lié aux conditions d'emploi de ces derniers – contrats pour des durées très courtes, activités éparpillées sur la semaine – ou à la nature des activités proposées. Nos interlocuteurs nous ont ainsi fait part d'un taux de rotation plus élevé en maternelle qu'en élémentaire, traduisant le fait que les intervenants

n'étaient ni préparés ni formés à travailler avec de très jeunes enfants, ce qui a contribué à déstabiliser ces derniers, notamment dans les petites classes de maternelle.

Cela m'amène à évoquer la question de la formation des animateurs. D'après une étude du ministère chargé de la jeunesse et des sports, la réforme s'est traduite par un mouvement de formation des intervenants leur permettant notamment d'accéder au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA).

Pour autant, la question de la formation a été systématiquement soulevée lors des auditions et des déplacements que nous avons effectués. Certaines personnes nous ont ainsi fait part de contenus ou de comportements inadaptés de la part des intervenants. Une enseignante de maternelle citait l'exemple d'un animateur ayant proposé une activité de découpage à des élèves de petite section de maternelle, alors que ces derniers n'en sont pas encore capables, sans parler des risques que cela comportait.

Un effort en matière de formation nous semble par conséquent nécessaire. Nos interlocuteurs ont notamment appelé à la mise en place de formations communes entre animateurs et enseignants. Cela nous semble être un axe de réflexion intéressant.

S'agissant des organisations du temps scolaire, la réforme a donné lieu à des tâtonnements et à des ajustements liés à son caractère précipité.

Je souhaiterais à ce stade évoquer la question des dérogations prévues par le décret « Hamon » de 2014, pérennisé en 2016, qui permet de regrouper l'ensemble des temps d'activités périscolaires sur un après-midi, en particulier le vendredi.

Nous ne discutons pas de l'intérêt pour certaines communes ou intercommunalités d'une telle possibilité – je pense, par exemple, à la communauté de communes du pays fléchois, qui a opté pour le regroupement des temps d'activités périscolaires selon un système de rotation par communes –, mais celle-ci revient à augmenter la durée de la coupure de fin de semaine, ce qui, de l'avis de tous, est mauvais pour les rythmes des enfants, qui ont besoin de régularité.

Aussi nous appelons à la plus grande vigilance de la part des services de l'éducation nationale : ils ne devraient accorder une telle dérogation que lorsque celle-ci est la contrepartie d'un véritable projet pédagogique.

S'agissant de la maternelle, nous estimons que les bénéfices de la réforme, notamment pour les petites et les moyennes sections, sont très faibles. En effet, les organisations du temps scolaire ont souvent été calées sur celles des élèves de l'école élémentaire et ne sont donc pas nécessairement adaptées. Pour autant, les cas où l'on réveillait les enfants pendant leur sieste pour les faire participer à des activités périscolaires semblent avoir presque complètement disparu.

Par ailleurs, du fait de la réforme, les enfants se sont retrouvés en contact avec un nombre plus élevé d'adultes : parents, enseignants, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, animateurs, etc. Cela est déstabilisant pour les plus petits.

C'est pourquoi il nous semble absolument nécessaire de prévoir des organisations spécifiques pour les maternelles, notamment pour les plus petites sections.

Les difficultés que je viens de vous présenter, qui concernaient d'ailleurs davantage la question du périscolaire que du scolaire, ont pu être surmontées lorsqu'un dialogue a été mené entre les différents acteurs de la communauté éducative. Cette concertation a pu donner lieu à des expériences intéressantes tant d'un point de vue pédagogique qu'« organisationnel ».

Je citais précédemment l'exemple de la communauté de communes du pays fléchois, qui, à la suite d'expérimentations successives, a trouvé une modalité d'organisation du temps scolaire qui semble satisfaire l'ensemble des parties et reposer sur un projet pédagogique solide.

En Haute-Savoie, l'expérimentation dite « montagne », notamment été mise en place à Arâches-la-Frasse et dans les communes du pays du Mont-Blanc, se traduit par la libération de dix mercredis durant les mois d'hiver pour permettre à l'ensemble des enfants de pratiquer le ski en contrepartie d'une réduction de la durée des vacances d'été. Cette solution est le fruit d'une concertation entre les parents d'élèves, les enseignants et les élus.

Je ne saurais trop insister sur ce point : le dialogue entre tous les acteurs de la communauté éducative constitue la clé de la réussite de cette réforme, et sans doute aussi des réformes à venir. Lorsqu'il a eu lieu, ce dialogue a permis d'aligner les rythmes scolaires sur les rythmes économiques, sociaux, voire climatiques pour la satisfaction de tous : enfants, parents, élus locaux et enseignants. Il s'agit donc d'un apport majeur de la réforme qui doit être conservé.

M. Thierry Foucaud, rapporteur. – J'en viens aux conséquences financières de la réforme pour les collectivités territoriales. Si, selon le Conseil d'État, celle-ci n'a pas constitué, juridiquement, un transfert de compétence obligatoire, elle s'est néanmoins traduite par un surcroît de dépenses pour les collectivités territoriales, qui n'a pas été intégralement compensé – tant s'en faut – par les aides de l'État et des caisses d'allocations familiales (CAF).

S'agissant des aides de l'État, l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013 a créé un fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires (FARRS), qui avait pour vocation d'inciter les communes à mettre en œuvre la réforme des rythmes scolaires dès la rentrée de 2013 en les aidant à redéployer les activités périscolaires existantes et à en proposer de nouvelles, ainsi qu'à garantir la prise en charge de tous les enfants jusqu'à 16 h 30 au moins. Cet instrument était donc envisagé, au départ, comme un dispositif temporaire, ayant pour seule fonction de faciliter l'introduction des nouveaux rythmes. Ce fonds a cependant été prorogé par la loi de finances pour 2014, puis pérennisé par la loi de finances pour 2015 sous la forme d'un fonds de soutien au développement des activités périscolaires, sous la pression des élus locaux et des parlementaires.

Au regard du coût de la réforme pour les collectivités territoriales, il est permis de s'étonner que le gouvernement ait même envisagé la réduction et la suppression des aides de l'État en 2014.

Toutes les communes se sont ainsi vu allouer une dotation forfaitaire de 50 euros par élève. En outre, les communes urbaines ou rurales les plus en difficulté, dites « DSU cible » et « DSR cible », ont bénéficié d'une majoration d'un montant de 40 euros par élève. D'après les données transmises par la direction du budget, 6 millions d'élèves sont aujourd'hui couverts par la part forfaitaire et 2 millions par la dotation majorée. Depuis la

rentrée de 2015, le versement de ces aides a cependant été conditionné à l'établissement d'un projet éducatif territorial (PEDT).

La direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale, que nous avons entendue en audition, nous a indiqué que, début 2017, près de 96 % des communes disposant d'une école étaient couvertes par un PEDT et étaient donc éligibles aux aides du fonds de soutien. Ainsi, 28 millions d'euros ont été versés aux communes en 2013, 181 millions d'euros en 2014, 367 millions d'euros en 2015 et 373 millions d'euros en 2016. En outre, 373 millions d'euros ont été inscrits dans la loi de finances pour 2017.

Par ailleurs, afin d'accompagner la mise en œuvre de la réforme, l'État et la Caisse nationale des allocations familiales sont convenus, dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017, que la branche famille contribuerait financièrement *via* la création d'une aide spécifique aux trois nouvelles heures d'accueil périscolaire libérées par la réforme.

En 2015, le montant de l'aide spécifique rythmes éducatifs (ASRE) s'élevait à 52 centimes d'euro par heure et par enfant. En 2016, l'aide a été portée à 53 centimes d'euro. Son montant est plafonné à trois heures par semaine et à 36 semaines par an et par enfant.

Pour bénéficier de cette aide, le service doit respecter la réglementation relative aux accueils collectifs de mineurs. En outre, seule la participation effective des enfants aux activités périscolaires ouvre droit à cette aide. Les communes sont donc tenues de transmettre des justificatifs de présence aux caisses d'allocations familiales.

Les élus que nous avons rencontrés nous ont tous indiqué que les obligations administratives auxquelles étaient astreintes les communes pour bénéficier des aides des caisses d'allocations familiales étaient excessives, voire dissuasives pour certaines d'entre elles. Un effort de simplification mériterait par conséquent d'être mené.

En 2013, 17 millions d'euros ont été versés par les caisses d'allocations familiales au titre de l'aide spécifique rythmes éducatifs. En 2015, ce montant s'élevait à près de 97 millions d'euros. Au total, les aides versées tant par l'État que par les caisses d'allocations familiales ne correspondent, selon les communes, qu'à une part comprise entre un tiers et la moitié du coût total lié à la mise en œuvre de la réforme. Pour l'Association des maires de France, celui-ci s'élevait à 231 euros par an et par enfant pour les communes et à 243 euros pour les intercommunalités. Le coût net, c'est-à-dire déduction faite des aides de l'État et des caisses d'allocations familiales, s'élevait quant à lui à 161 euros.

Ces montants moyens correspondent globalement à ceux qui nous ont été présentés par les élus que nous avons rencontrés. Pour autant, de même qu'aucune évaluation de l'impact pédagogique de la réforme n'avait été anticipée, comme l'a rappelé Gérard Longuet, aucune évaluation du coût n'a été envisagée par les services de l'État, ni en amont ni en aval de la réforme. Le ministère de l'éducation nationale a ainsi reconnu ne pas avoir prévu d'impact financier direct sur les compétences obligatoires et facultatives des collectivités territoriales. C'est pourquoi il nous semble indispensable qu'une méthodologie du calcul des coûts induits par la réforme soit rapidement établie par les services de l'État. En particulier, si le Gouvernement devait laisser aux communes la possibilité de revenir à la semaine de quatre jours, ce qui n'est pas préconisé par notre groupe de travail mais semble néanmoins envisagé, il nous semble indispensable que l'accompagnement financier de l'État

soit maintenu et même réévalué pour celles qui choisiront de conserver le principe de la réforme.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Pour conclure, j’aborderai les conséquences de la réforme avant de présenter nos principales recommandations.

Plusieurs éléments de bilan de la réforme méritent d’être tirés en termes d’apprentissage, de fatigue des élèves, d’accès aux activités périscolaires et du point de vue de l’institution scolaire.

Comme le rappelait Gérard Longuet, l’évaluation des effets pédagogiques de la réforme se heurte à l’absence d’anticipation de la part du ministère de l’éducation nationale, ce que nous regrettons.

Des expédients pourraient être envisagés, par exemple au moyen des évaluations réalisées en CE1 et CM2 jusqu’en 2012 ou encore en analysant les résultats obtenus par les écoles privées ayant mis en œuvre la réforme au regard de celles – comparables – ayant choisi d’en rester à la semaine de quatre jours. Nous laissons aux services statistiques du ministère le soin de déterminer la bonne méthode.

Faute de mieux, nous avons tenté d’établir un bilan à partir du ressenti des enseignants et des acteurs de terrain que nous avons rencontrés.

Une majorité des enseignants d’école élémentaire nous a fait part d’un ressenti positif : d’une part, la cinquième matinée permet de placer les apprentissages fondamentaux aux moments où la capacité d’attention des élèves est la plus grande et de disposer de davantage de temps pour les enseigner ; d’autre part, la matinée supplémentaire permet une plus grande continuité et une plus grande régularité des apprentissages.

Dans certaines communes, l’introduction des nouveaux rythmes s’est accompagnée d’un allongement des matinées sur lequel beaucoup d’enseignants portent un regard positif.

Comme je l’ai rappelé, le ressenti est cependant beaucoup plus nuancé en ce qui concerne la maternelle, notamment les plus petites sections.

Il convient d’aborder la question de l’accroissement de la fatigue des élèves avec la plus grande précaution. En effet, si la plupart des personnes que nous avons entendues ont constaté une plus grande fatigue des élèves, notamment des plus jeunes d’entre eux, ce phénomène doit s’analyser à l’aune de différents facteurs : impact de la réforme, superposition d’activités extrascolaires, rythmes de vie des familles... Si un enfant se couche à minuit, l’impact des temps d’activités périscolaires sur sa fatigue devient difficilement évaluable...

Un inspecteur de l’éducation nationale de Haute-Savoie nous a ainsi fait remarquer que le nombre d’accidents survenant en fin de semaine, qui constitue un indicateur du niveau de fatigue des élèves, n’avait pas évolué depuis la mise en place de la réforme. Par ailleurs, une étude réalisée à Arras par François Testu et René Clarisse tend à montrer l’absence d’effet négatif de la fréquentation des temps d’activités périscolaires sur le sommeil des enfants.

À l'inverse, les élèves de CP d'établissements faisant partie de réseaux d'éducation prioritaire, les REP, participant aux temps d'activités périscolaires obtiennent de meilleurs résultats aux tests de vigilance que ceux qui n'y participent pas. L'impact semble positif pour les cours moyens, qu'ils soient en REP ou non.

Une étude scientifique nationale de ce phénomène, dans une large mesure subjectif, pourrait être utile au débat.

S'agissant de l'accès des élèves aux activités périscolaires, il est indéniable que la réforme a permis d'élargir l'offre pour l'ensemble des élèves, notamment pour ceux issus de milieux défavorisés qui ont ainsi pu découvrir certaines activités auxquelles ils n'auraient pu s'initier autrement.

La question de l'accroissement des inégalités liées notamment à l'hétérogénéité des modalités de tarification et de la qualité des activités proposées est cependant posée sans qu'une réponse pertinente puisse y être apportée.

Enfin, s'agissant des conséquences de la réforme sur l'institution scolaire, deux constats peuvent être établis.

D'une part, la réforme n'a pas eu d'effet positif sur le lien parents-enseignants, distendu lors de la réforme de 2008. Au contraire, la situation s'est parfois aggravée. En effet, lorsque les temps d'activités périscolaires sont placés en fin de journée, les parents n'ont pour seul « point de contact » que les animateurs et non plus les enseignants.

D'autre part, les heures consacrées à la concertation et à la formation continue des enseignants, généralement placées le mercredi matin, ont souffert de la réforme. Il pourrait être répondu à cette situation en envisageant de consacrer un mercredi ou un samedi par mois à ces activités, les heures ainsi libérées ayant vocation à être compensées par un raccourcissement des vacances scolaires. Il s'agit de l'une de nos préconisations.

Nous avons articulé nos propositions autour de trois axes principaux.

Premièrement, passer de la culture de la circulaire à celle du contrat et du partenariat. Le projet éducatif territorial doit constituer l'instrument du dialogue entre tous les acteurs de la communauté éducative. À chaque fois qu'une telle concertation a eu lieu, les choses ont bien fonctionné ; à chaque fois que le projet éducatif territorial a été imposé de manière *pro forma* pour toucher les subventions de l'État ou des caisses d'allocations familiales, le résultat n'a pas été excellent...

Deuxièmement, conserver le principe de la réforme des rythmes scolaires tout en l'inscrivant dans un cadre plus large.

Troisièmement, aider les collectivités à améliorer l'offre éducative.

Je ne ferai pas une présentation exhaustive de nos préconisations, je vous renvoie pour cela à notre rapport. Je reviendrai sur cinq d'entre elles qui me paraissent particulièrement importantes.

Il nous apparaît tout d'abord indispensable de mener une évaluation scientifique de l'allongement de la semaine scolaire.

D'une manière générale, nous estimons que toutes les politiques publiques en matière d'éducation devraient être fondées sur des constats scientifiquement validés, ce qui nécessite de procéder par l'expérimentation et par l'évaluation et non, comme cela a été le cas pour la réforme des rythmes, par des injonctions répétées, voire contradictoires.

Il nous semble ensuite indispensable d'élargir la réflexion portant sur les rythmes scolaires à l'ensemble de l'année scolaire. Nous estimons que le calendrier scolaire gagnerait à être revu, par exemple en confiant à titre expérimental au recteur de région académique la prérogative de le déterminer. Nous devons sortir du paradoxe évoqué par Mireille Jouve : la journée la plus longue, la semaine la plus chargée au cours de l'année la plus courte... À cet égard, je tiens à rappeler les déséquilibres existant selon les zones de vacances scolaires : le troisième trimestre de la zone connaissant les vacances de printemps les plus précoces atteindra cette année douze semaines, ce qui est beaucoup trop long. Par ailleurs, au terme de nos travaux, nous considérons que le retour à la situation antérieure à la réforme de 2013 reviendrait une nouvelle fois à faire prévaloir le monde des adultes sur celui des enfants. Il convient en outre de prendre en compte le besoin de stabilité exprimé par les différents intervenants.

Par ailleurs, en matière d'apprentissage, tout laisse à penser que la semaine de quatre jours comporte plus d'inconvénients que d'avantages.

Si la possibilité d'un retour à la semaine de quatre jours est néanmoins proposée par le Gouvernement, comme cela semble être envisagé, puisqu'un décret en ce sens doit être examiné dès demain par le conseil supérieur de l'éducation, nous formulons plusieurs recommandations :

- premièrement, fixer un cadre pour les communes souhaitant revenir à la semaine de quatre jours passant par la définition d'un maximum horaire de 5 h 30 d'enseignement par jour, ce qui implique de réduire à due concurrence les vacances scolaires :
- deuxièmement, garantir une possibilité de prise en charge de l'ensemble des enfants le mercredi. Un certain nombre de familles se sont en effet organisées en fonction des rythmes actuels ;
- troisièmement, pour les communes souhaitant conserver la semaine de quatre jours et demi, maintenir l'accompagnement financier de l'État et des caisses d'allocations familiales et la mise en place d'une souplesse accrue dans l'élaboration des emplois du temps scolaire afin de favoriser les initiatives et les adaptations locales. Nous recommandons, par exemple, de permettre à toutes les communes qui le souhaitent de placer la cinquième matinée de classe le samedi, et non le mercredi, ou bien de libérer un mercredi ou un samedi matin par mois, ce qui serait compensé par la réduction de la durée des vacances scolaires. Une telle souplesse permettrait aux enseignants de pouvoir travailler en équipe ou de dégager du temps pour leur formation.

Si j'ai pu être très critique à l'égard de la réforme de 2013 – et je le suis toujours – je rappellerai que j'ai déposé, en janvier 2014, une proposition de loi visant à affirmer la liberté de choix des maires quant à l'organisation des rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré, dispositif assez proche de celui aujourd'hui proposé par le Gouvernement, mes inquiétudes portaient moins sur le fond que sur la méthode. Vous me permettrez de me citer : *« nous pouvons nous accorder sur la nécessité d'une réorganisation globale et concertée du temps scolaire. J'ai critiqué en son temps la semaine de quatre jours et le*

paradoxe français qui conjugue l'année la plus courte et la journée la plus chargée. Ce constat ne nous oblige en rien à accepter une réforme, aussi bien intentionnée soit-elle. La réforme lancée par le Gouvernement est un cas d'école, qui illustre parfaitement le mode de fonctionnement pyramidal et rigide du ministère de l'éducation nationale. Aucune évaluation préalable des effets potentiels de la réforme n'a été menée. Aucune estimation de son impact sur les performances scolaires n'est disponible. Aucune enquête n'a été menée auprès des maires pour les associer à la conception de la réforme. »

Je ne retire pas un mot de ces déclarations : je reste convaincu que la semaine de quatre jours, conjugée à l'année scolaire la plus courte, est une erreur profonde. Y revenir reviendrait non seulement à commettre une deuxième erreur, mais aussi à envoyer un mauvais signal à l'ensemble de la communauté éducative. Notre système a besoin de stabilité, comme l'ont souligné la plupart des acteurs que nous avons rencontrés.

Depuis trop d'années, les gouvernements successifs se sont attachés à défaire ce qu'avaient fait leurs prédécesseurs. Une telle décision tuerait dans l'œuf l'un des acquis les plus bénéfiques de la réforme, celui d'avoir réuni autour d'une table l'ensemble de la communauté éducative. Il s'agit, selon moi, du point le plus positif, car nous passons d'un cadre de compétences séparées à un cadre de compétences conjuguées entre l'éducation nationale et les collectivités territoriales. Les élus ne sont plus seulement des payeurs, mais des partenaires à part entière. Rien de plus normal quand on sait qu'un enfant passe aujourd'hui autant de temps, si ce n'est davantage, avec les personnels des collectivités territoriales qu'avec ceux de l'éducation nationale.

Au-delà des questions financières et d'organisation, c'est bien la réussite de nos enfants qui est en jeu.

M. Jacques Gersperrin. – Jean-Claude Carle nous a fait part de son désir de s'appuyer sur des études scientifiques. Or cela fait déjà quelques années qu'un certain nombre d'études ont été produites sur ce sujet. En janvier 2011 déjà, le rapport du comité de pilotage de la conférence nationale sur les rythmes scolaires remis par Christian Forestier à Luc Chatel montrait que tous les chronobiologistes ne s'accordaient pas sur la semaine idéale : certains parlaient de quatre jours et demi, d'autres de cinq...

Si l'on a pu dire que le monde des adultes s'était mis d'accord sur le monde des enfants, c'est parce que la meilleure matinée est celle du samedi matin. Or on connaît l'importance du week-end pour les familles, notamment monoparentales.

J'ai aussi pu lire la différence entre la semaine de quatre jours ou celle de quatre jours et demi était négligeable en termes d'apprentissages. Les avis sont donc très partagés sur ces questions.

Je pense qu'une coupure est nécessaire entre le mardi et le jeudi. Selon certains chronobiologistes, il est important de travailler le mercredi matin pour synchroniser le rythme des enfants, les inciter à se coucher plus tôt. Or les enfants ne se couchent pas plus tôt le mardi soir, alors même qu'ils ont école le mercredi matin.

Le temps scolaire n'est pas le seul problème. Il faut également s'interroger sur les apprentissages et sur les programmes. Tout est lié ! Alors qu'un nombre toujours plus important d'enfants entrent au collège en cumulant de grandes difficultés, nous nous posons encore la question de savoir s'il faut travailler quatre jours, quatre jours et demi ou cinq jours.

Nous devrions plutôt nous demander s'il faut que nos enfants réussissent ou non. Mais le Parlement n'a pas le droit d'agir ni d'intervenir dans ce qui relève de la pédagogie, nous en restons à la surface des choses. La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école de 2005 nous accordait pourtant un pouvoir de contrôle en la matière.

Il faut redonner de la liberté aux enseignants et aux acteurs de terrain afin de répondre à la singularité de chaque contexte local, dans le souci de l'intérêt de l'enfant.

Je m'interroge également sur les temps d'activités périscolaires. Ces temps, qui ont souvent lieu dans le cadre de l'école, réunissent des intervenants souvent qualifiés, et parfois un peu moins... L'expression, le vocabulaire de ces derniers peuvent être très différents de ceux des professeurs des écoles. Le politiquement correct fait que nous n'osons pas toujours dire les choses.

Il faut pouvoir changer certains paramètres sans tout bouleverser pour autant. Certains établissements privés se sont ainsi efforcés de contourner la dernière réforme.

Le volume horaire annuel d'enseignement des écoliers est de 864 heures en France contre 720 en Finlande. Or, selon PISA et d'autres enquêtes, les résultats n'y sont pas moins bons. Peut-être faudrait-il se recentrer sur un certain type de programmes et mener une réflexion sur les apprentissages pour déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans notre pays.

Selon Philippe Claus, qui était le doyen du groupe enseignement primaire de l'inspection générale de l'éducation nationale, si les connaissances ne sont pas entretenues pendant les deux mois des vacances d'été, les résultats sont catastrophiques pour les écoliers. C'est une question sur laquelle nous devrions également nous pencher.

Ce que je souhaite, à la suite de ce rapport, c'est que cessent les injonctions de la rue de Grenelle. Ces questions doivent faire l'objet d'un consensus local entre les communes, les intercommunalités, les conseils d'école et les services académiques. Je souhaite aussi que nous disions « stop à la com ». Je veux bien croire que la loi « Peillon » comportait quelques pistes intéressantes, mais, comme souvent, elle a accouché d'une souris.

Je préfère le petit matin au grand soir. Faisons confiance aux élus, aux parents et aux enseignants qui réclament tous de la stabilité. Soyons simples, faisons confiance aux acteurs de terrain.

Mme Françoise Cartron. – Je tiens à saluer le contenu de ce rapport dans lequel, comme l'a fort aimablement souligné Jean-Claude Carle, je retrouve beaucoup des éléments figurant dans celui que j'avais remis au Premier ministre. Le fait de nous retrouver sur les constats et les préconisations montre que nous avons mené nos investigations en écoutant les acteurs de terrain, en toute objectivité.

Je partage le souci de stabilité exprimé par Jean-Claude Carle. En matière d'éducation, les résultats ne peuvent s'apprécier que sur un temps long. On ne peut évaluer une réforme un an seulement après qu'elle a été mise en place. Donnons un peu de temps au temps.

Stabilité ne veut pas dire *statu quo*. Comme vous, je pense qu'on ne peut pas appliquer la réforme des rythmes scolaires de la même manière en maternelle et en primaire. S'agissant de la maternelle, il faut se montrer à la fois plus pragmatique et moins

consommateur d'activités. Les enfants de cet âge ont besoin, comme vous l'avez dit, de repères, de stabilité.

Je me montrais plus sévère que vous sur l'éducation nationale, dont l'implication m'a semblé insuffisante dans la mise en place des rythmes scolaires. Comme l'a souligné Jacques Gersperrin, ces nouveaux rythmes n'avaient d'intérêt que s'ils permettaient une évolution des pratiques pédagogiques et de l'organisation des apprentissages. Ce n'est pas en rajoutant une matinée sans rien changer d'autre que l'on conduira une véritable « révolution ».

Les enseignants n'ont pas été suffisamment accompagnés dans cette réflexion. La mise en place d'une semaine de quatre jours et demi ne devait pas reposer sur le même emploi du temps que celui d'une semaine de quatre jours. C'est une réflexion pédagogique que nous devons absolument mener.

Les communes ont dû, dans un premier temps, trouver des intervenants qualifiés. Elles ont notamment su le faire à travers des plans de formation pour leurs personnels municipaux, ce qui est une très bonne chose. Aujourd'hui, elles ont besoin d'être accompagnées sur les contenus. La crainte d'un certain assèchement des premiers ateliers dont les enfants ont fait le tour se fait jour.

Avec la présidente de la Réunion des musées nationaux (RMN), nous avons conçu une boîte pédagogique permettant aux communes de mettre en place des ateliers tout au long de l'année autour de l'art. La première mallette, sortie voilà un mois, développe dix thématiques autour du portrait, présenté sous toutes ses formes, à partir d'œuvres des grands musées nationaux - le portrait et le pouvoir, le portrait et le sentiment, le portrait et la caricature, l'autoportrait... Chaque thématique permet de décliner au moins douze ateliers ludiques. Cette boîte pédagogique coûte 150 euros pour une année et comprend un suivi assuré par la RMN. Il s'agit donc d'un outil très abordable, qui peut être mutualisé, et qui permet d'enrichir les contenus pédagogiques des communes les plus éloignées des centres culturels. La deuxième mallette portera sur le paysage et la troisième sur les animaux.

Je souscris totalement à vos propos sur l'évaluation. L'inspection générale de l'éducation nationale doit évaluer les conséquences de cette réforme.

Votre deuxième préconisation, qui consiste à mettre en place une méthodologie commune du calcul du coût pour les collectivités territoriales, sur laquelle tout le monde s'accorde, me paraît extrêmement importante.

Je me suis penchée sur un certain nombre de budgets communaux ; j'ai constaté que personne ne mettait la même chose derrière les chiffres. On annonce un coût pour les activités mises en place dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires qui peut concerner l'ensemble du périscolaire. On m'a ainsi expliqué qu'il n'était pas possible d'identifier le coût d'un animateur également chargé du périscolaire. J'aimerais donc connaître les vrais chiffres pour pouvoir parler des vrais coûts.

Je n'ai pu me livrer qu'à l'analyse budgétaire d'un nombre restreint de communes. Ma remarque ne peut donc valoir pour l'ensemble des communes, mais j'ai tout de même pu constater que les dépenses présentées au titre de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires comprenaient soit des dépenses globales soit des dépenses induites par une offre nouvelle présentée comme un coût supplémentaire.

Nous devons encore faire preuve de vigilance et exiger du Gouvernement qu'il continue d'accompagner les communes, mais au regard du vrai coût. Ainsi, les 50 euros accordés par l'État ne concernent que les enfants inscrits à l'école et non aux temps d'activités périscolaires. Dès lors, si la fréquentation du vendredi après-midi n'est que de 50 %, la commune ne touche pas 50 euros, mais 100 euros par enfant. Elle en touche même 180 en cas de majoration.

C'est la raison pour laquelle nous devons disposer d'une analyse très précise pour savoir ce que la commune perçoit et dépense réellement. Les caisses d'allocations familiales ne délivrent d'aides qu'en fonction de la présence aux ateliers, avec une contrepartie décourageante pour les maires, celle d'un pointage heure par heure. Nous devrions plutôt nous diriger vers le forfaitaire.

Je partage les propos de Jean-Claude Carle : il est indispensable de mettre en place une grille d'évaluation financière pour voir les choses le plus clairement possible.

Je ferai une dernière remarque en lien avec le calendrier scolaire annuel : l'année scolaire d'une de mes petites-filles, en seconde, est déjà terminée. Le conseil de classe a eu lieu samedi dernier et elle n'a plus cours. Comme vous l'avez souligné, il faut mener une réflexion globale intégrant l'organisation des épreuves du baccalauréat. Aujourd'hui, l'année scolaire des élèves de collège et de lycée est terminée. Ce n'est plus acceptable. Pensons aux enfants de certaines banlieues qui sont désormais au pied des immeubles...

Vincent Peillon avait tout à fait conscience de ces difficultés, mais au regard de l'émeute provoquée par l'ajout d'une matinée, le raccourcissement de la durée des vacances scolaires l'a fait reculer. Toujours est-il que je ferai partie de ceux qui soutiendront le ministre qui portera cette réforme.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. – La conférence nationale sur les rythmes scolaires avait préconisé de réfléchir avant tout au calendrier annuel. Il n'est pas pertinent de toucher au calendrier hebdomadaire sans toucher à celui de l'année scolaire dans son ensemble. Cette préconisation n'a pas été mise en œuvre. Certains s'y sont opposés au nom des intérêts de l'industrie du tourisme, alors même que les représentants de ces lobbies, qui ont participé à la conférence nationale, ont souligné que les départs en vacances sont aujourd'hui très différents de ceux d'il y a quelques années et sont répartis sur l'ensemble de l'année civile.

Il n'est pas normal de voir les jeunes traîner dans les rues à partir, parfois, du mois de mai.

M. Jacques Gersperrin. – Seuls 7 % des enfants partent aux sports d'hiver. On ne peut articuler le calendrier scolaire autour d'une si faible proportion.

Mme Colette Mélot. – Il s'agit d'un sujet dont il est souvent débattu ici même, en milieu scolaire ou par les associations de parents d'élèves, mais auquel nous n'avons pas encore pu trouver de solution miracle.

La fracture territoriale est bien illustrée par la situation de mon département, la Seine-et-Marne. Plus grand département d'Île-de-France, il compte 80 % de communes rurales, alors que 80 % de sa population est concentrée dans les territoires urbains. Les parents

travaillent beaucoup, effectuent de longs trajets et doivent trouver des solutions de garde pour leurs enfants.

Il faut trouver une solution pour remédier à cette fracture territoriale. Si les expériences menées dans les villes ont pu donner satisfaction, notamment à travers la mise à disposition du personnel communal, des agents culturels et des agents sportifs, il n'en va pas de même dans les communes rurales qui rencontrent beaucoup de difficultés pour trouver du personnel et mettre en place des activités. Les enfants ne sont pas sur un pied d'égalité selon qu'ils habitent en ville ou dans une petite commune.

Vous demandez davantage de liberté de choix pour les élus, tout en conservant les financements de l'État et des caisses d'allocations familiales.

Toutes les recommandations de ce rapport sont sensées, mais il faut s'efforcer d'assurer encore davantage l'égalité des territoires.

Enfin, je rejoins les propos de Françoise Cartron sur la distinction à opérer entre école maternelle et école élémentaire. Il n'est sans doute pas nécessaire d'ajouter de nouvelles activités périscolaires aux plus jeunes enfants.

M. Pierre Laurent. – Au total, la réforme n'a fait qu'ajouter l'équivalent d'une demi-journée de périscolaire par semaine, sans allonger le temps scolaire. Nous ne sommes pas favorables au retour à la semaine de quatre jours, et je partage en cela la recommandation du rapport de maintenir la semaine de quatre jours et demi. Toutefois, la question du temps scolaire reste posée.

La systématisation du périscolaire n'a-t-elle pas fait sortir du temps scolaire certains apprentissages qui devraient en relever ? Je pense, par exemple, aux activités culturelles et sportives. Il nous semble nécessaire de mener une évaluation sérieuse sur ces questions. La France aura peut-être la chance d'accueillir les Jeux olympiques de 2024, ce pourrait être l'occasion de s'interroger sur la place des activités sportives dans le temps scolaire, qui s'est considérablement dégradée. Nous devrions pouvoir aller plus loin sur ces questions.

Le rapport préconise d'élargir la réflexion sur le temps scolaire à l'année scolaire. Peut-être faudrait-il élargir encore la question ? La conduite des apprentissages, par exemple, est tout aussi importante. Il faudra d'ailleurs se pencher sur cette question si le Gouvernement met en place des classes de douze élèves dans certains établissements.

La réforme nous a semblé biaisée dès le départ dans la mesure où elle ne portait pas réellement sur le réaménagement des rythmes dans le temps scolaire. L'introduction de la seule demi-journée périscolaire, sans les moyens nécessaires pour la mettre en place, n'a pas permis de mener une réflexion approfondie sur cette question.

Jean-Claude Carle a évoqué la question très importante des ressources humaines. En la matière, il faut aller plus loin que les recommandations formulées par le groupe de travail. Il s'agit non seulement de fidéliser les personnels, mais aussi de les sécuriser et de les former. Nous posons donc la question d'un service public déconcentré, avec une filière consacrée à l'animation, qui concerne beaucoup d'intervenants. Nous sommes en effet en situation de sous-formation chronique, qui posera, dans la durée, des problèmes de

recrutement, de qualité des apprentissages et de capacité de renouvellement de l'offre éducative. Tous ces aspects sont bien évidemment en lien avec les apprentissages scolaires.

C'est le moins qu'on puisse dire, la formation des enseignants n'a pas été optimale depuis dix ans. On ne peut donc pas se permettre une situation durable de sous-formation de tous les nouveaux intervenants.

Autre remarque : nous soutenons totalement l'idée selon laquelle il est nécessaire d'évaluer sérieusement ce qui s'est fait. En la matière, jugements préconçus et idées à l'emporte-pièce sont nombreux.

Dernière remarque : nous avons besoin d'un état des lieux en matière d'inégalités. Celles-ci sont considérables pour ce qui concerne l'accès à l'apprentissage scolaire, et ce pour différentes raisons. La réforme, telle qu'elle a été conduite, pourrait avoir creusé ces inégalités. Si nous continuons à donner davantage de liberté pour aménager les temps scolaires, sans que les compensations nécessaires soient prévues, nous risquons de les aggraver. Ainsi, une réforme conçue pour améliorer l'accès aux apprentissages pourrait déboucher sur une situation dégradée, avec de plus grandes inégalités territoriales. Si la question des moyens est cruciale, les difficultés liées aux fractures territoriales et aux conditions de travail des parents sont extrêmement importantes. Colette Mélot évoquait tout à l'heure les habitants de la Seine-et-Marne. Bien évidemment, avec deux heures de transport le matin et le soir, la journée d'un parent de la grande couronne parisienne est particulièrement difficile. Aussi, un tableau général des inégalités et des moyens d'y remédier devrait-il être établi au plus vite, surtout si on élargit encore les possibilités d'aménagement.

Mme Maryvonne Blondin. – Les rapporteurs ont souligné les aspects positifs de la réforme. Celle-ci a nécessité, pour la première fois, un travail en commun entre les élus et les différents acteurs qui rayonnent autour des enfants, qui ont ainsi appris à se connaître et à se respecter. Ils ont également mis en avant la nécessité d'une certaine stabilité, alors même que le Gouvernement annonce son souhait d'ouvrir la possibilité de revenir à quatre jours d'école par semaine. Avec trois réformes en neuf ans, il est impossible d'évaluer quoi que ce soit !

Saluons l'implication des élus, qui ont permis une mise en œuvre satisfaisante de la réforme, bien qu'ils ne soient pas familiers de ces questions. À l'heure actuelle, la majeure partie des collectivités renouvellent les projets éducatifs territoriaux. Pour ce faire, ils ont mené au préalable une enquête auprès des parents, lesquels restent très attachés à la nouvelle organisation des rythmes. Pour autant, ces derniers notent qu'une organisation annuelle est absolument nécessaire. Ils évoquent également la coupure du mercredi et la fatigue de leurs enfants.

Le mercredi, si ses parents travaillent, l'enfant se lève à la même heure que les autres jours, pour se rendre au centre de loisirs. Dans de nombreux pays, les élèves vont à l'école cinq jours d'affilée, de 8 heures du matin à 15 h 20 ou 15 h 40. Tel est le cas au Québec, où mes petits-enfants sont scolarisés. Toutefois, la pratique pédagogique y est complètement différente. Il me semble que nous devrions mettre l'accent sur l'évolution de nos propres pratiques.

Je veux également rappeler le rôle indispensable des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN), censés soutenir les enseignants et les élus. Or, dans certains secteurs, sans doute n'ont-ils pas eu une capacité de conviction suffisante.

La simplification des procédures des caisses d'allocations familiales est une question récurrente, qu'il faut régler.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Vous avez tous souligné la nécessité d'une évaluation scientifique. Celle-ci doit aussi être financière. Quels sont les vrais coûts ? Les surcoûts ? Aujourd'hui, si le coût moyen tourne autour de 220 euros à 230 euros, les écarts peuvent être très importants !

Mais l'évaluation doit également porter sur les apprentissages et les résultats scolaires. Si on ne met pas en place une méthodologie d'évaluation, nous nous poserons toujours les mêmes questions dans cinq ans.

Jacques Groperrin a évoqué les limites de la méthode reposant sur des décrets, utilisée par Xavier Darcos, Vincent Peillon et Benoît Hamon. Effectivement, si les mesures en question avaient relevé de la loi, le Sénat aurait très probablement alerté sur les risques d'un cadre unique et rigide, en mettant en avant la diversité des territoires et la nécessité d'une adaptation.

Un deuxième point émerge également de l'ensemble de vos interventions, ainsi que des enseignants et des élus locaux, il s'agit du besoin de stabilité.

Autre question importante : la nécessité d'une concertation, qui a permis d'aider à la mise en place de la réforme.

J'en viens au problème du calendrier scolaire, auquel il faudra bien sûr s'attaquer, mais sans avoir recours à la méthode utilisée pour les rythmes scolaires. Selon moi, il faudra procéder de manière expérimentale, dans une ou deux académies. Ne mettons pas la France à feu et à sang en prenant une décision presque unilatérale !

S'agissant des aides de l'État et des caisses d'allocations familiales, nous proposons l'instauration d'un guichet unique. Se posera bien évidemment un problème de critères, lequel ne devrait pas être insurmontable. Gardons-nous toutefois de mettre en place une usine à gaz !

Pour ce qui concerne les ressources humaines, nous avons pris en compte la nécessité d'une amélioration en termes de recrutement, de fidélisation, de formation et de sécurisation des intervenants.

Il est vrai que les rythmes scolaires constituent une composante importante d'un meilleur apprentissage des enfants. Néanmoins, ces rythmes ne sont pas la cause première des mauvais résultats de notre système scolaire. Bien d'autres raisons font que celui-ci n'assume plus sa mission républicaine. Il faut désormais faire porter nos efforts en priorité sur le primaire, sans doute dans le cadre de la mise en place de pédagogies différenciées scientifiquement évaluées : la formation des enseignants est essentielle, on sait l'importance de ce que l'on nomme l'« effet-maître ». L'avenir scolaire d'un enfant est pratiquement joué à l'âge de sept ans.

Françoise Cartron a mis en avant l'objectivité de notre rapport. Selon moi, l'école n'est ni de droite ni de gauche. Elle appartient à l'ensemble de la nation, qui doit se serrer les coudes pour améliorer les choses.

Mme Mireille Jouve, rapporteure. – Je souhaite revenir sur la question de la responsabilité de l'éducation nationale. On a fait peser une grande responsabilité sur les maires, tandis que les inspecteurs de l'éducation nationale s'impliquaient parfois, mais pas forcément dans le bon sens. La liberté de la commune était donc toute relative, puisqu'elle était fortement incitée à œuvrer dans un certain sens, même si je comprends les difficultés auxquelles est confrontée l'éducation nationale, notamment en matière de remplacements.

Par ailleurs, si la spécificité de notre école maternelle est réelle, il n'en demeure pas moins que les mêmes enseignants se partagent entre l'école élémentaire et l'école maternelle. Cela pose des problèmes d'emploi du temps, que l'éducation nationale doit régler.

À maintes reprises, j'ai soulevé le problème, pour les enfants, des temps importants passés en collectivité, qu'il s'agisse des temps scolaire ou périscolaire, de l'étude, de la garderie ou de la restauration. Certains d'entre eux sont en collectivité de 7 heures le matin à 18 h 30 le soir. Je vous laisse imaginer le poids d'un tel rythme sur vos propres vies, mes chers collègues !

Mme Françoise Cartron. – C'est un problème de société !

Mme Mireille Jouve, rapporteure. – Absolument ! Les décisions concernant les rythmes scolaires reflètent les problèmes de société. Par exemple, le samedi matin a été supprimé au prétexte que, de nombreux couples se séparant ou vivant au sein de familles recomposées, l'enfant doit pouvoir aller chez l'un ou l'autre de ses parents. De la même manière, on entendait dire, voilà quelques années, qu'une coupure de deux jours n'était pas souhaitable. Pourtant, on a autorisé plus tard une coupure de deux jours et demi, puisque certaines communes libèrent également leurs élèves le vendredi après-midi. Faisons donc preuve de cohérence et de stabilité !

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – S'agissant de la fracture territoriale, il est sans doute plus facile, pour les grandes villes, de mettre en place un certain nombre d'activités. Mais tel n'est pas toujours le cas.

Mme Colette Mélot. – On y trouve du personnel.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Dans certaines petites communes, les choses se sont bien passées.

Mme Colette Mélot. – Pas partout !

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Globalement, c'est vrai, il est plus facile de recruter dans les grandes villes. Toutefois, nous avons observé des organisations intéressantes dans certaines petites communes.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Il serait ambitieux de vouloir faire une synthèse de nos échanges. Toutefois, au vu du rapport et de vos remarques, je note une forte volonté de stabilité. Toute évolution future doit être menée de façon à être facilement « digérée ». Si nos travaux peuvent éviter de grands effets d'annonce, ils auront été favorables à la tranquillité des familles. Nous qui appartenons à la génération des grands-parents, nous savons que nous avons également un rôle à jouer lorsque les parents ne peuvent faire face.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. –

Selon moi, après les annonces qui ne manqueront pas d'être faites par le ministre de l'éducation, celui-ci devrait venir évoquer ces questions avec nous, peut-être dans un cadre élargi.

Je me réjouis que vous ayez remis en perspective la réforme des rythmes scolaires, en évoquant notamment la conférence nationale sur les rythmes scolaires, dont je suis, me semble-t-il, le seul représentant du Sénat encore en fonction. Dès le début, un certain nombre de préconisations n'ont pas été prises en compte. On les retrouve aujourd'hui dans vos recommandations. Lorsque nous avons remis nos travaux à Luc Chatel, il avait estimé, à notre grande déception, qu'il était urgent de ne rien faire.

Le débat, la concertation, l'évaluation et l'expérimentation sont les maître-mots qui nous conduisent à adopter une attitude de bon sens.

Alors même que l'éducation nationale ne s'est pas toujours impliquée pour accompagner la mise en place de la réforme, elle a parfois usé d'un autoritarisme de mauvais aloi. Certains directeurs académiques des services de l'éducation nationale imposent aux communes d'ouvrir l'école le mercredi matin, alors qu'il est possible de remplacer cette demi-journée par le samedi matin. Les élus se sont rebellés, à raison. Les rapporteurs préconisent d'ailleurs de faire du samedi matin une modalité de droit commun.

Je suis très sensible à la question de la fracture territoriale. Certes, certaines expérimentations menées en milieu rural se sont révélées tout à fait satisfaisantes, alors qu'on dénombre des échecs en milieu urbain. Toutefois, rappelons-le, les élus du milieu rural sont éloignés d'un certain nombre de pôles ressources. Pour respecter le principe d'égalité, notamment en ce qui concerne les activités sportives et culturelles, les ministères de la culture et de l'éducation devront travailler sur cette question.

Si l'on décide de faire porter l'effort en priorité sur le primaire, les fonds consacrés à l'éducation artistique et culturelle doivent être prioritairement affectés à l'école primaire et aux activités périscolaires. Nous voulons des activités de qualité, organisées de manière équitable. Souvent, d'ailleurs, les acteurs culturels regrettent que la réforme des rythmes scolaires n'ait pas favorisé une plus grande ambition culturelle.

Mme Françoise Cartron. – Le milieu rural a tendance à se dévaloriser, et ce dans de nombreux domaines. Il a tendance à considérer que, parce qu'il est loin de certaines structures, il fait forcément moins bien.

Pourquoi l'ouverture de l'école le samedi matin n'a-t-elle pas rencontré un plus grand succès ? Parce que les parents ont déclaré, dans le questionnaire qui leur a été envoyé, qu'ils préféreraient le mercredi matin. J'ai l'exemple en tête d'un maire, qui, sans rien demander aux parents, a imposé le samedi matin. Il a vu renaître le marché du village. Il a également vu les pères, qui avaient déserté l'école avec la semaine de quatre jours, accompagner de nouveau leurs enfants.

Les rapporteurs proposent de libérer un samedi par mois. C'est une bonne solution.

Permettez-moi de vous raconter une anecdote. J'ai entendu un directeur académique des services de l'éducation nationale dire au maire d'un village qu'il lui

compliquait la vie en choisissant le samedi matin. Le maire lui a alors répondu que l'éducation nationale ne s'était pas préoccupée de savoir si la modification des rythmes scolaires lui compliquerait la vie. Pourtant, il avait dû réorganiser le temps de travail du personnel de sa commune. À l'éducation nationale de faire la même chose !

La commission donne acte de leur communication à MM. Jean-Claude Carle et Thierry Foucaud, Mme Mireille Jouve et M. Gérard Longuet, rapporteurs, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 16 h 30.

Mercredi 28 juin 2017

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Mission en Inde - Présentation du rapport d'information

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Dix ans après une première mission d'information consacrée à l'Inde, notre commission a souhaité qu'une délégation puisse se rendre dans cet immense pays, grand comme six fois la France, pour dresser un état des lieux des coopérations existantes entre nos deux pays en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Nous nous sommes rendus dans le nord du pays, à Delhi, mais aussi dans le sud, à Hyderabad.

L'enseignement supérieur est d'abord un défi démographique pour l'Inde, car la population indienne dépasse le milliard d'habitants soit 20 fois celle de la France. Elle est très jeune, puisqu'un Indien sur trois a moins de 15 ans. Et elle n'est pas encore totalement alphabétisée, un Indien sur quatre étant analphabète. Dans ce contexte démographique particulier, les étudiants indiens sont aujourd'hui plus de 33 millions, ce qui constitue la troisième population étudiante du monde, après les États-Unis et la Chine. Ce pays doit aussi faire face chaque année à un million de nouveaux postulants aux études supérieures. C'est un défi majeur, défi démographique, mais aussi défi économique et de développement.

Pour accueillir ces quelques 33 millions d'étudiants, l'Inde compte désormais près de 800 établissements d'enseignement supérieur, alors qu'elle en avait moins de 30 à l'Indépendance. On estime qu'elle devra créer 1 000 nouveaux établissements d'ici 2020 pour faire face à l'augmentation annuelle d'un million d'étudiants supplémentaires. C'est un défi immense.

Au cours de notre mission, nous avons visité plusieurs types d'établissements, rencontré leurs responsables et leurs étudiants. Il y a tout d'abord le modèle des universités centrales et des universités d'État. L'université JNU (Jawaharlal-Nehru University) de Delhi que nous avons visitée est une université centrale, à campus unique et financée par l'État. Elle propose un intéressant programme d'accès à l'enseignement supérieur pour les étudiants issus des basses castes et des classes les moins favorisées sous la forme de quotas réservés à l'entrée.

À côté de ces universités publiques on trouve des institutions dites « d'importance nationale » comme les *Indian Institutes* : en technologie (les ITT), en management (les ITM)

etc. Ces établissements sont assimilables à bien des égards aux grandes écoles françaises. Ils forment les élites indiennes dans une perspective de plus en plus internationale. Aucun établissement indien ne figure cependant encore dans les 200 premières places des classements internationaux.

On a également vu se développer, ces dernières années, des universités et écoles privées (il en existe environ 250), fondées par de grands groupes industriels indiens, avec parfois des partenariats internationaux, qui se présentent sous la forme de grands campus « à l'américaine » avec des droits d'inscription élevés. Nous avons ainsi pu visiter, à Hyderabad, une école d'ingénieurs franco-indienne privée, la Mahindra Tech-Ecole Centrale. Nous avons aussi eu la chance de visiter une école d'architecture à Delhi, qui a un partenariat fort et durable avec l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-La Villette.

Le vivier de 300 000 étudiants indiens en mobilité internationale est un formidable atout pour les pays qui ont une tradition d'accueil universitaire. La France en fait partie, qui est classée selon les années entre la troisième et la cinquième place mondiale pour l'accueil des étudiants en mobilité internationale et à la première place des pays non anglophones, à égalité avec l'Allemagne. Cependant, nous n'accueillons que 4 000 des 300 000 étudiants indiens en mobilité internationale, soit à peine plus d'1 % d'entre eux : la France n'est que le dixième pays d'accueil des étudiants indiens. En comparaison, l'Hexagone accueille à l'heure actuelle près de 30 000 étudiants chinois par an. L'objectif affiché de notre pays est de porter à 10 000 le nombre d'étudiants indiens accueillis chaque année d'ici à 2020.

L'anglais étant l'une des deux langues officielles nationales indiennes, les étudiants indiens sont naturellement tournés vers les pays anglophones. Cependant, le Brexit et l'élection de Donald Trump peuvent constituer d'intéressantes opportunités pour développer l'attrait des étudiants indiens pour la destination France. La qualité reconnue des formations notamment scientifiques, le coût réduit des études pour des populations parfois peu favorisées, et l'existence de formations entièrement dispensées en anglais - Campus France en dénombre 1 200 à ce jour - sont autant d'atouts dont la France peut se prévaloir. Des obstacles restent cependant à lever comme le coût et la disponibilité des logements dans certaines grandes villes, les difficultés administratives qui subsistent en dépit des avancées récentes de la loi sur le droit des étrangers et la barrière de la langue au quotidien pour ceux qui ne parlent pas correctement le français.

Notre mission n'était pas purement informative. Nous avons aussi des objectifs diplomatiques et je suis fière de pouvoir dire que nous les avons remplis. Nous avons été reçus par nos homologues parlementaires et nous leur avons rappelé notre attachement à la reconnaissance mutuelle des diplômes, à la mise en place de dispositifs pour aider à la mobilité étudiante et à notre objectif d'accueillir 10 000 étudiants indiens d'ici 2020.

Notre rencontre la plus fructueuse a certainement été celle que nous avons eue avec le ministre du Développement des ressources humaines (équivalent de notre ministre de l'Éducation) devant qui nous avons insisté sur notre souhait que le français demeure une langue enseignée dans l'enseignement secondaire indien. Le français, qui est pourtant la première langue vivante étrangère enseignée en Inde, semblait en effet menacé par l'importance que le gouvernement indien de Narendra Modi donne désormais aux langues régionales (pour mémoire, il y a en Inde 22 langues régionales constitutionnelles parlées chacune par plusieurs dizaines de millions de personnes ...). Le ministre nous a donné des assurances durant l'entretien et dès le lendemain, des instructions étaient passées dans les établissements d'enseignement secondaire afin d'y réaffirmer la place de l'enseignement du

français et rassurer les professeurs de français. Cette avancée demande à être confortée, mais je suis fière que notre mission ait ainsi pu contribuer à la défense de la langue française dans le monde.

Quant au volet « recherche » de notre mission, nous avons tenu à visiter Hyderabad en plein essor scientifique et technique, plutôt que Bangalore souvent citée en exemple. L'Inde est un des pays majeurs en matière de recherche, au cinquième rang mondial en termes de publications, juste devant la France. Nos deux pays partagent une longue tradition de coopération en sciences et technologies, débutée dans les années 50 dans le domaine du spatial et des mathématiques et qui concerne aujourd'hui également les sciences de la vie, la physique, la chimie, l'environnement et même les sciences humaines et sociales. Le Centre franco-indien pour la promotion de la recherche avancée (CEFIPRA) a ainsi contribué à 524 projets de recherche depuis sa création en 1987, organisé 130 séminaires et accueilli plus de 300 doctorants. Nous avons également tenu à visiter des centres de recherche comme le CEFIRES (Centre franco-indien de recherche sur les eaux souterraines) et des incubateurs de recherche comme T-Hub.

Enfin, l'une des rencontres qui nous a le plus marqués a été celle de Mme Sunitha Krishnan qui œuvre pour la défense des femmes indiennes et contre la prostitution des enfants. Son travail est remarquable. Je forme le voeu que la Délégation aux droits des femmes puisse la recevoir.

M. Michel Savin. – Ce séjour m'a fait découvrir un pays en pleine évolution, confronté à des enjeux majeurs en matière d'éducation et de recherche. Des millions de jeunes ultra-compétents vont arriver sur le marché du travail. Les enjeux sont colossaux. L'Inde peut-elle y faire face seule ? La France peut l'y aider, notamment en ce qui concerne l'agriculture. L'Inde a des millions de bouches à nourrir. La pollution des terres conduit à un suicide collectif.

Notre visite a porté ses fruits. Deux jours après notre rencontre avec le ministre du Développement des ressources humaines, un communiqué de presse rappelait l'importance d'enseigner le français dans les écoles. La France doit se positionner en Inde.

Mme Sylvie Robert. – Avec le Brexit et la politique de Donald Trump, l'Inde regarde désormais vers la France. Le Premier ministre Modi est récemment venu en visite à Paris. Les enjeux sont énormes, écologiques, notamment. La pression est forte. Le pays est en train de se transformer. Nous avons été très bien accueillis par l'ambassade et je remercie les services pour l'organisation de ce voyage.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – J'ai été choquée par les conditions de vie des Indiens : rues débordant d'immondices où circulent pêle-mêle piétons, véhicules et animaux, dans une atmosphère chaotique. Le gouvernement indien semble démuni face au gigantisme et à l'ampleur des défis écologiques et environnementaux.

La langue est un enjeu majeur. Défendons-nous suffisamment le français dans le monde ? Je n'en suis pas certaine, à voir les anglicismes que nous ne cessons d'utiliser.

La différence d'environnement entre l'université JNU et les universités privées aux droits d'accès exorbitants est immense.

J'ai beaucoup apprécié notre rencontre avec Mme Sunitha Krishnan, dont l'énergie et la ténacité sont frappantes. La Délégation aux droits des femmes devrait effectivement l'inviter.

Mme Vivette Lopez. – Ce pays est fascinant malgré la pagaille et la misère. Tout se côtoie en Inde ; les gens y sont chaleureux. Je souhaite que notre mission n'en reste pas là. L'Inde est un pays émergent qui dispose de fonds. La France ne devrait pas passer à côté de cette opportunité.

Mme Françoise Laborde. – Cette mission a été agréable et intéressante. On en sort transformé. La pollution et la misère vous prennent à la gorge. La jeunesse indienne est un vivier. Les ingénieurs ou informaticiens indiens que nous côtoyons en France sont le meilleur du meilleur, issus d'une hyper sélection. Ce pays ne peut pas laisser indifférent. Dans cet air vicié, des projets très importants restent à mener. La France doit continuer à tisser des liens avec l'Inde.

Mme Danielle Michel. – Comment donner une suite à cette mission et approfondir les échanges franco-indiens ? Voilà ce sur quoi il nous faut réfléchir.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J'ai rapporté à la nouvelle ministre de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation le fort désir qu'ont les Indiens de multiplier les échanges avec la France. Un accord en ce sens a été signé du côté indien. À nous de veiller à ce qu'il le soit du côté français.

J'ai également adressé un courrier au président du groupe d'amitié France-Inde, au président de la commission des Affaires étrangères et au président du Sénat. Je suis en lien avec notre ambassadeur. Les Indiens souhaitent coopérer avec nos nouvelles grandes régions. À nous d'être efficaces pour concrétiser cette volonté d'échanges.

Quant à la langue française, nous n'avons pas manqué de suivre les recommandations formulées par notre collègue Françoise Cartron lors de la présentation du rapport de notre groupe de travail sur la francophonie, qui se désolait que les sénateurs en délégation parlent anglais plutôt que français. Nous avons visité l'Institut français, nous nous sommes intéressés au festival Bonjour India et nous nous sommes rendus à l'Alliance française d'Hyderabad. La francophonie ne dispose plus des mêmes moyens qu'auparavant. Au lendemain du Brexit et de l'élection de Trump, les Indiens ont les yeux rivés sur la France.

Groupe d'études sur les arts de la scène, les arts de la rue et les festivals en régions - Situation des festivals - Communication

Mme Françoise Laborde. – Les festivals jouent un rôle moteur pour garantir un aménagement culturel équilibré du territoire. Ils se sont retrouvés, ces trois dernières années, dans la tourmente. Entre la crise des intermittents du spectacle, au printemps 2014, qui a fait craindre jusqu'à la dernière minute l'annulation du festival d'Avignon, la publication d'une cartocrise, en 2015, dénonçant les effets dévastateurs pour la culture des baisses de subventions, la menace terroriste qui pèse sur les organisateurs de festivals depuis la saison 2016 et les récentes annonces de fermeture de festivals liées à des changements d'orientations politiques, les inquiétudes sont nombreuses. Fleur Pellerin avait commandé à Pierre Cohen, un rapport sur la situation des festivals, rapport remis au printemps 2016 et dont Pierre Cohen est venu présenter les conclusions au groupe d'études il y a un an.

Ces dernières années, plusieurs réformes ont eu un impact fort sur les festivals ou, tout au moins, sur leur environnement. Il s'agit notamment des dispositions destinées à encadrer la pratique amateur de la loi « création, architecture et patrimoine » ou encore de l'heureux accord d'avril 2016 pour le régime d'assurance chômage des artistes et techniciens du spectacle.

Sans compter la décision de l'État de remettre à plat sa politique de soutien aux festivals pour réduire de moitié en une dizaine d'années, le nombre de festivals subventionnés, avec pour contrepartie, l'augmentation du montant moyen de la subvention allouée à chaque bénéficiaire. La Direction générale de la création artistique indiquait l'an dernier à notre rapporteur pour avis pour la création, David Assouline, que le mouvement devrait se poursuivre. Dans le contexte largement décentralisé des festivals, l'État a fait part de sa volonté de ne plus intervenir dans l'ensemble du champ, mais seulement là où des lacunes sont constatées ou lorsque des impulsions sont nécessaires. Les festivals privilégiés sont ceux qui promeuvent la diversité artistique, ceux qui sont ouverts à un public large ou qui veillent à diversifier leurs publics, ceux qui se situent dans des « zones blanches de la culture » ou ceux qui construisent des projets avec les acteurs culturels locaux et contribuent à la structuration du territoire.

Dans ce contexte, il a semblé utile au groupe d'études, d'approfondir sa connaissance des festivals – et surtout de bénéficier d'une information objective pour comprendre comment la presse peut, tour à tour, faire état de menaces graves pesant sur l'avenir des festivals et se féliciter de l'excellente saison 2016 avec une participation du public en hausse de 15 % et de la relative bonne santé du secteur.

Lors des auditions du mois dernier, nous avons entendu successivement la directrice de France Festivals, le président du festival d'Aurillac, des représentants de la Fédération nationale des arts de la rue et, sur la question cruciale du fonds d'urgence, le directeur du Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV).

En accord avec les membres du groupe, j'ai lancé une enquête auprès de tous les sénateurs pour mieux connaître la situation des festivals dans chacun de nos départements. Je remercie tous ceux d'entre vous qui ont pris le temps de se pencher sur ce questionnaire. Les 45 réponses que j'ai reçues ont été particulièrement éclairantes. Elles corroborent très largement les conclusions de Pierre Cohen ou les bilans dressés par France Festivals ou le CNV.

La France est et reste une terre de festivals avec une très riche diversité de programmation. Festivals de musique, de théâtre, d'humour, de littérature, de conte, de bande dessinée, de cirque, de danse, de cinéma, de peinture, de photographie, d'illustration, d'arts et traditions populaires... toutes les esthétiques sont représentées ! Ce nombre important de festivals est bien le signe de l'appétit culturel de nos concitoyens. Il est aussi une chance pour nos territoires : les réponses sont unanimes sur ce point. En premier lieu parce que ces manifestations jouent un rôle moteur pour la création et l'éveil artistiques. Ensuite, parce qu'elles permettent d'assurer le maintien, voire le développement des emplois culturels et contribuent à la survie d'opérateurs culturels fragiles ou à l'émergence de nouveaux lieux de spectacle. Enfin, parce que leurs retombées sont indéniables pour l'économie locale, mais aussi pour l'attractivité et le rayonnement du territoire organisateur. Deux réponses mentionnent même des retombées économiques indirectes pour le tissu local de l'ordre de 7 euros pour tout euro investi par la collectivité.

Les disparitions de festivals intervenues ces dernières années ont manifestement été compensées par le nombre des créations. Dans les réponses au questionnaire, le solde est pratiquement toujours légèrement positif ou, tout au moins, proche de l'équilibre. Dans son rapport, Pierre Cohen a recensé en 2015, 109 festivals créés pour 92 disparus dans le domaine des musiques actuelles. Même constat pour le CNV dans son étude sur les festivals de musiques actuelles consacrée à l'année 2016. Il réfute l'idée de crise au profit de ce qu'il nomme un « renouvellement », une « évolution » et une « adaptation ».

Ce mouvement régulier de création et de disparition des festivals est assez naturel. Il va de soi qu'un changement de majorité municipale peut induire de nouvelles orientations de politique culturelle motivées, par exemple, par une préférence pour d'autres esthétiques. Il est logique que d'anciens festivals, faute d'évolution, ne soient pas parvenus à maintenir l'intérêt du public. Enfin, il est concevable que des festivals ne réussissent jamais à franchir un palier de développement, faute de bénéficier d'une structure administrative suffisante ou de partenariats solides.

Cependant, la situation des festivals dans leur ensemble n'a jamais paru aussi fragile. Quoi qu'en disent les chiffres, les festivals sont de plus en plus menacés en cas d'événement imprévu. Certaines esthétiques sont particulièrement touchées comme le cabaret ou les arts du cirque.

Les marges de manœuvre des collectivités territoriales sont aujourd'hui très faibles après plusieurs années de baisse continue des dotations. Si de nombreux départements ont fait le choix de maintenir le niveau de leurs subventions aux festivals, ces aides ont surtout bénéficié aux festivals existants. Plusieurs collègues ont concédé que le contexte de restriction financière ne permettait plus d'accompagner les projets émergents, au risque d'interdire toute nouvelle création et renouvellement de la vie culturelle locale.

Dès qu'il est question d'avenir, les inquiétudes des organisateurs de festivals sont immenses. Il est loin le temps où l'aléa climatique constituait la principale source de préoccupation. Les inquiétudes sont désormais financières, même si les enquêtes, comme celle réalisée par France Festivals auprès de ses adhérents pour notre récente audition, font apparaître en 2017 des budgets en très légère augmentation et un montant des subventions publiques stable par rapport à 2016. Les plus grands festivals ne sont pas épargnés par ces difficultés : notre collègue Alain Dufaut m'a indiqué que le festival *in* d'Avignon avait été écourté de trois jours pour des raisons budgétaires.

Le climat d'incertitude budgétaire atteint aujourd'hui son paroxysme. Les craintes d'une baisse du niveau des subventions publiques sont fortes. Avec la réduction du soutien de l'État aux festivals, ce sont désormais les villes et, dans une moindre mesure, les départements qui constituent les principaux soutiens publics des festivals. Les organisateurs de festivals se demandent si ces collectivités pourront maintenir encore longtemps le niveau de leurs aides dans un contexte budgétaire dégradé.

D'autant que la récente réforme territoriale inquiète. La compétence partagée en matière culturelle fait craindre que chaque niveau de collectivité se défasse sur l'autre pour prendre en charge le soutien aux festivals. Et les nouvelles régions élargies privilégient logiquement les plus gros festivals, laissant de côté ceux de taille intermédiaire qui pouvaient prétendre autrefois au soutien de la région.

Sans compter que le principe d'annualité budgétaire des budgets publics est difficilement compatible avec le rythme d'un festival, où tout doit s'organiser en amont. Ajouté aux délais de traitement des dossiers jugés de plus en plus longs, souvent en raison de vote sur les budgets intervenant de plus en plus tard, les festivals rencontrent désormais de graves problèmes de trésorerie.

On pourrait déplorer la dépendance excessive de certains festivals aux subventions publiques. Cependant, beaucoup d'organisateur constatent un assèchement des apports financiers locaux par le biais de parrainages, l'une des rares sources de financement alternatives avec la billetterie pour bon nombre de petits festivals qui ne peuvent prétendre au concours de grands mécènes. Et cela, alors que les budgets de tous les festivals sont en hausse, sous l'effet d'une augmentation générale des montants des cachets à la suite de la crise du disque, d'une hausse des frais de transport, et surtout d'une augmentation vertigineuse des coûts de sécurité face au risque terroriste.

Les problèmes de sécurité constituent l'autre préoccupation majeure des organisateurs de festivals. À l'exception de quelques-uns situés aux alentours de Nice, aucun festival n'aurait finalement été annulé la saison passée pour un motif de sécurité, même si certaines préfectures ont parfois réduit le périmètre autorisé pour la manifestation. Il n'en demeure pas moins que les surcoûts de sécurité grèvent les budgets au détriment des postes artistiques. Pour la saison 2016, ces coûts ont été partiellement compensés, pour un certain nombre de festivals, soit par le fonds d'urgence créé à la suite des événements tragiques du 13 novembre 2015, soit directement par l'État. La situation a été plus difficile pour les festivals gérés par des associations soutenues uniquement par des collectivités territoriales. Qu'en sera-t-il à l'avenir ?

Si les surcoûts de sécurité persistent – et l'on peine à imaginer qu'il en soit autrement dans les prochaines années –, la pérennité de bon nombre de festivals pourrait se trouver menacée. En effet, le fonds d'urgence a été créé à titre temporaire jusqu'en 2018 et ses ressources sont pratiquement épuisées. Le ministère de la culture indique à juste titre qu'il ne peut pas débloquer des fonds destinés à la création pour prendre en charge des coûts liés à la sécurité. Nous devons nous mobiliser pour proposer des solutions à cette épineuse question, faute de quoi c'est toute la richesse culturelle que nous apportent les festivals en régions qui pourrait disparaître. Pérenniser le fonds d'urgence, ouvrir le bénéfice du fonds de prévention de la délinquance aux festivals, cesser de refacturer aux organisateurs de festivals le coût du déploiement des forces de l'ordre, telles sont les propositions sur lesquelles nous pouvons nous pencher.

Autre source d'inquiétude pour les organisateurs de festivals, l'essoufflement du bénévolat semble assez général sur le territoire à l'exception de la Vendée, épargnée d'après nos collègues grâce à une longue tradition en la matière. Dans un contexte de difficultés budgétaires, on voit mal comment professionnaliser les structures supports.

Une dernière crainte concerne la programmation, de plus en plus difficile dans un contexte de concurrence accrue entre les festivals et surtout d'irruption de grands groupes privés dans le paysage des festivals français, avec le rachat et la création de plusieurs festivals. L'exemple de *Live Nation*, arrivé sur le marché en 2007, est le plus emblématique. La concentration croissante du secteur de la musique, à la fois de manière verticale et horizontale, soulève des interrogations en matière d'indépendance artistique. Outre le fait que de nombreux festivals gérés par des associations parviennent de plus en plus difficilement à accéder aux artistes produits par ces grands groupes, la logique de rentabilité qui

l'accompagne pourrait conduire à un resserrement de l'offre artistique, avec un formatage au profit de ce qui est considéré comme la tendance dominante et la disparition d'écritures audacieuses. C'est en tout cas le propos que nous a tenu la directrice de France Festivals.

Quelles pistes pour l'avenir au-delà du problème posé par les surcoûts de sécurité déjà évoqué ? Concernant les subventions publiques, les réponses au questionnaire laissent entendre qu'il faudrait mieux articuler les actions entre les différents niveaux de collectivités, pour éviter la concurrence féroce à laquelle se livrent les festivals pour obtenir des subventions à tous les échelons.

Plusieurs options sont possibles : répartir le soutien en fonction de la nature du festival, en laissant à l'État et aux régions le financement des locomotives culturelles susceptibles de créer des dynamiques, aux départements le soutien aux festivals de taille intermédiaire, et aux villes et intercommunalités le financement de festivals de plus petite envergure. Encore faut-il que l'État et les régions financent effectivement les bonnes locomotives, c'est-à-dire des festivals véritablement structurants à la fois pour les territoires et les esthétiques qu'ils représentent ! De ce point de vue, un travail d'identification reste à faire.

Une autre option consisterait à généraliser la signature de conventions multipartites pour trois ans entre les organisateurs de festivals et plusieurs niveaux de collectivités de manière à diversifier les partenaires publics tout en garantissant une certaine visibilité dans le temps. L'absence de prévisibilité des budgets dans le temps est une des causes majeures d'inquiétude pour les organisateurs de festivals, comme le montre Pierre Cohen dans son rapport.

Quoi qu'il en soit, les festivals devront entreprendre de gros efforts pour diversifier leurs soutiens, ce qui suppose un recours plus large au mécénat. Des coopérations avec l'hôtellerie et la restauration peuvent être envisagées, car ces secteurs bénéficient largement des retombées économiques des festivals. Plus les partenaires seront nombreux, plus on réduira l'exposition du festival au risque de retrait de l'un d'entre eux.

Face aux difficultés financières rencontrées par les organisateurs, la gratuité des festivals recule d'année en année, au risque de voir s'éloigner peu à peu l'objectif de démocratisation culturelle. Les festivals dédiés aux arts de la rue sont particulièrement touchés car les contraintes de sûreté qui leur sont imposées vont à l'encontre de la conception artistique qui les caractérise. Les organisateurs refusent toute privatisation de l'espace à des fins artistiques et veulent s'inscrire dans le cadre de vie de la cité. Des échauffourées avaient éclaté en 2016 entre festivaliers et forces de l'ordre lors du festival d'Aurillac. Nous devons rester vigilants.

Enfin, sous la prochaine mandature, notre groupe d'études pourrait faire porter sa réflexion sur les cirques, car vous êtes plusieurs à m'avoir interpellée à ce sujet. L'an dernier, j'ai noué des contacts avec le cirque Romanès à la suite des violences dont ils avaient fait l'objet. Les cirques familiaux ont de plus en plus de mal à obtenir des emplacements.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci pour ce travail qui formule un diagnostic clair et offre des préconisations intéressantes. La loi NOTRe entre peu à peu en application. Beaucoup de collectivités réfléchissent à leur mode d'intervention sur les festivals.

Mme Sylvie Robert. – Bien des gens s'inquiètent de la fragilité des festivals. Paradoxalement, on continue à en monter. On ne peut pas nier le dynamisme fort de cette nouvelle génération qui invente des formes différentes de festivals fondées sur de nouveaux modèles économiques.

Je reste inquiète de la concentration des festivals. Des sociétés ont la mainmise sur l'ensemble de la chaîne : créer, produire, vendre les billets, diffuser, tout leur revient. La créativité risque d'en pâtir. Ces sociétés répondent à des délégations de service public (DSP) sur des équipements culturels et bénéficieront de lieux de diffusion, ce qui est encore plus inquiétant. Il faudrait que les collectivités restent vigilantes sur ce sujet des DSP.

Dans le contexte actuel, la sécurité passe avant tout. Les commissions de sécurité pèsent sur la programmation, de manière parfois intrusive : certains n'hésitent pas à demander un changement de programmation. Le curseur est désormais très bas dans l'échelle de la liberté de la création.

Mme Christine Prunaud. – Merci pour ce travail, qui s'appuie sur nos retours d'expérience. La distribution des subventions publiques est un choix politique. Dans notre département, aucun festival n'a disparu mais le conseil départemental a supprimé une association qui articulait l'organisation des différents festivals sur notre territoire. Il est par conséquent plus difficile pour chacun d'entre eux de se mettre en place et les collectivités territoriales ne disposent plus du même niveau de conseil artistique. D'ailleurs, le montant global des subventions publiques aux festivals est passé de 850 000 euros à 550 000 euros en 2017. C'est un choix politique ! Le festival le plus connu, Les Vieilles Charrues, subsiste grâce au bénévolat. Mais la plupart des organisateurs n'ont guère l'habitude de rechercher des financements privés, puisqu'ils comptent traditionnellement sur le Département et la Région. Le retrait du soutien public ne doit pas rendre les festivals moins accessibles.

M. Guy-Dominique Kennel. – Président de conseil départemental, j'ai observé une inflation des demandes de subvention. Il est vrai qu'en région frontalière, un festival devient vite européen, voire international, pour peu qu'on y invite une troupe du pays voisin. Le Bas-Rhin compte ainsi plus de 60 festivals chaque année, ce qui dépasse évidemment les possibilités de financement du département, vu les montants sollicités. Aussi sa commission à la culture a-t-elle défini des critères, en accord avec les organisateurs, de manière à réduire à une vingtaine le nombre de festivals pris en charge. Encore le soutien public est-il dégressif au fil des ans : si un festival s'implante, il doit développer son autofinancement afin que les collectivités territoriales puissent donner leur chance à de nouveaux venus. L'un de ces critères était, par exemple, l'aura ou l'impact territorial d'un festival. Est-il d'intérêt départemental, régional, national, voire international ? Certains festivals écartés des financements publics par ces critères ont périclité. D'autres ont pu faire face, car leur demande avait été formulée suffisamment en amont – ce qui est de bonne méthode.

Mme Françoise Cartron. – Ce rapport très complet exprime bien nos perplexités. Ce sont les contraintes de sécurité qui ont largement accru le coût des festivals. Parfois, l'ajustement se fait sur la rémunération des artistes. Je le déplore, car ceux-ci ont besoin des festivals pour exister. Le coût de la sécurité est exorbitant et s'apparente à un véritable chantage – qui oserait prendre la responsabilité de le réduire ? Vous reprenez le vœu pieux qu'il n'y ait plus de concurrence entre financeurs et que chaque niveau de collectivité territoriale définisse sa politique culturelle. Lorsque j'étais vice-présidente chargée de la culture de la région Aquitaine, nous nous efforcions de ne pas financer les mêmes festivals que d'autres collectivités territoriales. Certes, le rayonnement est un critère mais

l'accessibilité doit en être un autre : l'éducation artistique impose un travail en amont pour sensibiliser à la culture les publics qui en sont le plus éloignés.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Ce sont les droits culturels que vous évoquez ; il faut les ériger en principe d'évaluation de nos politiques publiques.

M. Jean-Pierre Leleux. – Nous avons, dans le cadre de la loi NOTRe, créé une commission régionale à la culture.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il s'agit de la commission « culture » de la conférence territoriale de l'action publique.

M. Jean-Pierre Leleux. – Cet organe a un rôle à jouer dans l'optimisation de l'organisation territoriale des festivals. Certes, le montant des financements publics ne va pas s'accroître. Aussi faut-il faciliter le mécénat. J'avais préconisé la mise en place d'un mécénat territorial – sans succès – lorsque j'étais rapporteur de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. Ne devrions-nous pas y revenir ? L'incitation passerait par la fiscalité locale.

Mme Marie-Christine Blandin. – La volonté de mieux répartir les soutiens entre niveaux de collectivités territoriales se heurte au souhait qu'ont les acteurs de terrain de garder des financements croisés pour préserver leur liberté de création en cas d'alternance. Le Parlement les avait d'ailleurs soutenus en faisant de la culture une compétence partagée. La solution passe par le dialogue entre niveaux de collectivités territoriales sur chaque territoire, en tenant compte du critère des droits culturels.

Je plaide, en matière de financement, pour la correction des différences issues d'une histoire. Ainsi, dans le domaine de la photographie, le niveau de soutien entre des rencontres d'Arles, de très haute qualité, et de Visa pour l'image à Perpignan, qui lui est comparable, varie de un à dix. Pourtant, chaque exposition est payante à Arles alors qu'à Perpignan, tout est en accès libre. L'État pourrait en tenir compte. Pour les festivals de musiques actuelles, les collectivités territoriales ont les plus grandes difficultés à faire leurs choix. Notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe a été accusé d'avoir fait acheter par sa collectivité territoriale des places pour le *Main Square Festival* afin de les distribuer à des jeunes. En effet, l'opérateur *Live Nation* soutient déjà considérablement ce festival, et d'autres acteurs moins favorisés s'étaient indignés de cette subvention cachée. De même, à Lille, le *North Summer Festival*, faute de publicité, risquait de se tenir devant une salle vide. *La métropole a donc distribué des milliers de places à ses agents, ce qui n'a pas manqué de soulever des protestations de la part des plus petits festivals. Cela me rappelle le rapport de notre collègue Vincent Eblé au nom du groupe de travail de notre commission sur l'influence du droit communautaire sur le financement des services culturels par les collectivités territoriales : la bonne question n'est pas qui soutenir, mais pourquoi soutenir.*

M. David Assouline. – Oui, nous débattons depuis tant d'années que certaines propositions nous paraissent utopiques. À l'aube de cette mandature, nous n'en devons pas moins affirmer l'importance capitale de tous les festivals qui se tiennent en France. On entend souvent que s'il y en avait moins, ils seraient de meilleure qualité. À l'inverse, j'estime que c'est leur multitude qui nous enrichit et irrigue notre territoire. La rencontre physique permise par le spectacle vivant n'a jamais eu autant de prix qu'à notre époque, où chacun tend à se réfugier derrière un écran. Souvent, une municipalité retire son soutien à un festival si celui-ci

est trop spécialisé. Il faudrait au contraire veiller à développer cette spécialisation, si nous ne voulons pas que tous les spectacles se ressemblent.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La mise en place de la nouvelle grande région Normandie a été l’occasion de définir notre politique culturelle, et notamment aux festivals, dont nous avons dressé une cartographie tout en réfléchissant à la question des critères devant gouverner notre soutien. Le rayonnement est une chose, mais nous prenons aussi en compte la singularité. Une région doit accompagner les écritures originales, tout en luttant contre les déserts culturels. Les nouveaux (EPCI) ont également un rôle à jouer, notamment dans le cadre de la conférence territoriale de l’action publique, qui doit obligatoirement comporter une commission de la culture.

Mme Françoise Laborde. – Merci aux membres du groupe d’études et à tous nos collègues qui ont répondu au questionnaire. Je mentionne la possibilité d’une répartition du soutien en fonction de la nature du festival comme celle d’une généralisation de la convention pluripartite. La pluri-annualité est indispensable pour qu’un festival ne s’écroule pas faute d’avoir perçu une subvention à un moment crucial. Il est vrai que les contraintes fortes de sécurité entachent certaines créations et certains compagnies partent à l’étranger faute de pouvoir monter leur spectacle dans des conditions satisfaisantes, inquiètes à l’idée d’une annulation de dernière minute pour des motifs de sécurité. Nous devons faire preuve de vigilance sur ce point – par exemple en faisant circuler ce rapport ! Il en va de la diversité de la création artistique.

La commission autorise à l’unanimité la publication du rapport d’information.

Bilan annuel de l’application des lois - Communication

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cette année, la traditionnelle communication sur l’application des lois intervient dans un contexte particulier. Un débat sur le bilan de l’application des lois a déjà été organisé le mardi 21 février dernier, qui a permis un échange sur les lois les plus emblématiques du quinquennat qui s’achevait alors. L’élection du Président de la République puis la nomination d’un nouveau gouvernement compliquent l’exercice puisque ce bilan s’adresse à un gouvernement qui n’a, par définition, eu à connaître d’aucun de ces textes. Ce bilan présente néanmoins un intérêt dans la mesure où, justement, le gouvernement sortant a mis les bouchées doubles afin de publier, avant le second tour de l’élection présidentielle, les textes réglementaires d’application attendus.

Je sortirai donc des canons habituels de l’exercice, c’est-à-dire un bilan chiffré, arrêté au 31 mars de l’année en cours pour les textes de la session précédente. Cette année, cet exercice n’aurait aucun sens et il faut prendre en compte l’intégralité des textes pris, que ce soit avant ou après le 31 mars. Dernière remarque méthodologique : l’analyse porte sur les textes adoptés avant l’ouverture de la session en cours et ne concerne donc pas, par exemple, les lois issues des propositions de loi de nos collègues, les questeurs Jean-Léonce Dupont et Dominique Bailly, relatives respectivement à la sélection en master et à l’éthique du sport.

S’agissant de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l’architecture et au patrimoine (LCAP), si 88 articles sur 119 étaient entrés en vigueur dès le lendemain de sa publication, un seul décret était paru fin 2016, sur les 33 annoncés. Au 31 mars 2017, le taux d’application de la loi calculé sur la base des décrets prévus s’établissait donc à 54 %, mais beaucoup de textes ont été publiés depuis. En particulier, le

décret du 9 mai 2017 a précisé les procédures administratives en matière d'archéologie préventive et les régimes de propriété des biens archéologiques. De même, un décret du 2 mai a établi une première liste de domaines nationaux dont la propriété relève en totalité ou pour l'essentiel de l'État.

Un décret du 10 mai a précisé les conditions de mise en œuvre du dispositif dit « permis de faire », qui permet à l'État, aux collectivités territoriales et aux organismes HLM de déroger, à titre expérimental et pour une durée de sept ans, à certaines règles de construction pour la réalisation d'équipements publics et de logements sociaux. Ce décret porte sur l'accessibilité et la sécurité incendie. Un second texte, en cours d'examen par le Conseil d'État, portera sur d'autres champs de dérogation : réemploi de matériaux, performance énergétique, caractéristiques acoustiques.

Avec la publication de trois ordonnances, relatives respectivement au code du cinéma, au code du patrimoine, pour harmoniser les dispositions relatives au contrôle de l'État sur les bibliothèques, et au même code, pour diverses dispositions touchant aux procédures de travaux sur les monuments historiques ou immeubles et objets mobiliers classés ou inscrits, la loi LCAP est donc désormais très largement applicable.

En outre, deux ordonnances, modifiant elles aussi le code du patrimoine, sont en cours de préparation. L'une portera sur l'archéologie et l'application de la convention de l'Unesco de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique et l'organisation de la gestion des vestiges archéologiques. La question en suspens concerne les vestiges anthropobiologiques (les restes humains). L'autre ordonnance devra préciser le régime de refus du certificat d'exportation, afin que celui-ci ne puisse plus être utilisé par les propriétaires comme une pièce authentifiant l'œuvre.

Par ailleurs, un seul des huit rapports prévus par la LCAP est aujourd'hui paru. Il est relatif au contrat d'édition, sujet sur lequel notre commission s'était mobilisée dès 2014. Par principe, le Sénat est hostile à ces demandes de rapports qui masquent souvent le refus du Gouvernement, quel qu'il soit, de donner son accord à une mesure, quand elles ne constituent pas un moyen détourné de contourner l'article 40. Néanmoins il est dommage que le Gouvernement n'ait pas remis au Parlement le rapport sur la situation des arts visuels, sujet qui nous préoccupe particulièrement et de longue date, notamment à travers le groupe d'études qui leur est dédié et qui est présidé par Corinne Bouchoux. De même, pour les représentants des collectivités territoriales que nous sommes, il serait intéressant de disposer du rapport sur l'opportunité de consacrer 1 % du coût des opérations des travaux publics au soutien de projets artistiques. Je mentionnerai enfin, pour en terminer avec la LCAP, le rapport annuel au Gouvernement sur la restitution des œuvres spoliées. N'oublions pas que c'est à l'initiative de Corinne Bouchoux, auteur d'un rapport sur le sujet en janvier 2013, que cette problématique, ô combien justifiée, a trouvé toute sa place dans le débat public. Il devrait être publié avant le 15 octobre.

La loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche de juillet 2013 est désormais totalement applicable depuis la parution du décret du 26 juillet 2016 relatif, notamment, aux conditions d'attribution des logements étudiants. En revanche, plusieurs rapports manquent encore, dont celui relatif à l'impact de l'extension des exceptions au principe de l'enseignement en langue française, sujet longuement et âprement débattu lors de l'examen du projet de loi. Le rapport annuel prévu par la loi sur les perspectives professionnelles des titulaires d'un doctorat, autre sujet cher à notre commission, n'a pas encore été présenté alors que la loi a été adoptée il y a près de trois ans. S'il faut bien

évidemment donner du temps au temps, trois ans est un délai raisonnable pour évaluer les effets d'une disposition législative.

Dans le secteur de la communication, nous pouvons nous féliciter de ce que la loi du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre, adoptée à l'unanimité, soit intégralement entrée en application, à l'exception de son article 18, le décret en Conseil d'État fixant les modalités de suspension par l'Agence nationale des fréquences de l'accord donné à un site, lorsqu'elle constate qu'il est à l'origine d'un brouillage de fréquences, étant toujours en attente.

Autre sujet de satisfaction, la loi du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse est, elle aussi, devenue entièrement applicable.

L'application de la loi du 27 novembre 2015 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale est plus inégale : des mesures réglementaires non prévues ont été prises, relatives, notamment, aux conditions d'inscription sur la liste des sportifs de haut niveau, au rôle du comité paralympique et sportif français, ou aux conditions de saisine de l'Autorité de régulation des jeux en ligne par les organisateurs d'une compétition ou manifestation sportive afin de faire respecter l'interdiction faite aux acteurs d'une compétition de parier sur ses résultats. En revanche, les arrêtés prévus à l'article 24 pour préciser, d'une part, la nature et la périodicité des examens médicaux des sportifs de haut niveau et, d'autre part, les modalités de mise en œuvre par les fédérations sportives de la surveillance médicale de leurs licenciés non inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau sont toujours en attente.

Questions diverses

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le 5 juillet, nous nous rendrons à l'école nationale des Beaux-Arts. Il y a deux ans, Jean-Claude Luche dans le cadre de son rapport budgétaire, nous avait fait partager son inquiétude quant à la dégradation des locaux de l'école. Celle-ci fête cette année ses 200 ans et cet anniversaire nous fournit une raison supplémentaire de faire le point sur sa situation.

Nous auditionnerons Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, le 11 juillet, à 17 h 45, puis Laura Flessel, ministre des sports, le 18 juillet à 16 h 30, et enfin Françoise Nyssen, ministre de la culture, le 19 juillet à 16 h 30. Le 12 juillet aura lieu une journée d'étude sur la chronologie des médias avec trois tables rondes : le matin, avec les producteurs, créateurs, exploitants et distributeurs, l'après-midi avec les télévisions gratuites et payantes. Comme on l'a constaté au festival de Cannes, c'est un sujet d'une actualité brûlante. Enfin, nous terminerons nos travaux par un moment convivialité lors d'un déjeuner de fin de session le 25 juillet.

Je vous rappelle enfin que cet après-midi nous entendrons Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale. Nous aurions aimé un débat dans l'hémicycle sur les rythmes scolaires, mais ce n'est pas possible puisque la session ordinaire est terminée et que nous ne sommes pas maîtres de l'ordre du jour. Cette réunion sera ouverte à tous les sénateurs. Elle sera l'occasion d'interroger le ministre sur les mesures qu'il entend mettre en place dès la rentrée 2017 : retour éventuel à la semaine de quatre jours, dédoublement des

classes de cours préparatoires dans certaines zones... Nos électeurs sont dans l'incertitude et ont besoin d'éclaircissements. J'ai rencontré le ministre : il entend profiter de cette audition pour replacer cette question dans le cadre de la politique éducative qu'il entend mener. Comme les questions risquent d'être nombreuses, je serai vigilante sur le respect des temps de parole.

M. David Assouline. – Cette audition sera ouverte à tous les parlementaires. Qui aura droit à la parole ? Une fois que le ministre, les rapporteurs et les représentants des groupes politiques se seront exprimés, sera-t-il possible, au moment des questions, de donner priorité aux membres de notre commission, comme on le fait d'habitude en pareil cas ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il va de soi que les membres de notre commission auront la priorité. Il me paraît essentiel d'avoir un échange avec le ministre sur l'organisation de la rentrée. C'est pourquoi je donnerai aussi la parole en priorité aux rapporteurs de la commission des finances sur ce sujet, aux côtés de Jean-Claude Carle et Mireille Jouve. Je donnerai ensuite la parole aux représentants des groupes politiques de notre commission. Ensuite la priorité sera donnée aux membres de la commission pour les questions.

Mme Françoise Cartron. – Je n'étais pas rapporteure du groupe de travail sur les rythmes scolaires. J'ai pourtant travaillé sur ce dossier, comme vous le savez. Pourrai-je prendre la parole à ce sujet ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous n'avons pas coutume d'empêcher quiconque de s'exprimer ! Vous pourrez parler au nom de votre groupe, de la même manière que vous avez pu le faire lorsque les rapporteurs du groupe de travail ont présenté leurs conclusions.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Cette audition est ouverte à la presse. Chacun voudra prendre la parole et tout le monde risque de ne pouvoir s'exprimer...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – C'est pourquoi je veillerai au respect du temps de parole ! Nul ne doit être privé de parole. Cela a toujours bien fonctionné, il en ira de même cet après-midi. Il est naturel de donner une priorité à notre commission.

Mme Marie-Christine Blandin. – Vous serez la maîtresse du temps et cela ne sera pas chose facile. Je suis inquiète car vous donnez priorité à la question des rythmes scolaires. Comme c'est un sujet d'actualité, il est à craindre que tous les sénateurs extérieurs à notre commission qui seront présents ne souhaitent s'exprimer sur ce sujet. Si tel est le cas, on risque de ne pas aborder la refondation de l'école et les orientations du ministre avant 21 heures... Il ne faudrait pas que cette question occulte les autres sujets.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il ne s'agit pas de se focaliser sur les rythmes scolaires mais nous sommes à deux mois de la rentrée et il est urgent d'obtenir des précisions sur la réforme...

M. Jacques-Bernard Magner. – Le décret est paru !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il est paru ce matin. Le ministre souhaite remettre en perspective cette réforme avec sa vision de la politique éducative. Il semble nécessaire, à tout le moins, de faire un point sur la préparation de la rentrée.

Les questions que poseront les membres de notre commission permettront d'aborder tous les sujets.

La réunion est close à 11 h 25.

Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Monsieur le ministre de l'éducation nationale, nous sommes très heureux de vous accueillir pour votre première audition par notre commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

Vous avez été nommé ministre de l'éducation nationale le 17 mai dernier, puis renommé au même poste, il y a une semaine, au sein du Gouvernement issu des élections législatives. Votre biographie plaide en votre faveur : vous êtes un fin connaisseur doublé d'un praticien chevronné de notre système éducatif.

Sachez qu'au sein de notre commission, l'éducation constitue l'un de nos sujets de prédilection et nous avons conduit, ces dernières années, de nombreux travaux sur les thématiques éducatives.

Ainsi, dès l'annonce de la réforme du collège, nous avons organisé plusieurs tables rondes permettant d'entendre tous les acteurs : non seulement les syndicats d'enseignants et les parents mais aussi les représentants des chefs d'établissement et des experts - cela s'est traduit par un rapport.

À la suite de ces auditions, notre commission a créé en son sein une mission d'information sur l'orientation, grande inconnue de la réforme. Ses conclusions, présentées en juin 2016, par nos collègues Jacques-Bernard Magner et Guy-Dominique Kennel soulignent la nécessité de donner davantage de lisibilité et de cohérence à l'organisation des acteurs de l'orientation.

La commission s'est également attachée au suivi de la mise en place puis du fonctionnement des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ), un travail confié à nos collègues Colette Mélot et Jacques-Bernard Magner. En juillet 2015, elle avait, en particulier, déploré l'insuffisance persistante de la formation continue des professeurs.

Au printemps dernier, dans le prolongement de nos travaux sur la réforme du collège, nous nous sommes tout particulièrement penchés sur la question des langues, notamment l'avenir des classes bilingues et des sections européennes, ainsi que l'enseignement du latin et du grec ; les annonces de la suppression des classes de latin et de grec, en particulier, avaient très largement choqué.

Enfin, un groupe de travail conjoint avec la commission des finances et consacré à l'évaluation de la réforme des rythmes scolaires a rendu ses conclusions il y a quelques semaines, regrettant les conditions de mise en place de cette réforme et en soulignant les innombrables difficultés d'application. Je remercie Jean-Claude Carle et Mireille Jouve de leur implication sur le sujet ; je salue également les rapporteurs de la commission des finances, Thierry Foucaud et Gérard Longuet.

Les annonces que vous avez faites sur les rythmes scolaires, en particulier, suscitent beaucoup de questions de la part des élus locaux, des enseignants et des familles, qui restent dans l'incertitude à quelques jours des vacances scolaires. Certes, le décret est paru aujourd'hui même, ouvrant de nouvelles possibilités de dérogation à la semaine de 4 jours et demi, mais il n'épuise pas les questions. Les positions des directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) ont varié d'une académie à l'autre – c'est le cas dans ma région.

Les élus organisent la rentrée, ils ont besoin d'en savoir davantage – et cela vaut aussi pour le dédoublement des classes de cours préparatoire (CP), bien entendu.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale. – Je suis très heureux d'être parmi vous aujourd'hui, j'ai le plus grand respect pour la Haute-Assemblée et tout particulièrement pour sa commission de la culture, de l'éducation et de la communication - votre grand nombre, cet après-midi, démontre tout l'intérêt que vous portez à l'éducation, un sujet décisif quand nous visons tous un optimisme français et à ouvrir l'avenir de notre pays.

L'école que nous souhaitons faire avancer au cours des cinq prochaines années est une école de la confiance pour une société de confiance. Les systèmes éducatifs qui fonctionnent le mieux aujourd'hui, dans le monde, sont ceux où, contrairement au nôtre, la confiance est la plus forte entre l'ensemble des acteurs, entre la société et l'école, et où, *in fine*, les élèves ont le plus confiance en eux-mêmes – alors que les comparaisons internationales démontrent que nos élèves sont parmi ceux qui ont le moins confiance en eux face aux apprentissages.

Je rencontre un certain scepticisme, cependant, car la confiance s'est émoussée, par trop de discours, par des clivages qui se sont cristallisés. Je formule l'espoir qu'à la faveur des circonstances particulières que nous connaissons, un consensus soit possible autour de l'école. J'y travaille par une méthode nouvelle, qui repose sur deux piliers : la participation de la société à la définition des enjeux de l'école, la représentation nationale y a bien sûr un rôle de premier plan et la capacité d'avancer grâce aux lumières des connaissances établies – c'est pourquoi j'accorde une grande importance aux comparaisons internationales aussi bien qu'à la science, en particulier aux sciences cognitives et à la révolution numérique – et par l'expérience et les expérimentations. Tout ne commence pas aujourd'hui, nous bénéficions d'une trajectoire magnifique, nous pouvons regarder nos forces et nos faiblesses, expérimenter pour avancer. Nous avons des progrès à faire dans bien des domaines, à commencer par l'organisation du débat public.

Cette école de la confiance suppose une définition forte de grandes priorités. Le Président de la République a été très clair : la première priorité, c'est l'école primaire et, même, les premières années de la vie, qui sont décisives dans la lutte contre les inégalités, l'une des toutes premières étant l'inégalité devant le langage.

Le dédoublement des classes de CP en réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+), n'est que la pointe avancée d'une politique plus générale au service de la lutte contre les inégalités, qu'elle ne résume pas à elle seule, les autres mesures que nous avons annoncées y participent également. Mais j'insiste sur ce point : étant arrivés fin mai alors que la rentrée de septembre était déjà largement préparée, nous avons voulu agir sans attendre, témoigner de notre volontarisme et de la capacité d'action de l'éducation nationale sur un sujet qui peut faire consensus. C'est le sens du dédoublement immédiat des classes de CP en REP+ : contre

l'idée d'un immobilisme, nous donnons la priorité à la mesure qui a le mieux démontré son impact concret.

Je n'ignore pas le défi pratique de mise en œuvre, toutes les communes ne pourront parvenir à dédoubler toutes les classes concernées dès la prochaine rentrée, mais nous rencontrons un très bon accueil et je rappelle que notre objectif est un dédoublement complet pour la rentrée suivante ; nous avançons d'ici-là avec les écoles qui peuvent déjà s'organiser. Au-delà de ces classes en REP+, nous faisons preuve d'un fort volontarisme pédagogique, pour que tous les enfants sortent de CP avec les compétences attendues en lecture, écriture et calcul : nos concitoyens attendent des résultats concrets. D'après les informations qui me sont transmises par les académies, actuellement, 70 % des classes de CP en REP+ seraient dédoublées dès la prochaine rentrée.

Quant au dispositif « plus de maîtres que de classes », nous le maintenons et nous le concentrons sur les CP et CE1, ce qui était l'objectif initial. Nous évaluerons ses résultats au cours de l'année 2017-2018. Il ne faut pas opposer les dispositifs, l'objectif n'est pas de faire gagner l'un plutôt que l'autre, mais que les enfants réussissent ; les études nationales et internationales montrent que le dédoublement des classes donne des résultats, bien davantage que le « plus de maîtres que de classes » – nous donnons sa chance à ce dispositif et si l'évaluation démontre qu'en France plus qu'ailleurs, il a des résultats, nous le conserverons puisque ce sera au bénéfice des élèves.

Le dédoublement des classes ne suffit pas, il exige une politique ambitieuse de ressources humaines, de formation initiale et continue – je partage les analyses et conclusions de votre récent rapport sur le sujet – mais aussi l'affectation de maîtres expérimentés en classe de CP. Je l'ai dit à tous les inspecteurs de l'éducation nationale, que je viens de réunir, de même que je les incite à regarder les apports des sciences cognitives – j'ai invité aussi les meilleurs spécialistes de ces sciences lors de cette réunion nationale des inspecteurs.

Nous nous situons au cœur de la philosophie de l'éducation prioritaire : donner davantage à ceux qui ont besoin de plus. C'est un effort majeur et c'est la condition même de la réalité du pacte républicain – nous nous en donnons les moyens et j'espère que cela fera consensus, en dépassant les clivages politiques et syndicaux, qui trop souvent voilent les réalités et nous empêchent d'avancer.

La mesure « devoirs faits » est elle aussi emblématique de notre volonté de dépasser les clivages. Il existe un clivage entre ceux qui disent que les devoirs sont nécessaires – et ils ont raison, car l'exercice par soi-même contribue à l'apprentissage et à l'autonomie - et ceux qui montrent que les devoirs à la maison accentuent les inégalités - c'est une réalité largement démontrée. D'autres s'alarment du poids des devoirs scolaires dans la vie de famille. Plutôt que d'en rester à cette situation figée, nous avons décidé d'internaliser les devoirs scolaires et nous le faisons, ici encore, avec pragmatisme, en mobilisant les professeurs, grâce à des heures supplémentaires, les assistants d'éducation (AED) – nous projetons de rénover leur statut, les 60 000 assistants sont une richesse et un vivier, c'est pourquoi être AED doit être un atout plutôt qu'un handicap pour accéder au professorat – mais aussi les quelque 10 000 jeunes du service civique – autre ardente obligation que nous nous fixons pour répondre, aussi, à l'appétit d'engagement de la jeunesse – et, bien sûr les associations et les collectivités territoriales déjà fortement engagées. Nous allons travailler à la cohérence de l'ensemble, en développant des labels, car nous constatons de fortes différences qualitatives entre les nombreux intervenants. Cette mesure « devoirs faits » aura

une incidence large sur l'école, pour les élèves eux-mêmes mais aussi pour les assistants d'éducation et pour le lien entre le premier et le second degrés.

Troisième mesure, une nouvelle étape pour le collège. J'entends parler d'un « détricotage », d'un retour en arrière ; je le réfute : en arrivant, chose rare pour un ministre de l'éducation nationale, j'ai dit qu'il n'y aurait pas de grande loi sur l'école ni de « zigzag » sur les mesures ; certains en ont conclu à l'immobilisme, mais c'est un contresens : c'est simplement que nous mettons en place une nouvelle méthode d'action, en confiant de nouveaux outils aux acteurs, en leur donnant plus de capacité d'initiative, en les incitant à être plus créatifs – avec, pour le niveau national, davantage une fonction de soutien.

Nous entendons donc garder ce qui fonctionne dans la réforme du collège, ce qui nous paraît positif : les 20 % d'autonomie sur les horaires, les projets éducatifs par collège - mais nous rétablissons ce qui n'aurait pas dû être supprimé, en particulier les classes bilangues, les sections européennes et les classes de latin et de grec, car ce sont des éléments de valorisation des collèges et d'autonomie, en particulier dans les secteurs défavorisés. Nous encourageons un nouveau collège, qui personnalise mieux les parcours, soutienne l'épanouissement des élèves et prenne mieux en compte la révolution numérique. Tout ceci s'accommode très bien du maintien de l'accompagnement personnalisé et des enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI) dans les établissements qui s'en sont saisis.

Notre projet est donc cohérent avec le principe d'autonomie, qui coïncide en réalité avec celui de liberté et notre projet, c'est de le mettre au service de l'égalité. Aujourd'hui, les inégalités scolaires sont très fortes – et si la solution était du côté de l'uniformisation, cela se saurait, nous n'aurions pas de telles inégalités. Nous prenons au sérieux la devise de l'éducation prioritaire : donner plus à ceux qui ont besoin de plus. Alors même que la politique d'éducation prioritaire n'y est pas encore parvenue, les études de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont démontré le bien-fondé de cette approche.

La réforme des rythmes scolaires a satisfait comme elle a mécontenté, la situation n'est pas homogène et ne tend pas à l'être, c'est un constat. Un rapport de mon ministère, publié ce matin, établit que deux-tiers des élèves ne participent pas à des activités périscolaires, que le ressenti des familles est globalement négatif mais aussi que plus de 40 % des collectivités ont opté pour la libération d'un après-midi par semaine. Quant à l'impact sur les apprentissages, il reste à évaluer. Vous l'avez aussi écrit dans votre rapport, monsieur Carle, les réalités sont connues. Avec la possibilité de déroger à la réforme de 2013, il continuera d'y avoir des écoles à quatre jours et d'autres à quatre jours et demi, selon les choix locaux, il n'y aura pas d'injonction verticale ; ce que nous voulons, c'est que les choix soient faits localement et que les communautés éducatives en soient satisfaites.

Je rappelle qu'aucune étude ne démontre la supériorité de la semaine de quatre jours et demi sur la semaine de quatre jours, ni l'inverse. La qualité des activités périscolaires et leur lien avec l'activité scolaire compte également.

Des progrès importants ont été accomplis ces cinq dernières années, nous voulons conserver ce qui marche et améliorer ce qui ne marche pas. Cela suppose de conserver l'organisation en quatre jours et demi là où elle donne satisfaction et permettre, sur la base la plus consensuelle possible, une organisation sur quatre jours là où existe une demande locale, tout en veillant à la qualité des activités périscolaires, en particulier dans le cadre des projets éducatifs territoriaux (PEDT) : ils sont encore souvent trop formels, nous sommes prêts à nous

mobiliser pour contribuer à améliorer leur qualité, la complémentarité de mes compétences ministérielles - qui incluent la politique de la jeunesse - facilitera cette mobilisation pour la qualité.

Les quatre mesures que je vous ai présentées sont significatives de premières évolutions de notre système. Elles sont respectueuses de ce qui marche et attentives à ce qui ne marche pas ; elles se fondent sur la confiance dans les acteurs ; elles ouvrent la voie à d'autres mesures, pour lutter contre les inégalités dès le plus jeune âge : ce doit être un sujet d'union de la société française. La Haute-Assemblée sait créer de l'union sur des enjeux de long terme pour l'union de notre société - et je formule le vœu, avec optimisme, que nous y parvenions.

M. Jean-Claude Carle. – Merci pour vos annonces, monsieur le ministre. Mes premières questions concernent la réforme des rythmes scolaires, après la publication, ce matin même, du décret qui ouvre la possibilité de revenir à la semaine de quatre jours. Je me réjouis que vous mettiez à l'honneur la confiance envers les acteurs, j'avais déposé une proposition de loi dans ce sens, pour sortir de la méthode suivie par Vincent Peillon, qui avait imposé sa réforme, en 2013. Les difficultés de mise en place n'ont pas tardé à apparaître, en matière de ressources humaines autant que d'organisation concrète du temps scolaire et de financement, nous les avons constatées dans le cadre des travaux de notre groupe de travail sur les rythmes scolaires.

Pour autant, le retour aux quatre jours ne va pas de soi : sur le plan pédagogique, le ressenti des acteurs et des familles est plutôt positif pour les quatre jours et demi – sauf pour les petites et moyennes sections de maternelle ; ensuite, notre système a besoin de stabilité, les équipes ont besoin de souffler ; enfin, il ne faut pas casser les acquis, au premier chef le fait que tous les acteurs se sont mis autour d'une même table : pour faire avancer l'école, nous avons besoin d'une concertation, dans la diversité des territoires et vous trouverez toujours en moi un fervent partisan du passage de la culture de la circulaire à la culture du contrat.

Oui, donc, à plus d'autonomie, à plus de liberté, à condition qu'elles ne soient pas conditionnées. Les communes qui reviendront à quatre jours auront-elles l'obligation d'organiser des activités le mercredi matin ? Des dérogations seront-elles possibles pour celles qui veulent mettre en place des journées de 5h30, avec la possibilité de rentrées anticipées ? Monsieur le ministre, vous n'ignorez pas les pressions des familles sur ces questions...

Les communes qui veulent rester à quatre jours et demi, quant à elles, pourront-elles encore bénéficier du soutien de l'Etat et des caisses d'allocations familiales (CAF) aux activités périscolaires ? Pour quelle durée ? Le Gouvernement va-t-il s'engager sur un plan pluriannuel ? Quid de la simplification, voire de la mise en place d'un guichet unique ? Le samedi matin sera-t-il dérogatoire ou entrera-t-il dans le droit commun ?

Quelles sont vos intentions, ensuite, en matière de calendrier scolaire ? Avec la semaine de quatre jours, nous avons le triste record de l'année scolaire la plus courte - 146 jours, contre 180 en moyenne chez nos voisins – et des journées scolaires les plus longues.

Le Président de la République a fait part de son intention de donner la priorité au primaire, nous y souscrivons mais comment, concrètement, dédoubler les classes dès la

prochaine rentrée ? Comment les enseignants supplémentaires seront-ils recrutés ? Les questions sont les mêmes pour les « devoirs faits » : qui recrute les intervenants ? Qui les paye ? Comment respecte-t-on le principe d'égalité au sein d'un établissement et entre établissements ?

Enfin, que comptez-vous faire en matière de pré-apprentissage : les conseils régionaux veulent renforcer le dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA), le ministère ne s'en donne apparemment pas les moyens : allez-vous changer les choses en la matière ?

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Nous ouvrons la possibilité de revenir à la semaine de quatre jours dès la rentrée prochaine, mais nous n'y incitons pas cependant, le délai est particulièrement bref : faisons confiance aux communes. Pourquoi l'institution scolaire saurait-elle mieux quel est l'intérêt des enfants, que les parents et les professeurs ? Des demandes d'un retour aux quatre jours existent, nous les entendons et ce sera aux communautés éducatives, aux acteurs locaux de choisir ; ils pourront le faire dans le calme, en se donnant le temps nécessaire lors de la prochaine année scolaire, pour une décision à compter de la rentrée 2018.

Sur le fonds de soutien, le Premier ministre s'exprimera prochainement, nous sommes favorables sur le principe à la pérennisation, nous regardons ce qu'il est possible de faire, de même que pour la simplification et la mise en place d'un guichet unique.

Le décret ne mentionne pas le samedi matin, nous sommes ouverts et conservons l'objectif d'être au plus près des réalités de terrain - je ne vois pas de raison à s'opposer à la dérogation lorsque les choses fonctionnent bien.

Pour l'organisation des classes dédoublées, nous sommes pragmatiques. Les communes sont de très bonne volonté, les initiatives ne manquent pas, il y a des classes libres, d'autres sont aménagées, tous les maires que j'ai rencontrés ou avec lesquels je me suis entretenu m'ont dit leur intérêt et leur volonté d'agir : c'est bien pourquoi nous sommes déjà à 70 % de classes en REP+ dédoublées dès la rentrée prochaine.

Pour le dispositif « devoirs faits », c'est le chef d'établissement qui recrute, en fonction des réalités locales, de la volonté des professeurs, des possibilités de recrutement.

Enfin, nous n'avons pas fait d'annonce sur le dispositif de pré-apprentissage DIMA, nous y travaillons.

M. Jacques-Bernard Magner. – Le Gouvernement fait de l'éducation nationale une priorité, ainsi que l'école primaire, nous nous en félicitons d'autant plus que cela prolonge la refondation de l'école lancée depuis quelques années : l'école de la confiance est en continuité avec l'école de la bienveillance que nous visions par la loi de refondation de juillet 2013, laquelle a créé 60 000 postes, rétabli une vraie formation des enseignants et adapté les rythmes scolaires à la chronobiologie de l'enfant.

Vous dites que les études n'ont pas démontré les avantages de la semaine de quatre jours et demi. Comme ancien enseignant, je peux vous dire que la semaine de quatre jours, que j'ai vécue, est confortable pour les enseignants et pour les collectivités territoriales, mais elle n'est pas adaptée aux besoins de l'enfant.

Les annonces ont pu faire croire que le dédoublement concernerait toutes les classes de CP, mais il ne s'agit que des classes de CP en REP+ : il ne faut pas que cet effort se fasse au détriment du dispositif « plus de maîtres que de classes », dont les équipes pédagogiques sont très satisfaites, les résultats des enfants en ont été améliorés. Il faut donc trouver des personnels, mais les collectivités territoriales doivent aussi y consacrer des moyens, j'espère que vous y parviendrez, au bénéfice de la réussite scolaire.

Quand on parle de repasser à la semaine de quatre jours, a-t-on pris garde aux personnels associatifs qui sont mobilisés depuis 2013 et qui ont, en général, fait un travail très apprécié ? Vous citez le rapport de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), nous l'avons également et nous y lisons que les familles les plus en difficulté sont celles qui sont le plus attachées à la semaine de quatre jours et demi ; neuf vraies demi-journées de travail, je crois que c'est l'organisation la plus favorable.

Enfin, la suppression des EPI me paraît d'autant plus difficile que cet enseignement interdisciplinaire donne satisfaction là où l'on a bien voulu qu'il fonctionne correctement. Vous évoquez les valeurs de liberté, d'autonomie, mais vos mesures prennent-elles bien en compte la mixité sociale dans nos écoles et les problèmes d'égalité entre nos élèves ?

Mme Françoise Férat. – Je salue le retour du grec, du latin et des classes bilangues au collège – dans l'académie de Reims, le nombre de ces classes a diminué de 59 %, ce n'était plus supportable – de même que la possibilité de maintenir les EPI, et je suis favorable au dispositif « devoirs faits », qui va faciliter la vie des familles et qui contribuera à l'égalité des chances. Cependant, ne peut-on concevoir des outils, un espace dédié – je pense à des poèmes ou des récitations, des lectures – qui permettent d'associer les parents au travail des élèves : qu'en pensez-vous ?

Sur les rythmes scolaires, comptez-vous vous inspirer des recommandations de notre mission sénatoriale ?

Quels moyens humains et financiers, ensuite, allez-vous consacrer notamment à la réforme des REP+ ? Allez-vous procéder à des redéploiements ?

Quelle articulation entre l'école et l'enseignement supérieur ? Il semble qu'en matière de lutte contre les inégalités, vous comptiez vous inspirer du modèle anglo-saxon, d'un accompagnement personnalisé et d'une meilleure reconnaissance du mérite et des talents : est-ce bien le cas ? Quelle sera votre stratégie en la matière ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Vos propositions ne nous sont pas inconnues, nous en avons pris connaissance dans la presse, en particulier votre souci bienvenu de pragmatisme et d'évaluation. J'avais mal vécu, pour ma part, la période où vous travailliez auprès de Luc Châtel, en tant que directeur général de l'enseignement scolaire et où l'école avait subi une charge idéologique qui s'était traduite par la suppression de 80 000 emplois, ceci après les coupes dans la formation réalisées par Xavier Darcos.

Je déplore, cependant, que votre première décision soit de revenir à la semaine de quatre jours, ceci sans aucune concertation. C'est dangereux, car nous n'avons pas évalué l'effet de la semaine de quatre jours et demi sur le recul de l'échec scolaire et des inégalités scolaires. La question n'est pas de satisfaire ou de mécontenter telle ou telle partie de

l'opinion, mais d'être efficace. Or les différences vont en quelque sorte miner le territoire et mettre les écoles en concurrence, c'est inévitable.

Nous souhaitons, ensuite, que soit étudiée sérieusement la question des remplacements et de la reconstitution du vivier des enseignants. Alors qu'on nous alerte sur les manques d'enseignants dans certaines matières, en particulier en mathématiques, vous annoncez vouloir relancer la formation continue du corps enseignant ; l'intention est très bonne, mais comment les enseignants qui partent se former seront-ils remplacés, s'il manque déjà des remplaçants ?

Vous annoncez également des créations de postes : préparez-vous des redéploiements dans le cadre de la loi de finances pour 2018, ou bien des créations de postes supplémentaires ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Vous dites vouloir diminuer les inégalités scolaires sans niveler par le bas, vous refusez de présenter une énième « grande loi » sur l'école, vous êtes favorable à l'expérimentation, à l'évaluation : c'est encourageant. Je note, au passage, que vous n'avez pas évoqué l'enseignement de la musique, dont vous avez dit ailleurs qu'elle est un sujet important.

S'agissant des rythmes scolaires, comment faire en sorte que la liberté laissée à l'échelon local contribue au bien-être et à une meilleure éducation des élèves, plutôt qu'au seul ajustement des emplois du temps convoité par les adultes ? Votre décret dispose que le Dasen « peut » autoriser le retour à la semaine de quatre jours, mais quel sera son pouvoir face à la pression de l'échelon local ?

Vous annoncez également des labels pour les associations, en particulier pour le dispositif « devoirs faits » : c'est une bonne chose, car certaines associations qui interviennent dans le privé sont littéralement infiltrées par des pratiques dont nous ne voulons pas dans la République.

Le dédoublement pourrait concerner 70 % des classes de CP en REP+ dès la prochaine rentrée, c'est rapide, mais pouvez-vous nous préciser où sont les 30 % de classes qui ne seront pas dédoublées : sont-elles surtout implantées dans les territoires les plus pauvres, ou pas ? Dans le Nord, nous avons été privés de Dasen pendant un mois et demi, le dispositif « plus de maîtres que de classes », qui a été évalué et qui a obtenu des résultats, a été supprimé, avec interdiction des CP-CE1 mixtes : pourriez-vous y être particulièrement attentif ? Nous avons besoin que les effectifs que vous consacrerez aux dédoublements ne mobilisent pas excessivement des remplaçants et qu'ils ne conduisent pas à surcharger les CM1 et les CM2.

Enfin, je vous signale que nous avons travaillé sur la formation des maîtres, un sujet sur lequel nous nous heurtons à l'autonomie des universités - la formation à la résolution non-violente des conflits n'est, par exemple, dispensée nulle part. De même, en matière de culture scientifique, des associations comme « Les petits débrouillards » restent à la porte des universités.

Nous nous sommes également intéressés à la place du Conseil supérieur des programmes. Nous y avons entendu un langage parfois éloigné de votre volontarisme - quelles sont vos intentions vis-à-vis de ce Conseil ?

Mme Françoise Laborde. – Je reviens sur la possibilité d’opter pour la semaine de quatre jours. Le groupe RDSE considère que ce décret vient un peu rapidement et va compliquer la vie des petites communes qui avaient consenti d’importants efforts pour s’adapter et qui pourraient à présent subir une pression inverse venant des conseils d’école. Les communes plus importantes comptent de nombreux établissements et il ne leur sera pas facile non plus de se mettre en ordre de marche. Sans oublier la question des transports scolaires – à laquelle vous avez dû réfléchir.

Au-delà, je reste persuadée, avec d’autres, que la qualité des apprentissages scolaires doit primer. Organiser sur quatre jours les apprentissages, l’aide aux devoirs et le périscolaire risque de faire des journées très longues. Réaménager le temps scolaire n’est pas une entreprise simple. Certains centres de loisirs ont dû, avec notre aide, mettre à jour leurs compétences auprès des préfetures et voilà que la donne change à nouveau : l’écheveau n’est pas facile à démêler.

Vous indiquez que l’OCDE juge que le système scolaire français n’a pas fait ce qu’il fallait pour les élèves défavorisés. C’est un point qu’il faudra expliciter au cours de nos rencontres à venir pour la préparation du budget.

Vous annoncez que 10 000 jeunes en service civique seront affectés à l’aide aux devoirs. Pour assurer la qualité, il faudra les former : ce ne sera pas simple à mettre en œuvre d’ici septembre...

Autre interrogation, la formation continue. Il ne sera pas facile de l’organiser alors que les enseignants seront mobilisés pour les dédoublements, pour le dispositif « plus de maîtres que de classes » dont vous nous expliquez qu’il se poursuivra, sans parler des nombreux remplacements à assurer.

Un mot, pour finir, sur la question du redoublement, qui n’a pas encore été évoquée précédemment. J’observe que vous avez fait une annonce fort intéressante : vous voulez des maîtres confirmés au CP. Un vœu qui n’est pas nouveau, de même que pour le CM2. Dans une telle configuration, *quid* du redoublement et d’un redoublement de qualité ?

Mme Colette Mélot. – Je vous remercie, monsieur le ministre, pour les précisions que vous nous avez données. Sur les rythmes scolaires, votre décret a apporté des éclaircissements et fournit une base juridique aux élus qui souhaitent revenir à la semaine de quatre jours, mais quelques questions se posent encore. La pause méridienne reste-t-elle de 1h30, ou plus de latitude est-elle offerte ? Les communes qui, engagées dans un PEDT, bénéficiaient d’aides de l’État et de la CAF, continueront-elles à en bénéficier pour l’année à venir ? Les inspecteurs de l’éducation nationale eux-mêmes peinent parfois à répondre à nos questions. Nous ne manquerons pas de revenir vers vos services si d’autres incertitudes se faisaient jour.

Un bruit a couru sur le dédoublement des classes de CP en REP+ : l’effectif pourrait aller de douze à quinze. Le confirmez-vous ? Y aura-t-il des enseignants supplémentaires, ou procéderez-vous par simple redéploiement à l’intérieur du dispositif « plus de maîtres que de classes » ? Comment envisagez-vous le dédoublement : faut-il y voir une classe divisée en deux, ou deux classes indépendantes ? Ce n’est pas sans conséquences, notamment sur la décharge des directeurs d’école ou pour l’organisation d’activités comme le sport.

Quid de la généralisation, à moyen terme, des très petites sections (TPS) en maternelle ? C'est là une interrogation récurrente, notamment dans les villes.

Ma dernière question porte sur le handicap. Les familles concernées doivent faire des efforts surhumains pour assurer la scolarisation de leurs enfants. Il existe des cas particuliers qui ne correspondent pas à l'offre susceptible d'être apportée. L'accès aux instituts médico-éducatifs (IME) est souvent difficile. Je tenais à attirer votre attention sur ce sujet, douloureux pour les familles.

Mme Françoise Cartron. – J'aurai quelques questions complémentaires sur les rythmes scolaires mais je me ferai surtout, le temps nous étant compté, l'interprète des maires et de leurs préoccupations : je n'oublie pas que nous sommes les élus des territoires.

Je salue l'importance que vous attachez aux sciences cognitives et aux comparaisons internationales, de même que votre *credo* dans la confiance, gage de réussite. En matière de rythmes scolaires, il existe de nombreuses comparaisons internationales, ainsi que de nombreuses études des chronobiologistes. J'ai d'ailleurs sous les yeux le rapport de synthèse de 2011 de la conférence nationale sur les rythmes scolaires – une époque où vous étiez partie prenante à ces questions – dont les conclusions avaient été adoptées à l'unanimité : la journée est trop longue et fatigante, la semaine de quatre jours à l'école primaire est inadaptée, l'année scolaire est déséquilibrée. Comment concilier cette vision unanime et le retour à la semaine de quatre jours, qui fera de nous le seul pays européen, si j'en crois les comparaisons internationales, à avoir ce type d'organisation ?

En matière économique, le Président de la République fonde son action, à juste titre, sur la comparaison internationale, arguant que la France ne saurait rester une exception et refuser de faire ce qui a permis la réussite dans d'autres pays européens. Que n'en est-il de même en matière éducative ? Si nous ne sommes pas bien placés dans le classement du programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), la cause n'en est certes pas tout entière imputable à la semaine de quatre jours, mais comment comprendre que nous restions le seul pays européen avec cette organisation du temps scolaire ?

Ma deuxième question est pratique. Les maires, monsieur le ministre, sont perdus. Ils ne comprennent plus et subissent, depuis que vous avez ouvert la porte, une pression très forte des enseignants et des parents pour le retour à la semaine de quatre jours. Ils ne savent plus comment résister. Bien loin de la confiance que vous espérez, nous nous trouvons ainsi plongés dans le conflit et le désordre.

Après tout, pourquoi pas la semaine de quatre jours, puisque les enseignants, disons-le, ne veulent plus travailler le mercredi matin ? Mais pourquoi ne pas en profiter pour alléger la journée et passer aux cinq heures maximum en vigueur dans tous les pays européens, ouvrant ainsi la voie à une recomposition du calendrier scolaire et à une réorganisation des vacances scolaires, qui sont aussi des exceptions françaises ?

Je veux souligner, pour finir, l'inquiétude des intervenants du périscolaire. Pour plus de 250 000 personnes qui, certes, ne travaillaient pas toutes à temps plein, mais qui trouvaient là un complément de salaire et un épanouissement personnel, il s'agit d'un véritable plan social.

Dernière interrogation, enfin : *quid* du financement pour les collectivités territoriales ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il est difficile de parler au nom de l'ensemble des élus, tant, sur cette question des rythmes scolaires, les réactions sur le territoire sont diverses et les situations hétérogènes.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Je retiens de vos interventions combien l'idée d'une école de la confiance peut rassembler, combien aussi la référence aux comparaisons internationales est devenue beaucoup plus structurante qu'auparavant dans le débat public.

Sur la priorité à l'école primaire, nous sommes dans le consensus : c'était aussi, comme cela a été rappelé, une priorité de la précédente majorité. J'aurais aimé que, par le passé, au lieu de raisonner en regardant dans le rétroviseur, on affirme une telle continuité, sur bien des sujets. Je puis vous assurer que j'ai tracé des lignes de continuité plus fortes que jamais, précisément parce que j'ai le sens du long terme. Un exemple : la lutte contre le décrochage scolaire. C'est une question dont les pouvoirs publics se sont saisis à partir de 2010, qui a été approfondie au cours des années suivantes, notamment à partir de 2013, et qui est en train de donner des résultats. Nous n'avons aucune raison de dévier de cette ligne. Autre exemple, la mallette des parents, dont la création remonte maintenant à une dizaine d'années. Il existe donc des sujets sur lesquels la société française, quels que soient les gouvernements, est capable de suivre des lignes de continuité. Ces sujets sont encore peu nombreux, mais faites-moi confiance pour en rechercher davantage. Il ne s'agit pas de dire que la situation est parfaite, et il y a évidemment des choses à changer dans notre système, mais je m'emploie à les discerner, en expliquant, chaque fois, mon raisonnement.

Plusieurs questions m'ont été posées sur le dédoublement des classes de CP en REP+. Il n'y a pas extinction du mécanisme « plus de maîtres que de classes ». En revanche, il y aura diminution, et je l'assume : nous concentrons vers le CP et le CE1. Et nous comparerons l'efficacité de l'un et l'autre de ces dispositifs. Si nous n'avons pas mis fin au premier, ce que nous aurions pu faire, dans l'élan de l'élection présidentielle, avec quelques arguments, c'est précisément, dans un esprit de continuité, pour laisser un temps à l'évaluation.

Qu'en sera-t-il dans les cas où manquera la possibilité matérielle de dédoubler ? Nous tenons au quotidien un tableau des remontées du terrain et sommes en mesure de dire où cela pose des difficultés. La situation varie selon les académies, mais il n'en est aucune où il n'y aura pas de dédoublement. Chaque fois que celui-ci ne sera pas possible, c'est le mécanisme « plus de maîtres que de classes » qui s'appliquera en CP. Autrement dit, le principe du « 100 % de réussite en CP » s'applique dans 100 % des classes de CP situées en REP+. En admettant, bien que ce chiffre soit susceptible d'évoluer, que 70 % des classes concernées soient dédoublées à la rentrée de septembre, cela signifie que dans les 30 % restants, le dispositif « plus de maîtres que de classes » s'appliquera. Il ne s'agit pas d'engager une guerre des dispositifs : ce qui compte, *in fine*, c'est de faire réussir les élèves. Je sens la possibilité d'un consensus français à ce sujet. Travaillons-y, localement, avec sincérité et efficacité : c'est ce qui nous rapprochera des pays où l'on est uni autour de l'école.

Sur la question des EPI, monsieur Magner, notre position est, là aussi, pragmatique. J'ai toujours plaidé, à titre personnel, pour la pluridisciplinarité. Encore une fois, n'opposons pas l'excellence disciplinaire, indispensable, et la pluridisciplinarité. Il n'y a pas de bonne pluridisciplinarité sans excellence disciplinaire. Ma priorité au collège, comme à l'école primaire, va à la consolidation des compétences des enfants. Les études nous montrent qu'il y a parfois, au collège, stagnation, voire déperdition des compétences en français et en

mathématiques. C'est cela qui doit d'abord réclamer toute notre attention. Il ne s'agit pas, pour autant, d'allumer la guerre entre les tenants de l'une et l'autre position, et c'est pourquoi nous avons maintenu les EPI : il reste possible d'avoir un EPI dans chaque collège, voire davantage, mais c'était pour moi une erreur que de les mettre en place au détriment de dispositifs comme les classes bilingues et les classes de latin ou de grec. C'est en agissant ainsi que l'on a créé du conflit, et nous nous employons à présent à pacifier la situation. Quelques-uns parmi vous ont fait état d'inquiétudes. Pour avoir beaucoup dialogué avec des professeurs de collège, j'ai le clair sentiment que c'est la satisfaction qui prévaut face à cette situation nouvelle qui, encore une fois, n'est pas un retour en arrière mais le passage à une nouvelle étape.

Comment est prise en compte l'exigence de mixité sociale, me demande Jacques-Bernard Magnier. Nous y sommes très attentifs. La lutte contre les inégalités passe évidemment par plus de mixité sociale. Nous allons poursuivre les expérimentations engagées en la matière, les observer. Sur ce sujet, éminemment complexe, on peut être contreproductif. Je pense, par exemple, à la fuite vers le secteur privé qu'ont suscitée certaines mesures. Notons au passage que le secteur privé est resté à quatre jours et que son attractivité n'a jamais été aussi forte que ces dernières années, en particulier à la dernière rentrée – et souvent pour cette raison. Il est bon de s'attacher aux faits, par delà les paroles.

La mixité sociale doit être le fait du secteur public et du secteur privé ; nous y travaillerons. Elle doit reposer sur plusieurs facteurs. De mon expérience de recteur, je retire que c'est en créant des éléments d'attractivité dans les établissements les plus défavorisés que nous avons été le plus efficaces en matière de mixité sociale. Tel est l'engagement que je prends avant tout : travailler aux projets éducatifs de chaque collège, mais aussi des lycées, afin que les classes moyennes reviennent dans des endroits qu'elles ont désertés, pour des raisons que l'on peut parfois comprendre mais qui doivent être surmontées. Je vous le confirme donc, monsieur le sénateur, la question de la mixité sociale figure en haut de nos priorités, et c'est là encore un sujet qui peut susciter l'union nationale, tant il est évident que nous devons progresser.

Je remercie Françoise Férat d'avoir salué le retour de certains enseignements au collège. Les devoirs, avez-vous rappelé, madame la sénatrice, sont aussi un trait d'union entre l'école et la famille. Je rappelle que parmi les facteurs qui ont le plus d'impact sur la qualité du système scolaire figure, à côté de la formation des professeurs, la relation famille-école. Tout ce qui va favoriser la qualité de cette relation importe. Or nous considérons que le caractère aujourd'hui un peu anarchique - des devoirs nuit à cette relation plutôt qu'elle ne la favorise. Demain, nous espérons l'améliorer grâce à un cadre bien mieux défini, par une sorte de charte des devoirs faits, ce qui ne signifie pas qu'il n'y aura plus d'occasions, pour l'enfant, de parler avec sa famille de ce qui se passe à l'école. On sait que les manuels scolaires, aussi, jouent un rôle très important en la matière. Il reste que nous devons infléchir les choses et que les exercices, par exemple, doivent être faits à l'école. Ce qui ne veut pas dire que derrière cette expression de devoirs faits, il ne faille pas mettre de subtilité. Je pense notamment aux associations – et je remercie Marie-Christine Blandin d'avoir rappelé qu'il y avait du travail à faire pour distinguer, en la matière, entre les acteurs. Parmi les très bons, il en est qui font du soutien scolaire dans les familles et le but n'est évidemment pas, bien au contraire, d'y mettre fin. Nous le préciserons dans les textes d'accompagnement du dispositif.

Pour revenir sur la question des rythmes scolaires, qui a donné lieu à de nombreuses interventions, je ferai quelques rappels. Ces derniers ne sont pas le facteur premier de la réussite scolaire. Il y a, en la matière, des modes intellectuelles, qui ne sont pas

les mêmes en France qu'ailleurs. Il y a dix ou quinze ans, la semaine de quatre jours était à la mode, et l'on montrait en exemple la ville d'Épinal, où l'école commençait fin août et où, grâce à une meilleure répartition annuelle, on arrivait à la semaine de quatre jours. J'ai en mémoire les témoignages multiples vantant le temps que cela libérait. Nous ne sommes pas, en la matière, dans le domaine de la science exacte, ayons l'honnêteté de le reconnaître. Il faut, au contraire, se situer au plus près de la réalité du terrain. C'est d'ailleurs ce qui me conduit à ne pas plaider pour la semaine de quatre jours, et notre manière de structurer le débat public ne doit pas conduire à opposer les tenants de l'une et l'autre solution, car on se saurait reconnaître à aucune de supériorité intrinsèque. Je ne souhaite pas voir ce sujet devenir central. Nous avons voulu, conformément à ce qu'avait très clairement exprimé le Président de la République durant la campagne présidentielle, ouvrir une liberté alors que de très nombreuses frustrations pouvaient être constatées. L'honnêteté oblige à dire, de fait, que tout le monde n'est pas pleinement satisfait de la situation, ainsi que l'a rappelé Jean-Claude Carle. Inversement, il est aussi des maires soucieux de stabilité et qui souhaitent voir pérenniser ce qui a été mis en place : je rappelle que nous ne créons aucune obligation. J'entends bien ce qui a été dit sur le risque de contentieux locaux, sous la pression des professeurs et des parents, mais c'est le corollaire d'une certaine liberté. Nous devons admettre que des débats locaux aient lieu pour arriver à la solution la meilleure. Lorsque parents et professeurs s'accordent largement, il faut aussi l'entendre.

Il en va de même pour le transport scolaire, qui appelle le plus grand pragmatisme. Ce n'est pas de la rue de Grenelle que l'on est le mieux à même de définir les choses. Encore une fois, la situation, *hic et nunc*, est hétérogène. Nous ne mettrons pas fin à cette hétérogénéité, mais il s'agit de faire en sorte de satisfaire davantage de communes et de populations. Je fais le pari que la souplesse engendrera, à terme, de la satisfaction.

Vous insistez également, madame Férat, sur la philosophie globale qui doit nous animer dans le parcours élève-étudiant. C'est ouvrir là un chapitre très vaste que ma réponse n'épuisera pas, mais je puis vous dire qu'avec la ministre de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation, nous travaillons main dans la main autour de l'indispensable réflexion bac - 3 / bac + 3. Ce m'est l'occasion d'affirmer des éléments de continuité. Nous allons travailler à l'école et au collège du « socle ». Nous serons particulièrement toniques sur cette question en milieu rural, pour créer du dynamisme, de l'attractivité, afin de répondre à un certain nombre de problèmes, auxquels je sais le Sénat très sensible. Cette réflexion d'ensemble nous conduira à poser sur la table des idées en matière de réforme du baccalauréat, dans le cadre de discussions qui auront lieu au cours des prochains mois. Sans anticiper sur leur teneur, disons que notre philosophie sera de redonner tout son sens au baccalauréat. Je le redis, le baccalauréat est une institution nationale qui n'est pas remise en cause. J'y suis très attaché, ainsi que je l'ai toujours affirmé. Et c'est bien pourquoi je souhaite lui donner plus de force et le rendre plus utile aux étudiants, pour leur réussite dans l'enseignement supérieur. C'est sur ces bases que nous allons ouvrir la discussion et je forme le vœu que ce sujet, qui a pu diviser dans le passé, devienne, à l'avenir, un sujet d'union. Si nous avons été rapides, ainsi que certains d'entre vous l'ont souligné, pour les quatre mesures engagées, n'y voyez pas un indicateur du rythme que nous adopterons. Les quatre mesures en question avaient été promises aux Français par le Président de la République au cours de la campagne, elles devaient être prêtes pour la rentrée prochaine. Mais d'autres mesures du programme présidentiel ont vocation à s'accomplir à d'autres rythmes. Je tiens donc à vous rassurer : les discussions, la concertation, le dialogue social auront lieu.

Brigitte Gonthier-Morin a évoqué la formation des professeurs, qui touche aussi à l'articulation entre enseignement scolaire et enseignement supérieur – Marie-Christine

Blandin a indiqué que l'éducation nationale se heurtait parfois, y compris pour des mesures prévues par la loi, à l'autonomie des universités. C'est évidemment un sujet sur lequel nous allons travailler, animés par deux grands principes. En premier lieu, nous considérons que l'excellence de notre recherche doit s'inscrire dans les ESPÉ, et nous y travaillerons, avec la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. En second lieu, nous jugeons que davantage de praticiens doivent également y intervenir. Il s'agit de conjuguer excellence scientifique et esprit pratique dans la formation de nos futurs professeurs. C'est la tendance que nous imprimerons à l'avenir.

Sur la question des viviers, vous avez raison. Il existe, dans certaines disciplines, une crise de vocation, qui n'est pas seulement française mais mondiale. Un certain nombre de postes créés au cours des années passées n'ont pas été pourvus. Le sujet n'est pas seulement quantitatif, il est qualitatif, et nous renvoie à notre capacité à susciter des vocations le plus en amont possible et à les accompagner. Cela renvoie à ce que je disais tout à l'heure sur les assistants d'éducation, mais aussi à des politiques plus globales, qui ont une dimension sociale puisqu'il s'agit d'amener des personnes issues de toutes classes sociales vers le métier de professeur. C'est une exigence à laquelle je suis très sensible, avec une attention particulière aux disciplines en tension. Sur ce sujet, là encore, je pense que nous pourrions nous rassembler.

Je remercie, Marie-Christine Blandin, d'avoir insisté sur notre volonté de réduire les inégalités sans niveler par le bas mais en élevant tout le monde vers l'excellence. Car chaque élève a son excellence, à laquelle on doit le mener.

Je vous remercie également d'avoir souligné l'importance que nous attachons à la musique. Elle compte beaucoup dans nos vies, dans celles de nos enfants, et durant les premières années de l'existence – c'est une observation que corroborent les sciences cognitives. La musique est donc loin d'être une question marginale. Sur le sujet de l'éducation artistique et culturelle, nous souhaitons, avec la ministre de la culture, une inflexion particulière en matière de lecture, ainsi que de musique. Et nous entendons y travailler avec vous, pour accentuer sa présence : chorales dans les établissements, encouragement des pratiques instrumentales et de concert en milieu scolaire... Cela se traduit aussi par la volonté, très emblématique, de faire la rentrée en musique, afin que le premier jour de l'année scolaire, le 4 septembre prochain, chaque école, chaque collège, chaque lycée puisse commencer en musique. Cela peut prendre des formes très variées, venant tant des élèves que des institutions locales. J'entends sur ce sujet, comme cela est normal en démocratie, des critiques. On me reproche de m'occuper d'organiser un feu d'artifice, alors qu'il est tant de sujets plus importants ? Je réponds que le sujet est important, et que loin d'être un feu d'artifice, c'est un emblème qui permettra de tirer des fils de longue durée. On s'étonne d'une invention étrange, infaisable ? Je réponds que cela n'a rien d'étrange, et que d'autres pays, comme l'Allemagne, le font. J'ajoute que je l'ai moi-même vu faire dans les académies dont j'ai eu la responsabilité ; je me souviens d'un collège débutant l'année avec l'Hymne à la joie et je puis vous dire que cela a fait commencer l'année scolaire dans une ambiance qui n'avait plus rien de gris. Dire que l'école est synonyme de bonheur, de confiance, de bienveillance et que la musique en fait partie me paraît très important. Et cela n'a rien d'infaisable : je donne rendez-vous à la rentrée. Tout ne sera pas parfait, bien sûr, mais nous pouvons compter sur la coopération du ministère de la culture et probablement des collectivités territoriales – c'est aussi un appel que je leur lance, pour que des initiatives se développent localement, de manière pragmatique.

Je ne reviens pas sur les rythmes scolaires, la labellisation des associations, les dédoublements. La place du Conseil supérieur des programmes ? C'est un sujet auquel je vais travailler, à la lumière de ce que vous avez rappelé.

Nous reviendrons, madame Laborde, sur la politique de l'éducation prioritaire, à la lumière des travaux de l'OCDE.

Quelques mots sur les maîtres confirmés en CP. Il est vrai que le vœu n'est pas nouveau, mais nous sommes en train d'y travailler avec chacun des inspecteurs de l'éducation nationale, pour que ce soit une réalité à la rentrée prochaine.

Merci, madame Mélot, de ce que vous avez dit sur les rythmes scolaires. Pour la pause méridienne sur laquelle vous m'interrogez, il n'y a pas de changement. Sachant que certains dédoublements peuvent aboutir à des classes de quinze élèves, nous avons privilégié le pragmatisme et ouvert cette possibilité lorsque cela était pertinent. Nous ne faisons pas un dogme du chiffre de douze, et l'occasion d'observer scientifiquement de petites différences peut être intéressant dans les temps à venir.

Sur la scolarisation des moins de trois ans, nous nous situons, là encore, dans une continuité. Elle est un atout dans la lutte contre les inégalités sociales, et nous continuerons à aller dans ce sens, selon une vision englobante, incluant notamment les crèches. Là aussi, le pragmatisme est le maître mot, mais il reste que le système scolaire doit se mettre en situation d'accueillir les moins de trois ans partout où cela est pertinent, notamment d'un point de vue social.

Vous avez abordé la question du handicap. C'est une priorité fixée par le Président de la République, qui a choisi, dans le gouvernement restreint que nous formons, de nommer une secrétaire d'État au handicap, avec laquelle je travaille étroitement pour réussir, tant quantitativement que qualitativement, l'accueil des élèves. Nous avons évalué le besoin pour la rentrée prochaine à 8 000 contrats aidés supplémentaires. Il s'agit d'un effort considérable eu égard aux difficultés budgétaires. Il appartiendra au Premier ministre de le confirmer, mais je puis vous dire que nous travaillons à ce que cet effort soit entrepris. Nous le savons, la question est aussi qualitative. Je pense à la formation, à la pérennisation des personnels, au dialogue avec les familles. Je suis extrêmement attentif à ce sujet difficile, qui a beaucoup progressé depuis quinze ans mais qui exige que tout en apportant quelques inflexions, nous creusions le sillon.

Françoise Cartron a insisté sur les conditions du dédoublement mais aussi sur les rythmes scolaires. Dire qu'il s'agit d'un retour à la semaine de quatre jours n'est pas approprié, puisque coexisteront les deux organisations.

Vous avez fait référence, madame la sénatrice, aux études scientifiques et rappelé le rapport de la conférence nationale sur les rythmes scolaires en 2011. Vous avez eu raison d'insister sur la nécessité d'une vision globale du temps de l'enfant, et sa dimension annuelle. Je vous suis pleinement, et l'expérimentation d'Épinal que j'ai évoquée en témoigne. Sur cinq ans, nous avons loisir de travailler utilement sur ces questions. On le fera bien si on le fait de manière apaisée, à la lumière d'études réelles – car on entend parfois dire des choses qui ne sont pas étayées. Je suis ouvert à la création de groupes de travail sur ces questions. J'entends la nécessité d'associer l'ensemble des acteurs.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci de ces réponses. Sachant que vous devrez très bientôt nous quitter, et que de nombreux collègues souhaitent encore vous interroger, je propose que chacun pose très rapidement une question qui lui tient à cœur, et que vous lui apportiez une réponse par écrit.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Je tiens à vous dire que nous serons très respectueux des assemblées parlementaires et que je serai attentif à apporter des réponses de qualité aux questions qui émaneront de votre Haute Assemblée. Je pense qu'elles peuvent stimuler nos politiques publiques, dont la mise en œuvre peut se concevoir en lien très étroit avec vous.

M. Jacques Gasparrin. – Faire court ne va pas être simple, car j'envisageais de faire un état des lieux de ce qui a été supprimé et montrer que l'on se situe dans une sorte de continuité-rupture. Nous attendons de vous, monsieur le ministre, une certaine continuité mais aussi une rupture avec ce que l'on a connu.

Vous avez parlé de *La mallette des parents*, on pourrait également citer le programme *Parler bambin*.

Les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) ont changé de nom pour s'appeler ESPÉ, mais on a gardé les mêmes personnes. Halte au pédagogisme ! S'il y a des sciences de l'éducation qui fonctionnent bien, comme la neurobiologie, on peut s'interroger sur d'autres. J'aimerais connaître votre sentiment sur ce point.

Comme membre de la conférence nationale sur les rythmes scolaires en 2011, je puis vous dire que nous n'étions pas tous d'accord sur le rythme hebdomadaire. Se pose, surtout, la question du temps scolaire, trop long, réparti sur trop peu de jours, des programmes, des contenus, des vacances scolaires, trop longues, etc.

Vous avez parlé de l'autonomie des établissements. Dans certains pays, les chefs d'établissement choisissent les enseignants – ce qui permet, à mon sens, de meilleures coïncidences.

Vous rappelez votre attachement au bac. *Quid* du brevet ? Il ne représente qu'un coût de 2,9 millions d'euros, mais on peut s'interroger, dès lors qu'un socle commun le valide.

Attention, enfin, aux zones de montagne. Avec Annie Genevard, députée, nous avons alerté non seulement sur l'école à l'hôpital mais aussi sur la situation en montagne.

M. Jean-Léonce Dupont. – École de la confiance ? Très bien. Avant, pendant et après. J'aurais aimé avoir votre avis, monsieur le ministre, sur l'orientation en lycée et sur l'orientation post-bac. Quand la chance au jeu ou le tirage stochastique l'emportent sur la compétence, le travail, le mérite ou le profil, n'est-ce pas le moyen de décourager, et donc de remettre en cause la confiance ?

Mme Dominique Gillot. – J'ai bien compris que vous entendiez tracer de nombreuses lignes de continuité. J'aurais aimé vous entendre évoquer parmi elles, dans votre exposé liminaire, la scolarisation des enfants handicapés. C'est pour moi l'une des obligations de l'école, qui se doit d'être inclusive. Vous avez parlé de la réussite des élèves les plus fragiles : les enfants qui souffrent d'un handicap en font partie. Leur scolarisation repose sur deux vecteurs. L'accueil, tout d'abord, qui suppose l'adaptation de l'environnement scolaire

ainsi que la sensibilisation des maîtres par la formation – qui devrait être une exigence dans les ÉSPÉ –, l’accompagnement, ensuite, qui repose sur l’affectation d’un accompagnant des élèves en situation de handicap (AESH). La priorité reconnue au handicap par le Président de la République suscite beaucoup d’attentes. Nous en avons parlé, il ne faudrait pas que la réponse automatique passe par l’affectation d’un AESH sans que celle-ci soit tutorée, formée, intégrée à l’équipe éducative. J’ajoute que l’attention au handicap doit se porter de la petite enfance jusqu’à l’enseignement supérieur, y compris par la formation des examinateurs à l’évaluation des élèves en handicap, qui montent aujourd’hui en compétences et sont en capacité d’obtenir des diplômes. Elle doit aussi s’attacher aux enfants sourds dont la famille a fait le choix du bilinguisme, et donc à l’enseignement en langue des signes et de la langue des signes.

Dernière question, enfin, sur la gestion des ressources humaines. Très souvent, de bons éléments sont appelés à assurer des suppléances. Mais l’expérience ne peut aller au-delà de l’année scolaire, puisque l’intéressé, aussi excellent soit-il, n’a pas les titres ou les points de barème qui lui permettraient de rester et l’établissement y perd. Beaucoup de vos prédécesseurs se sont heurtés à ce problème de gestion des ressources humaines.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes tous très mobilisés sur cette question du handicap.

M. Guy-Dominique Kennel. – Je souhaite vous interroger, monsieur le ministre, sur la politique d’orientation, échec patent, depuis de longues années, du ministère que vous incarnez.

L’apprentissage, dont tout le monde chante les louanges, a toujours été le parent pauvre de l’éducation nationale. Quelle est votre politique en cette matière ?

Mme Claudine Lepage. – Je souhaite attirer votre attention, monsieur le ministre, sur le problème que pose le non-renouvellement de détachements d’enseignants dans les établissements du réseau de l’enseignement français à l’étranger. Cela crée une situation extrêmement tendue pour les établissements, les enseignants et par voie de conséquence, pour les parents. Je sais que vous connaissez bien le réseau des 500 établissements de l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger (AEFE). C’est un outil indispensable non seulement pour assurer la scolarisation des enfants français à l’étranger mais aussi pour le rayonnement de la France dans le monde.

M. Claude Kern. – Je m’en tiendrai à une suggestion et une question. Ma suggestion concerne l’aménagement des rythmes scolaires. Votre position me satisfait pleinement, mais pour certains, le délai de la rentrée 2017 est tout de même court. Les maires sont soumis à de fortes pressions de la part des enseignants et des parents. Peut-être serait-il bon que le ministre dise qu’il faut mettre à profit l’année scolaire 2017-2018 pour réaliser une évaluation et une concertation élargie, afin d’agir pour le bien-être des enfants et dans leur intérêt. Les maires, en particulier ceux des communes rurales, vous en seraient reconnaissants.

Quant à ma question, elle concerne les classes bilingues qui, dans la région frontalière dont je suis originaire, souffrent du manque de professeurs, notamment pour enseigner l’allemand. Les professeurs formés par l’éducation nationale partent souvent en Allemagne, pour des questions de rémunération.

Mme Marie-Pierre Monier. – L'éducation artistique et culturelle est pour vous un sujet important. Nous sommes d'accord pour dire qu'il s'agit, pour les élèves, d'un levier d'émancipation et d'intégration sociale. J'aimerais connaître vos intentions sur le parcours d'éducation artistique et culturelle (PEAC), mis en place en 2013 par la loi de refondation de l'école. Souhaitez-vous le conserver ?

Vous souhaitez donner priorité à l'école primaire, très bien, mais vous avez également évoqué l'école maternelle. Actuellement, sauf en REP, les très petites sections ne sont jamais comptabilisées pour décider de l'ouverture ou de la fermeture d'une classe. Or dans les petits villages, il n'existe pas de crèches et peu de modes de garde pour les tout-petits. Allez-vous créer un nombre suffisant de postes d'enseignants prenant en compte ces sections ?

Pour avoir enseigné en collège, je puis vous dire qu'enseigner à 30 ou à 24 élèves n'est pas la même chose. Vous mettez l'accent, et c'est tout à votre honneur, sur le dédoublement des classes de CP en REP+, mais qu'en sera-t-il de l'effectif des classes au collège, pour que les apprentissages se fassent mieux ? En 1980, nous étions à 24 élèves par classe, avec un dédoublement pour certaines disciplines. Le public a beaucoup changé, ne faudrait-il pas que l'on y revienne ?

Mme Patricia Schillinger. – Je plaide, pour ma part, pour un renforcement des moyens de l'école primaire et maternelle, dont la direction est assurée par des personnels qui n'ont pas le statut de directeur. J'ajoute que l'emploi de vie scolaire dont ils bénéficiaient ne leur a été alloué que jusqu'au mois de mars, et que les contrats aidés ont pris fin. Dans un collège, le directeur peut compter sur neuf emplois pour 400 élèves, alors que dans les écoles, il n'y a personne. C'est une vraie souffrance pour les enseignants, qui doivent s'occuper de l'absentéisme, de la sécurité, des enfants malades... Il faudrait trouver des solutions.

Je rejoins Claude Kern, alsacien comme moi, pour vous alerter sur le manque d'enseignants dans l'enseignement bilingue. J'y ajoute un sujet d'actualité : étant sur terre concordataire, les Alsaciens n'ont que 23 heures de cours, la 24^e étant destinée à l'enseignement religieux. C'est un éternel problème, auquel je sais que la rectrice travaille. J'espère que nous pourrions nous y pencher avec vous.

Mme Fabienne Keller. – Merci, monsieur le ministre, d'avoir souligné l'importance du long terme ; merci pour cette école de la confiance, pour avoir dit la force de votre priorité en faveur de l'école maternelle et primaire, ainsi que des quartiers difficiles.

Dans ces quartiers, entendez-vous relancer les internats d'excellence, qui permettraient d'accompagner les jeunes en situation familiale fragile ?

L'apprentissage est-il pour vous une priorité ? C'est un dispositif qui met le jeune en confiance, pour reprendre votre expression, dans une relation avec un adulte, et qui peut être décliné à tout niveau d'enseignement, pour lui donner une meilleure image.

Le numérique, enfin, est un outil paradoxal, qui prend beaucoup de temps aux enfants, pas toujours à bon escient. On évalue que le temps passé par un enfant devant un écran est équivalent au temps scolaire. Mais c'est aussi un extraordinaire outil d'ouverture. Pouvez-vous nous donner quelques pistes sur votre projet pour une meilleure utilisation du numérique ?

M. Alain Duran. – Sans rester « fixé au rétroviseur », je veux rappeler que votre prédécesseur avait engagé une démarche en faveur de l'école en milieu rural, sujet très sensible pour le sénateur de l'Ariège que je suis. Ces conventions avaient permis à une quarantaine de départements sur les 66 identifiés de contractualiser pour rechercher ensemble, en confiance serais-je tenté d'ajouter, les conditions propres à assurer une école de qualité et de proximité dans des territoires fragilisés par une baisse démographique tendancielle. On sait aujourd'hui que si rien n'est fait, on fermera des classes, ou pire, des écoles dans ces territoires. L'État s'est engagé à accompagner cette démarche en apportant de la visibilité, *via* des conventions triennales renouvelables, et en limitant le nombre de suppressions d'emplois, puisque pour la première fois, sur deux cartes scolaires consécutives, des dotations ruralité avaient été fléchées.

Alors que pour les premières de ces conventions, signées en 2013-2014, approche l'échéance du renouvellement, et tandis que des départements qui avaient souhaité se donner un temps de réflexion envisagent à présent de s'engager dans la démarche, j'aimerais connaître votre position sur ces conventions ruralité, qui donnaient de la puissance et de la confiance aux élus, et à la communauté éducative en général. Et si l'on doit poursuivre la démarche, ne serait-il pas judicieux de l'engager aussi pour nos collègues en milieu rural ?

M. Jean-François Longeot. – Vous avez annoncé, et l'on peut s'en réjouir, douze élèves maximum en CP et en CE1 dans les quartiers défavorisés, pour la rentrée prochaine. Ce dispositif pourrait-il être envisagé en milieu rural, où l'on rencontre de vrais problèmes avec certains enfants ?

M. François Bonhomme. – J'ai été agréablement surpris, monsieur le ministre, des annonces que vous avez faites depuis votre prise de fonction. Je pense non seulement au dédoublement des classes et à l'autonomie des établissements mais aussi au rétablissement des classes bilingues, à la fin des EPI, à la place réaffirmée des langues mortes, ainsi qu'à l'importance reconnue aux devoirs ou à la réaffirmation de l'importance du « par cœur » dans l'apprentissage. Sachez que votre réputation vous a précédé, perçant les murs épais du Palais du Luxembourg.

Je m'en tiendrai à trois questions. Quelle est votre position quant à la marginalisation, voire la suppression des notes, dans lesquelles, on s'en souvient, le Conseil national des programmes voyait une sanction qualifiée d'« humiliante », appelant à une évaluation « positive et encourageante » ?

Plus généralement, quel est pour vous le rôle et le statut de l'école comme lieu de transmission de connaissances plutôt que de compétences ou de talents ? Que comptez-vous faire pour assurer la place, dans l'enseignement, des humanités au sens classique du terme, comme élément de construction des individus et de leur autonomie ? Vous avez déjà lancé un signal fort avec la distribution des *Fables* de La Fontaine, auteur moderne s'il en est, dans les classes de CM2.

Vous comprendrez tout le caractère positif de mon propos, et j'espère que vous ne vous laisserez pas impressionner par le débat, qui ne me paraît pas essentiel, sur la chorale scolaire, ni par une fausse modernité qui a été source d'affaiblissement de l'école et ne perdrez pas de vue cette vieille vérité des savoirs fondamentaux qui n'attend que vous, monsieur le ministre, pour redevenir jeune.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. –Votre maître mot est la confiance. Je la crois très importante pour créer de l'union autour de l'école, avec pour boussole le bien des enfants. Les élus locaux ont besoin de confiance et d'être considérés comme des partenaires à part entière de l'éducation. Au cours des années écoulées, ils se sont sentis un peu maltraités, pour ne pas dire écartés d'un certain nombre de décisions, alors qu'ils sont pleins de bonne volonté et qu'ils investissent pour l'école.

J'appelle en particulier votre attention sur le milieu rural, qui est appelé à beaucoup évoluer, avec les nouveaux établissements publics de coopération intercommunale, dans les mois ou les semaines à venir. Ce milieu rural se pose beaucoup de questions sur l'école et se sent souvent relégué. Sachons accompagner la mutation de l'école en milieu rural dans le respect d'un principe de liberté mais aussi d'égalité. Quelques collègues nous ont fait part d'interrogations qui s'expriment. Certains ne comprennent pas, par exemple, que l'on ferme des classes en milieu rural quand, dans le même temps, on annonce le dédoublement d'autres. Ce sont là de vraies questions. Le maître mot réside dans la confiance et le partenariat avec les élus autour de l'enfant.

La réunion est close à 18 h 40.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 31 mai 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Groupe de travail sur l'aménagement du territoire – Examen du rapport d'information

M. Hervé Maurey, président. – Chers collègues, cette réunion fait suite à la réunion du groupe de travail de la semaine dernière visant à vous présenter les conclusions du rapport d'information de Louis-Jean de Nicolaÿ et de moi-même, que nous avons intitulé « Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité ».

Vous le savez, nous avons créé l'année dernière un groupe de travail pour réfléchir à cette notion, pour, d'un point de vue tant théorique que pratique, en analyser les évolutions et les perspectives. Avec son rôle constitutionnel de représentant des territoires, le rôle du Sénat à cet égard est central.

Les fractures territoriales sont de plus en plus fortes et leurs conséquences se manifestent dans les urnes. Au premier tour de la dernière élection présidentielle, le Front national est arrivé en tête dans quelque 19 000 communes, ce qui est lié au sentiment d'abandon que l'on perçoit nettement dans la plupart des territoires ruraux. On a une France coupée en deux, avec d'un côté les grandes aires urbaines, qui, entre 2000 et 2010, ont concentré 75 % de la croissance économique et, de l'autre côté, des territoires ruraux ou périurbains, qui cumulent les « moins » : moins d'emplois, moins de dynamisme démographique, moins de services publics.

Face à cette situation, les gouvernements successifs ont été plutôt défailants. L'aménagement du territoire est devenu au fil des ans le parent pauvre des politiques publiques. L'État a en effet relégué au second plan cette politique, qui était une spécificité française, en n'ayant plus de volonté réelle ni de vision stratégique sur ce sujet.

Pour autant, on ne peut plus aborder l'aménagement du territoire comme on le faisait dans les années 1960 et 1970. Il faut tenir compte de la décentralisation, de la mondialisation, de la construction européenne. En outre, de nouveaux acteurs ont émergé, l'État n'est plus le seul à intervenir dans ce secteur. Enfin, les méthodes ont fortement évolué ; il ne s'agit plus de définir une politique allant du haut vers le bas.

Je ne m'étendrai pas davantage sur le constat, largement partagé, mais je souhaitais tout de même rappeler que la situation est pour le moins préoccupante.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, co-rapporteur. – À l'issue de nos travaux, des nombreuses auditions et de la consultation par internet mise en place en particulier en direction des élus des territoires, nous constatons qu'une demande d'aménagement du territoire continue à s'exprimer fortement. L'absence de réponse à la hauteur de cette attente alimente de vives déceptions et un sentiment d'abandon. Le président vient de le rappeler,

dans plus de 19 000 communes, Marine Le Pen est arrivée en tête lors du premier tour de la dernière élection présidentielle.

Il est donc urgent de réagir en fondant une nouvelle ambition d'aménagement du territoire, afin de compenser ces déséquilibres. Le rôle de la puissance publique est d'amortir et d'atténuer les inégalités économiques, non de les amplifier, sans quoi elle n'a pas de sens. Nous sommes donc opposés à l'idée que la métropolisation soit le seul horizon territorial de notre pays, même si nous reconnaissons qu'elle est nécessaire pour le développement économique des territoires.

Il nous semble indispensable de proposer un modèle de développement plus équilibré, grâce à une politique volontariste d'aménagement du territoire. Ce nouveau modèle doit s'appuyer sur deux priorités. D'une part, il faut organiser la métropolisation pour qu'elle bénéficie au plus grand nombre, d'autre part, il faut aussi organiser la solidarité et la complémentarité entre les métropoles et les territoires alentour.

Il faut permettre aux territoires moins denses de se développer par des projets qui leur sont propres et non les laisser attendre les retombées, par redistribution, des métropoles. Pour cela, il faut en particulier renforcer le réseau des villes petites et moyennes, qui connaît un affaiblissement inquiétant alors même qu'il constitue l'armature territoriale de notre pays.

Nous vous proposons donc dix axes de réflexion se déclinant en vingt-six propositions.

M. Hervé Maurey, président, co-rapporteur. – Le premier axe consiste à renouveler le rôle de l'État dans l'aménagement du territoire. Il n'est pas question de remettre en place une politique allant du haut vers le bas mais on ne peut laisser perdurer cette situation, dans laquelle l'État est devenu un spectateur ou, pour reprendre son expression, « un facilitateur » en matière d'aménagement du territoire. Il a un rôle éminent de stratège, de régulateur, voire d'acteur, à jouer.

Nous proposons de mesurer systématiquement l'impact sur l'aménagement du territoire des décisions qui sont prises. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, au point que le Conseil d'État, dans son avis sur le récent projet de loi Montagne, avait souligné la faiblesse de l'étude d'impact. Les lois et décrets doivent mesurer l'impact de leurs mesures sur l'aménagement du territoire.

Nous proposons également d'évaluer les différents dispositifs de schémas et de zonages. Ces outils se multiplient ; il conviendrait de les évaluer et éventuellement d'en réduire le nombre.

Il nous paraît également essentiel que le critère d'aménagement du territoire soit pris en compte dans les choix de régulation et d'investissement de l'État, dans la mesure où, sur certains territoires, l'initiative privée ne suffit pas.

Enfin, nous proposons de revoir le pilotage stratégique de l'aménagement du territoire. Ronan Dantec se souvient sans doute que, lorsque nous avons auditionné le Commissariat général à l'égalité des territoires, le CGET, nous étions abasourdis d'apprendre que le commissaire général ne se positionne pas du tout comme un acteur de l'aménagement du territoire ; il se contente d'assister à des colloques... Nous souhaitons la mise en place d'une véritable structure de pilotage, placée sous l'autorité d'un secrétaire d'État rattaché

directement au Premier ministre, car l'aménagement du territoire nécessite une action transversale.

Deuxième axe, il faut conforter le rôle des collectivités territoriales. Je le disais, il n'est pas question de tout remonter au niveau de l'État ; nous pensons qu'il faut encourager un binôme pertinent : le binôme région-établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). En effet, la loi NOTRe a renforcé les compétences des régions dans ce domaine ; elles disposent ainsi de la légitimité et de la capacité à intervenir. De même, les EPCI sont beaucoup plus grands depuis le 1^{er} janvier 2017, et ils ont donc une importante capacité d'action ; ils ont même une obligation d'action, car ils ne peuvent plus concentrer tous les services dans le chef-lieu de l'intercommunalité. Ils doivent mailler leur territoire des différents services et équipements.

Tout cela n'est pas encore stabilisé, mais nous croyons beaucoup à ce binôme. Cela ne signifie pas que le département soit exclu de l'aménagement du territoire, notamment dans les zones très rurales ne disposant pas de grands EPCI.

Il est urgent par ailleurs de faire une pause dans le domaine de la gouvernance territoriale. Nous recommandons un moratoire sur les réformes territoriales. Il y a eu beaucoup de réformes ces dernières années et il faut maintenant laisser les choses se décanter.

Afin de conforter le rôle des acteurs locaux, nous préconisons de privilégier systématiquement la contractualisation entre collectivités territoriales. Cette démarche permet d'avoir une action concertée et efficace.

Par ailleurs, Rémy Pointereau y sera sensible, il convient de simplifier les normes applicables aux collectivités territoriales pour libérer les initiatives locales. Notre collègue a mené un travail important en tant que premier vice-président de la délégation aux collectivités territoriales. Ses préconisations doivent être reprises et appliquées.

Le troisième axe est celui des ressources. Les finances locales sont un levier privilégié pour réduire les fractures territoriales, mais nous savons aussi qu'à force d'accumuler les dispositifs – dotations, subventions – les finances locales se sont transformées en un système opaque, confus, incompréhensible.

Nous sommes donc favorables à une remise à plat des dotations et des subventions pour les rendre plus équitables, lisibles et transparentes. Il n'est pas normal que la DGF par habitant dans une commune urbaine soit de 1,5 à 2,5 fois plus élevée que dans une commune rurale. Ces inégalités de DGF sont souvent elles-mêmes amplifiées par les subventions régionales. En Haute-Normandie, par exemple, les subventions s'élèvent à 230 euros par an et par habitant en zone urbaine contre 50 euros en zone rurale.

Le quatrième axe porte sur la couverture numérique du territoire et sur la lutte contre les déserts médicaux. Nous ne faisons pas de proposition nouvelle sur ces deux points mais il faut que les propositions déjà formulées par notre commission soient reprises dans leur intégralité.

En ce qui concerne le numérique, un classement récent publié par la Commission européenne classe d'ailleurs la France au vingt-septième rang sur vingt-huit pour l'équipement en très haut débit fixe. S'agissant du mobile, les engagements pris dans le cadre de la loi dite « Macron » sur la couverture 2G à l'échéance fin 2016 n'ont pas été tenus.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, co-rapporteur. – Le cinquième axe concerne la nécessaire adaptation des services publics. Le désenclavement des territoires éloignés doit devenir un réflexe interministériel.

La mutualisation et la coordination des services de proximité doivent être poursuivies. Depuis la signature, en 2010, de l'accord national « + de services au public », la création de points d'accueil mutualisés en zone rurale est devenue le pilier de la politique publique d'accessibilité aux services essentiels. On dénombre aujourd'hui 1 100 maisons de services au public (MSAP) ouvertes ou en cours d'installation, dont près de 500 résultent de la transformation de bureaux de poste.

La loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste a permis de conforter les missions de service public confiées à l'entreprise, parmi lesquelles figure la mission de contribution à l'aménagement du territoire. Nous devons encourager l'État et les collectivités à donner de la consistance au souhait du législateur : il ne faut pas exclure d'installer un office du tourisme, un guichet de préfecture ou de centre des finances publiques, dans une MSAP.

Parmi les grands sujets de proximité se pose également la question de l'école. L'État doit se donner les moyens d'une réelle souplesse qui permette de maintenir des écoles de proximité partout où elles sont nécessaires à la cohésion et à la vitalité de nos territoires, et non seulement en zone sensible. Il y a des zones très sensibles aussi en zone rurale, où l'abaissement du niveau scolaire est de plus en plus important.

Le sixième axe porte sur les infrastructures et les réseaux. Il est nécessaire de construire une nouvelle politique de connectivité fondée sur deux piliers : d'une part, des investissements dans certaines infrastructures critiques, d'autre part, des soutiens ciblés sur les bourgs et petites villes dans les territoires les plus enclavés.

Nous avons été confortés dans cette position par les nombreuses contributions recueillies sur l'espace participatif du Sénat, qui ont souligné le caractère prioritaire de la mobilité et des transports. Le développement d'une offre multimodale – train, bus, vélo ou voiture à la demande, covoiturage – doit permettre de fournir une offre de transport économiquement et écologiquement viable sur chaque portion de notre territoire. Si cette multimodalité s'impose naturellement dans les zones denses, elle est souvent la dernière solution qui s'offre à la ruralité, où l'usage des transports collectifs diminue tendanciellement.

Mais nous avons vu récemment à quel point nos réseaux de transport se dégradent rapidement. Cela fait régulièrement perdre des places à la France du point de vue de l'attractivité : selon Infrastructure France, en l'espace de dix ans, notre pays est passé de la deuxième à la sixième place au niveau mondial pour le ferroviaire, de la dixième à la vingt-sixième pour le réseau portuaire, de la cinquième à la quinzième dans le secteur aéroportuaire, et de la quatrième à la quatorzième pour la distribution d'électricité. Le risque est d'entraîner à terme une dépréciation irréversible de ce capital précieux.

Nous préconisons également de réaliser un état des lieux des besoins prioritaires d'infrastructures et de faire en sorte que l'aménagement du territoire devienne le critère principal d'investissement public.

Le septième axe concerne naturellement la transition verte, qui constitue une véritable opportunité. Il est indispensable de valoriser les atouts de nos territoires dans

l'économie plus responsable qui se dessine pour demain, à travers l'écotourisme, les filières d'excellence ou les circuits courts alimentaires. Nous devons aussi planifier un développement cohérent et ambitieux des énergies renouvelables car c'est une occasion inespérée d'offrir aux territoires les plus fragiles les moyens de conserver des emplois non délocalisables.

Le huitième axe vise à maintenir une vitalité économique dans chaque territoire. Les élus locaux ont longtemps misé sur leur capacité à attirer et à négocier l'implantation d'entreprises sur leur territoire. Mais ce paradigme a évolué sous l'effet de la mondialisation et les élus ont perdu une grande part de leur influence.

Pour les territoires défavorisés, l'enjeu n'est pas celui de leur réindustrialisation par l'implantation artificielle d'activités économiques ; il s'agit avant tout de créer des conditions favorables à l'implantation d'entreprises pour lesquelles la concentration spatiale importe peu. Ils peuvent en effet miser sur certains atouts, comme des coûts de production avantageux, un foncier peu coûteux, une échelle des salaires plus basse et une économie de proximité non délocalisable.

Il faut donc enrayer l'affaiblissement des centres-bourgs des villes petites et moyennes au moyen d'un plan ambitieux de rénovation de l'habitat et des commerces. On ne peut que regretter l'effondrement des crédits du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) depuis 2010, au profit d'une logique d'appel à projets qui pénalise toujours les plus fragiles. Il paraît indispensable que les aides économiques de la région et de l'État soient modulées en fonction de critères d'aménagement du territoire. Les pouvoirs publics doivent subventionner le maintien d'installations critiques comme des stations-service et des distributeurs de billets afin d'éviter que ne s'installent des cercles vicieux de désertification.

Il faut aussi remettre à plat notre système de formation, cela me semble très important. Il n'est pas rare que des formations soient proposées localement aux demandeurs d'emploi alors qu'aucun débouché réel n'existe sur le territoire. Dans le même temps, on trouve des entreprises confrontées à des difficultés réelles de recrutement dans certaines filières, faute d'une main-d'œuvre qualifiée, adaptée et disponible à proximité – j'en ai des exemples concrets dans ma commune. Il est parfois nécessaire d'avoir douze candidats à une formation pour que celle-ci soit mise en place alors que les entreprises locales n'ont besoin au total que de quatre ou cinq personnes.

Le neuvième axe consiste à enrayer le démantèlement de l'ingénierie publique, dont l'État s'est progressivement désengagé. En raison du coût élevé de l'ingénierie, il existe une véritable fracture entre les collectivités. Seules celles d'une certaine taille – régions, départements et EPCI ou communes les plus importants – ont réellement les moyens de se doter de personnels d'encadrement et d'ingénierie en nombre suffisant. Les petites collectivités n'ont quant à elles pas les moyens de s'appuyer sur une réelle capacité d'expertise, ni en interne faute de personnel, ni en externe faute de crédits pour financer les bureaux d'étude.

Dans les faits, les capacités de management public sont ainsi concentrées aux deux tiers dans un millier de collectivités. Il devient donc indispensable que les nouveaux EPCI qui se constituent s'attachent à développer prioritairement leurs propres capacités d'ingénierie, en coordination avec la région ou le département, selon les territoires, ce qui légitimerait d'autant leur rôle auprès des maires concernés.

Nous préconisons également la création d'un « guichet unique de l'ingénierie publique », qui aurait pour mission d'organiser et de coordonner la mise à disposition de l'ensemble des compétences disponibles et d'orienter les territoires vers les acteurs les plus compétents. Cette initiative prolongerait les expériences actuellement menées consistant à mobiliser les corps d'inspection de l'État pour aider les collectivités sur des problèmes spécifiques. Il arrive en effet que les services de l'État aient d'importantes capacités d'ingénierie mais que si une collectivité ne peut leur demander de l'aide, ils ne le font pas spontanément.

Il est tout autant nécessaire d'accroître la fluidité entre les fonctions publiques, dans la mesure où les collectivités et l'État font désormais jeu égal dans de nombreux domaines, notamment dans ceux qui sont associés à l'aménagement du territoire. À cet effet, la fusion de l'Institut national des études territoriales (INET) et de l'École nationale d'administration (ENA), dont les parcours de formation sont proches, constituerait un signal fort pour nos territoires ; je crains que ce ne soit un vœu pieu, mais on peut tout de même le formuler...

Enfin, le dixième axe dresse des perspectives pour inscrire nos territoires dans l'espace européen. La France doit affirmer son modèle d'aménagement pour orienter les priorités européennes. Les négociations du budget et de la politique des fonds structurels pour la période 2021-2027 se préparent dès maintenant. Notre pays doit peser en faveur d'une véritable « feuille de route des territoires » visant à éviter l'abandon et le déclassement des territoires en Europe, en plaidant pour la sanctuarisation de fonds spécifiques pour l'aménagement du territoire.

À l'heure actuelle, les crédits liés au développement rural sont intégrés à l'enveloppe de la politique agricole commune, pour laquelle ils servent de variable d'ajustement. Il convient également de veiller à ce que la nouvelle carte régionale française ne conduise pas à une forme de lissage dans l'attribution des fonds européens.

Pour les territoires frontaliers, nous préconisons d'expérimenter des mécanismes de délégation de souveraineté pour s'affranchir de négociations intergouvernementales encore trop pesantes dans la coopération transfrontalière.

Tels sont les dix axes que nous proposons au travers de notre rapport.

M. Hervé Maurey, président, co-rapporteur. – Nous allons transmettre rapidement ces propositions au nouveau Gouvernement. Le ministère a un nouvel intitulé : la cohésion des territoires – espérons que cela s'accompagne d'une vraie volonté d'améliorer la situation. C'est dans cette perspective que nous souhaitons prendre contact avec le ministre.

Par ailleurs, dans le cadre de la préparation de ce rapport, nous avons rencontré le président du Sénat et nous souhaitons que nos préconisations soient portées par la Haute Assemblée, y compris au travers de propositions de loi.

M. Rémy Pointereau. – Le pilotage de l'aménagement du territoire était autrefois conduit par la Datar, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. Cette institution n'existe plus, ce qui est dommage. Je félicite les deux co-rapporteurs pour la qualité de leur rapport et pour leurs recommandations.

Il me semble important de mentionner le sentiment d'abandon des territoires ruraux, qui se traduit dans les élections successives par des votes extrêmes. Dans une ville de 50 000 habitants, le Front national remporte 15 % des voix, mais dans la commune rurale située à quinze kilomètres, le score obtenu atteint 30 %, 40 %, voire 60 %.

Cela pose la question des services publics et des services de proximité. Cela soulève également le problème des centres-bourgs, les anciens chefs-lieux de canton, où le commerce périclité. Cela est d'ailleurs lié à la folie des installations de grandes surfaces à la périphérie des villes. Nos concitoyens ruraux travaillent souvent en ville et font leurs courses au retour ou à l'aller dans la grande surface, délaissant ainsi les commerces ruraux.

Il conviendrait donc de mettre un frein à cette frénésie. La population et le pouvoir d'achat des zones rurales diminuent mais, pourtant, on construit encore des grandes surfaces... Tout le monde y perd, puisque les commerces des centres-villes comme ceux des petits villages ferment. Il faut donc se poser la question de cette organisation territoriale. En outre, ces grandes surfaces pénalisent nos agriculteurs. Il s'agit d'un cercle infernal, qui mériterait un travail approfondi.

En ce qui concerne le binôme région-EPCI, je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous, monsieur le président. Pour ma part, je plaide pour un binôme région-département, la région compensant les moindres ressources du département, et pour un binôme commune-EPCI, l'EPCI permettant de faire ce qui ne peut être fait à un échelon territorial trop petit. En effet, il existe dans certaines régions une concurrence entre collectivités qui aurait pu être évitée.

La problématique de la DGF contribue aussi à ce sentiment d'abandon. Une DGF annuelle par habitant allant de 50 euros dans les communes rurales à plus de 200 euros dans les métropoles pose un véritable problème. Les métropoles et les villes ont, certes, des frais de centralité plus importants, mais les frais d'approvisionnement en eau, en électricité en milieu rural sont colossaux.

M. Michel Raison. – Ou en numérique.

M. Rémy Pointereau. – Absolument, d'autant que les communes rurales doivent payer pour en bénéficier alors que les opérateurs prennent en charge ces frais en ville.

Enfin, la question de la formation est importante, en particulier en matière agricole et viticole. Il y a ainsi une forte demande non satisfaite de travailleurs ruraux car il n'y a pas de centre de formation. Les viticulteurs font de plus en plus venir des salariés détachés de Roumanie ou de Pologne. Il y a donc un gisement phénoménal d'emplois agricoles qui ne sont pas pourvus. Il faut se demander pourquoi. Est-ce lié à l'absence de formation ? Aux faibles salaires ? À la difficulté du travail ? Il faudrait se pencher sur cette question.

Il s'agit donc d'un excellent travail, mais qui doit être suivi d'actions précises.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je veux d'abord féliciter les deux co-rapporteurs pour ce travail intéressant. J'ai participé à quelques réunions préparatoires et c'était toujours positif. On touche là à un sujet qui nous concerne tous mais je m'en tiendrai à quelques idées générales.

Il me semble positif que le Sénat fasse une proposition au ministre en matière d'aménagement du territoire ; la vision de l'État et du territoire a été largement développée par le Président de la République pendant la campagne électorale. Beaucoup de points que vous proposez seront considérés avec pragmatisme et intérêt par le Gouvernement.

On a beaucoup expliqué lors de notre réunion de la semaine dernière le vote en faveur du Front national par le sentiment d'insatisfaction en matière d'aménagement du territoire. Il y a certes nombre d'exemples d'insatisfaction, mais les tendances diffèrent selon les territoires. La ville de 12 000 habitants dont j'ai été maire pendant 31 ans bénéficie de tous les services, mais le Front national y a augmenté progressivement pour atteindre 1 500 électeurs sur 8 000. Je pose la question aux maires du département dont je suis élu et ils expriment de la colère et de la déception face à ces scores, car ils trouvent cela injuste ; ils font du bon travail. Leurs villages sont accueillants, agréables mais le Front national y recueille pourtant beaucoup de suffrages.

Globalement, ce n'est pas forcément l'aménagement du territoire qui est en jeu dans cette situation, mais la confiance dans notre pays et dans ses institutions. L'aménagement du territoire contribuerait à lutter contre cette tendance, mais ce n'est pas suffisant, il faut surtout développer une vision positive de la France. On y est tous partie prenante, dans notre manière de nous exprimer sur les territoires, sur les manquements ; nous sommes tous responsables de cette vision négative et nous devons être capables d'être positifs dans tous nos secteurs d'intervention, y compris au sein du Sénat.

Sans doute, il manque des médecins et l'organisation des services publics n'est pas partout satisfaisante, mais de nombreux efforts ont été faits, notamment par les régions. Je suis d'accord avec l'idée du binôme région-EPCI, mais cela ne signifie pas que les départements doivent être oubliés. Dans un secteur rural, le département joue son rôle d'aménagement du territoire. Il faut donc envisager les choses de manière pragmatique. Une loi ne peut s'imposer partout de la même manière, j'en suis convaincu.

Dans la perspective que vous proposez, messieurs les co-rapporteurs, le département jouera son rôle. En Indre-et-Loire, il existe maintenant une métropole, Tours, mais elle ne participera pas à l'aménagement du territoire, à la différence de Nantes, de Rennes, de Lyon et des autres vraies métropoles. Néanmoins, la petite métropole doit jouer son rôle par rapport aux territoires ruraux.

Il n'y a pas, il ne peut pas y avoir une France coupée en deux. Je refuse cette expression. Il y a une France rurale, qui vit parfois très bien, souvent mieux que ce que l'on dit, et des France urbaines, qui ne vivent pas toujours bien. Là encore, faisons preuve de modération et de pragmatisme et définissons correctement nos objectifs.

Ce document sera, je pense, lu avec intérêt par le ministre et j'espère qu'il sera pris en compte parce qu'il le mérite, par les dix axes de recommandations que vous faites, monsieur le président, monsieur de Nicolaÿ.

M. Alain Fouché. – Ce rapport me paraît très clair et pragmatique. J'espère que ses recommandations seront entendues par le Gouvernement.

M. Pointereau évoquait la grande distribution. J'avais déposé il y a plusieurs années une proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur l'équipement commercial, qui permettait à la commission départementale d'équipement commercial d'être beaucoup plus

stricte mais cela n'a pas abouti. Au contraire, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, une loi a facilité l'installation des grandes surfaces. Désormais, les projets dans les départements sont généralement refusés mais, à Paris, tout passe. Par conséquent, la notion de bassin, de population, n'existe plus du tout et des grandes surfaces sont construites partout. Le malheur est donc fait, je le crains...

En ce qui concerne les services de proximité, c'est le Gouvernement Raffarin qui a créé la Banque postale à la condition que, en contrepartie, celle-ci offre des services publics - maintien de bureaux de poste ou ouverture d'agences dans les mairies ou les commerces ruraux. La Poste l'a assez largement fait et cela fonctionne plutôt bien, moyennant un coût important pour la Poste. Il faut maintenir cela.

S'agissant des maisons de services au public, les choses se sont compliquées avec la loi NOTRe : le département et l'Union européenne étaient financeurs et, désormais, la grande région du Bordelais refuse de les financer, bien que l'on abrite des services relevant de sa compétence. Donc on a fermé cette MSAP, que l'on a remplacée par une autre structure départementale, qui ne remplit pas tout à fait le même rôle pour les usagers.

Enfin, pour ce qui concerne les grandes régions et les grands EPCI, je suis inquiet de ce que je constate aujourd'hui : il y a dans ces EPCI des villes importantes – dans ma communauté de communes, une ville de 190 000 habitants et une autre de 40 000 – et, tout autour, 50 ou 60 communes de quelques milliers d'habitants. Or les entreprises sont essentiellement orientées vers les zones industrielles des grandes villes et pas du tout vers les communes rurales. Il faudra donc que, dans quelques mois, notre commission ou la commission des affaires économiques se penche sur cette question, qui me paraît préoccupante.

M. Michel Raison. – Je félicite les deux co-rapporteurs pour leur travail, qui est difficile. Tout le monde essaie d'analyser les raisons de ce vote pour le Front national dans le secteur rural. Il n'y a pas qu'une cause et le sujet de ce rapport n'est pas le seul facteur explicatif, je rejoins Jean-Jacques Filleul sur ce point. Il y a aussi ce problème de confiance, mais il n'y a pas que des facteurs cartésiens.

Il me semble qu'il y a aussi un effet de foule, notion relevant de l'encadrement des manifestations par les forces de l'ordre. J'ai moi-même organisé des manifestations, auxquelles participaient des personnes n'ayant aucune intention de casser ; puis un guignol se mettait à casser, suivi d'un deuxième et d'un troisième et ceux qui étaient venus pour manifester calmement s'y mettaient aussi dans un mouvement de suivi. Il existe aussi un tel effet dans le vote Front national.

Notre problème avec les rapports, c'est que, souvent, ils ne servent à rien, alors qu'ils sont de bonne qualité, surtout au Sénat.

M. Hervé Maurey, président, co-rapporteur. – C'est encourageant...

M. Michel Raison. – Un rapport sénatorial sur la démocratie participative vient de sortir. Je vous encourage à le lire, il est exceptionnel. Le président de la mission d'information, Henri Cabanel, et son rapporteur, Philippe Bonnacarrère, étaient tous les deux excellents et le rapport est très bon. Il constitue aussi une forme de réponse à cette interrogation et j'espère qu'il aura des effets.

Quand on analyse ce qui se passe dans notre pays, que voit-on de nouveau, de révolutionnaire ? Rien. On va essayer de réformer vaguement le code du travail, vraisemblablement sans y arriver ; on va convaincre les gens que les hommes politiques sont immoraux donc on va faire une loi de moralisation de la vie politique ; jusque-là rien de révolutionnaire...

En revanche, les propositions contenues dans ce rapport sont, elles, révolutionnaires. Vous l'avez dit, monsieur le président, l'État est devenu, en matière d'aménagement du territoire, facilitateur, voire seulement spectateur. C'est très grave. Notre pays faisait de l'aménagement du territoire autrefois. Le président de mon département ne fait que de l'accompagnement autour des pôles urbains, il se moque du reste !

Il faut peut-être créer un véritable ministère mais il ne doit pas être artificiel. Le dernier ministre qui ait tenté de faire quelque chose en matière d'aménagement du territoire, c'est Édith Cresson. Elle avait essayé de délocaliser des administrations – le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, l'ENA – et elle a eu des manifestations et des grèves dans tous les sens.

J'en reviens aux ressources. Lorsqu'elles ont été créées – maintenant elles sont devenues trop compliquées –, les méthodes de calcul de la dotation étaient intelligentes, elles étaient calculées en fonction des charges et des compétences des collectivités.

Le problème c'est qu'il faut maintenant se financer son pylône téléphonique, sa fibre optique. Dans mon département, on donne ainsi 9 euros par habitant, hors dotation, c'est une folie. Sans doute faut-il simplifier le calcul de la dotation mais non nécessairement le bouleverser.

Quant aux routes, voilà un vrai déséquilibre. Les impôts du monde rural financent des quadruplements d'autoroutes dans des pôles urbains mais on attend depuis quarante ans une autoroute – dans la Haute-Saône, il n'y en a pas. Il existe ainsi une banane aride de 130 kilomètres entre le sud de la Haute-Marne, le nord de la Haute-Saône et les Vosges, un tronçon bloqué entre l'Atlantique et la Suisse faute d'un nombre suffisant de véhicules. Évidemment, puisqu'il n'y a pas de route ! Arrêtons là les bêtises !

On doit financer le désenclavement et il faut que l'on puisse téléphoner. Lorsque le téléphone à fil est apparu, on l'a installé partout, y compris dans le moindre hameau. Depuis lors, on a privatisé la téléphonie mobile donc l'opérateur installe des pylônes là où c'est rentable, on ne peut pas lui en vouloir. On a le même problème avec la SNCF ; c'est un opérateur. C'est à l'État de payer. Un train d'équilibre du territoire est, par définition, déficitaire. Même si la SNCF était mieux gérée, il serait normal qu'elle conserve des déficits sur ces lignes.

On peut toujours parler mais le vrai problème d'équilibre et d'équité est là : on ne finance plus de route, de téléphone, de fibre optique, les gens doivent le financer. On nous subventionne un peu mais c'est insuffisant. Là est l'inégalité financière.

Vous avez beaucoup parlé des commerces. Plus de la moitié de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, la TACA, qui alimente le FISAC et qui a été doublée il y a un an ou deux, est captée par le budget de l'État. La grande distribution paie donc des taxes élevées, on ne s'en plaindra pas, mais cela n'abonde pas complètement le FISAC. L'État a donc volé la taxe au FISAC, qui n'a plus d'argent.

Enfin, nous avons un cheval de bataille commun, monsieur le président, c'est la santé. On ne va pas continuer à regarder la situation s'aggraver sans rien faire pendant dix ans. Depuis mon mandat de député, en 2002, je propose à chaque loi sanitaire le même amendement ; il n'est jamais adopté. Il n'est pourtant pas fracassant, il s'agit de plafonner les zones sur-dotées en médecins. Mais, que l'on ait un gouvernement de droite ou de gauche, il nous explique chaque fois que l'on ne comprend rien. D'un autre côté, on n'aura bientôt plus de médecin...

Il y a bien des problèmes que l'on aura du mal à résoudre mais la priorité, c'est que l'État ne soit plus spectateur, que l'équité dans le financement soit rétablie et que le monde rural ne finance pas les routes en voyant passer les trains, et même en ne les voyant plus passer...

Mme Nelly Tocqueville. – Je tiens également à vous féliciter pour le travail accompli, car ce sujet nous tient tous à cœur. En tant que sénateurs, nous représentons les territoires, et nous le revendiquons.

Je partage les observations de M. Filleul, je ne suis pas tout à fait d'accord pour faire une lecture uniquement pessimiste des territoires. Dans tous les territoires, et dans les territoires ruraux en particulier, de nombreuses initiatives sont prises pour créer, inventer, voire réinventer, une dynamique ; je pense à l'économie sociale et solidaire en vue de réimplanter des commerces, des activités de proximité. Certes, ces initiatives peuvent sembler des gouttes d'eau dans l'océan, mais elles sont en réalité essentielles sur le plan local. C'est une manière de réintroduire de l'activité, de redynamiser les bourgs, les centres-bourgs, et d'inciter les habitants à revenir vers des activités de proximité.

Par ailleurs, je suis, comme vous tous, attristée par l'importance du vote Front national. Celui-ci est arrivé en tête au premier tour dans ma commune qui appartient à la métropole Rouen-Normandie comprenant 500 000 habitants. Même si l'on ne peut s'en satisfaire, ce fut rassurant de constater que ce ne fût pas le cas au second tour.

Au sein de la métropole, on observe que ce sont les territoires ruraux les plus éloignés de la ville-centre qui ont voté pour le Front national, y compris au second tour. On ne peut pas faire comme si le problème n'existait pas. Pourtant, ma commune ne rencontre pas de difficultés particulières, ne subit pas d'arrivées massives de migrants, bénéficie de nombreux services de proximité au niveau de la métropole et au niveau local et ne connaît pas de sentiment d'abandon. En fait, les habitants ont des peurs diffuses, qu'ils ne savent pas expliquer. Les médias jouent aussi un rôle et les réseaux sociaux ont des conséquences absolument dramatiques. Cette situation doit nous inciter à engager une réflexion sur ce sujet. Toutefois, plus les causes sont diffuses, plus il sera difficile de trouver des réponses.

Pour en revenir au rapport d'information, je veux vous interroger sur un point qui n'a pas été soulevé – c'est peut-être volontaire ! – concernant l'urbanisation des territoires.

Il importe d'avoir une réflexion sur les territoires, notamment ruraux. Aujourd'hui, les communes sont intégrées dans des documents d'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme (PLU) bien sûr, mais aussi les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI). L'aménagement du territoire devrait contribuer à trouver des solutions en matière de revitalisation des centres-bourgs, de réimplantation de commerces et d'activités économiques, ce qui aurait des effets sur la revitalisation des écoles, chaque service entraînant un autre. Tout cela suppose bien évidemment l'aménagement des

réseaux de transport. Il y a des solutions : nous avons installé un transport à la demande dans la métropole de Rouen, et tous les territoires sont desservis.

Il convient donc de réfléchir aux solutions qui n'existent pas encore aujourd'hui ou qui existent dans d'autres pays. Cette synergie des forces est l'une des solutions. Il n'y a pas une solution ; il y a des solutions. Les zones de montagne ne sont pas des zones de plaine. Mais il faut tirer bénéfice des expériences menées dans certains territoires, car elles sont de nature à aider d'autres territoires à nourrir leur réflexion.

M. Ronan Dantec. – Je vous remercie d'avoir traité cette question et je rends hommage au travail accompli, car la tâche n'était pas aisée.

Comme vous l'avez souligné, l'État n'a plus de doctrine. Vous auriez pu faire un rapport pour prendre position à partir de propositions de l'État, mais les auditions auxquelles j'ai participé ont montré que l'État n'avait plus de doctrine, ce qui est extrêmement inquiétant. Nous devons donc recréer nous-mêmes une doctrine sur l'aménagement du territoire, ce qui n'est pas facile.

Veillez m'en excuser, mais le rapport d'information me semble relativement tiède. Il n'ose pas aller trop loin alors que les difficultés auxquelles nous allons être confrontés sont importantes. Vous avez voulu trouver des consensus : nombre des propositions formulées sont opérationnelles et pertinentes, mais il faudra aller plus loin demain, en faisant des propositions plus clivantes, je le sais bien.

Je ne reviendrai pas sur les points sur lesquels je suis d'accord avec vous, à savoir la fracture numérique, les déserts médicaux. À un moment donné, il faut que l'État joue un rôle un peu aménageur.

Un point, qui n'est pas traité dans ce rapport d'information porté par des élus de l'Ouest, dont je suis, me semble essentiel : la fracture entre l'Est et l'Ouest. La différence de vote est très nette entre les métropoles et les zones rurales. Dans la Loire-Atlantique, le Front national a obtenu 7 % des suffrages à Nantes, contre 30 % dans les communes rurales de deuxième niveau, si je puis dire. Il en est autrement dans l'Est de la France. Il y a donc là un enjeu géographique. Il importe de réduire le déséquilibre existant entre l'Est et l'Ouest. De même, le sud du centre de la France souffre beaucoup : le score du Front national a été très élevé dans des territoires où il était historiquement bas. Il y a donc bien là un enjeu de politique industrielle. Or, à ma connaissance, le rapport d'information ne traite pas cette question.

Je suis un élu d'un territoire qui va particulièrement bien – le Président de la République vient inaugurer cet après-midi le nouveau paquebot aux chantiers navals de Saint-Nazaire. Pourtant, comment allons-nous assumer le fait que l'État considère que nous ne sommes plus prioritaires ? Quels outils faut-il mettre en place pour réindustrialiser objectivement les zones qui vont le plus mal ? Même s'il ne sera pas évident de trouver un consensus entre nous, il faut tenter de résoudre cette fracture.

De même, la question du logement est peu abordée dans le rapport d'information. Doivent vivre dans les zones rurales les personnes qui ont envie d'y demeurer.

M. Jean-Jacques Filleul. – C'est vrai !

M. Ronan Dantec. – C'est un point clef. L'un des enjeux est la densification des métropoles : ne doivent y résider que les personnes qui en ont envie. Les personnes qui vivent dans les zones rurales parce qu'elles n'ont pas d'autre choix voteront pour le Front national par aigreur d'une vie subie. Le logement est un enjeu majeur.

Comme je l'ai déjà dit, il est souhaitable qu'un ministère regroupe l'aménagement du territoire et le logement. La première politique en matière d'aménagement du territoire, c'est le logement. Or, sur cette question centrale, vous n'êtes pas allés très loin. Il convient d'éviter la flambée des prix dans le cœur des métropoles. Je reste convaincu que l'encadrement des loyers, une mesure décriée en son temps, mais qui a des effets plutôt positifs, fait partie de la batterie d'outils à utiliser. Il y aura à un moment des désaccords politiques sur l'aménagement du territoire.

Je vous rejoins sur la question de l'ingénierie publique. Cette question recoupe d'ailleurs celle des départements. Nous avons fait un travail assez peu abouti sur les lois de décentralisation au cours du mandat précédent : les orientations ont changé avec les Premiers ministres. La question de la place du département est vraiment posée, y compris dans le cadre de l'ingénierie publique.

Dans la Loire-Atlantique, je suis surpris par la baisse de capacité d'accompagnement du département, et je doute que les grandes régions reprennent le flambeau. Je doute que les petits EPCI soient en capacité de développer cet accompagnement. C'est un régionaliste et un défenseur du couple région-EPCI qui le dit, je pense que le département doit s'interroger sur la place qui doit être la sienne. Avec les méga-régions, le département a, au final, conservé sa place, mais il faut peut-être moins de départements – il faut peut-être procéder à des fusions de départements, à l'instar des fusions de régions. Ne donnons pas l'impression d'être statiques sur l'évolution institutionnelle. On verra assez vite les problèmes posés par un système assez peu abouti. Certes, il fallait bouger, mais on l'a fait dans plusieurs directions et je ne suis pas certain que l'on soit parvenu à un schéma cohérent.

Enfin, il faut aller plus loin sur la question de la capacité d'investissement des collectivités territoriales, une question que vous avez effleurée.

L'effondrement de la capacité d'investissement du bloc communal a un impact important sur la désorganisation des tissus traditionnels artisanaux : beaucoup d'artisans avaient besoin de la commande de la commune pour boucler leur budget. L'impact en termes d'emplois est très inquiétant pour l'avenir. Cela pose la question des dotations de centralité et des péréquations. Considère-t-on que le cycle Guichard, avec les métropoles d'équilibre, est terminé ? Ces métropoles ont relativement bien fonctionné en termes macro-économiques, mais elles redistribuent très mal. Considère-t-on que les péréquations sont caduques et qu'il faut diminuer les primes de centralité ? Dans ce cas, je peux vous dire que des élus hurleront à la mort, y compris ceux qui sont aujourd'hui aux manettes – les élus des métropoles continuent à capter le pouvoir ; on le voit aussi avec le gouvernement actuel. Cette France-là est-elle prête à redistribuer ? Il va falloir revenir vers des dotations plus égalitaires, en finir avec la logique d'appel à projets, qui épuise les petites communes, lesquelles perdent à tous les coups. Il s'agit là d'un enjeu majeur.

Pour conclure, on a fait un travail utile, mais on a un peu œuvré dans le noir. On manque de données, notamment culturelles. Le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) ou un autre organisme devrait réaliser une étude pour nous aider à mieux comprendre ce que l'on appelle « le sentiment d'abandon ». On utilise tous ce concept,

mais sans savoir ce qu'il recoupe. Des études plus qualitatives sont nécessaires pour connaître les raisons pour lesquelles les gens se sentent maltraités et victimes d'inégalités. Est-ce dû au manque de médecins, à la mobilité, au logement ? On a un peu travaillé dans le brouillard – je ne critique pas le travail des deux co-rapporteurs, mais je pense qu'il nous manque des éléments pour mieux réussir à cerner les difficultés.

Je voterai ce rapport d'information, qui constitue une première étape : il reste au milieu du gué. Si l'on veut avancer, les clivages politiques seront plus importants, je l'ai dit. Toutefois, cette question sera centrale dans les cinq prochaines années, y compris pour ce qui concerne les perceptions culturelles. Cela prendra du temps de les changer.

M. Jérôme Bignon. – L'équivalent de la surface agricole utile d'un département disparaît tous les dix ans, c'est-à-dire environ 60 000 hectares. Or, lors d'une rencontre organisée hier par la FN Safer sur la consommation du foncier en France, j'ai appris que, selon les chiffres de 2016, le phénomène est en train de s'accélérer, avec la disparition de cette surface tous les cinq ou six ans.

M. Michel Raison. – Elle augmente.

M. Jérôme Bignon. – La consommation augmente et donc la diminution des terres agricoles disponibles pour l'agriculture est violente.

M. Michel Raison. – En général, ce sont les bonnes terres qui disparaissent en premier !

M. Jérôme Bignon. – On n'a pas beaucoup de statistiques sur cette question. En liaison avec la commission des affaires économiques, on pourrait travailler sur ce sujet pour connaître la nature des terres agricoles qui disparaissent et réfléchir à la manière dont on pourrait les protéger. C'est fort bien de développer l'activité agricole, mais si l'on n'a pas assez de terres pour satisfaire les besoins de la population, à quoi cela servira-t-il ?

Pour rejoindre les propos de Mme Tocqueville, il faut considérer l'urbanisation et les problèmes des nouveaux équipements à l'aune de ces mesures. On ne peut pas parler de compensation, en étant extrêmement exigeant sur les mesures de compensation à prendre dans le cadre des nouvelles lois adoptées, sans attacher une importance particulière à la consommation délirante de terres agricoles de bonne qualité. Et, dans le même temps, on ne peut plus construire : dans les zones rurales, on vous enquiquine de façon diabolique pour boucher une dent creuse, ce qui crée un sentiment d'abandon. Je suis frappé par tous ces paradoxes. Il faudrait réfléchir aux questions de désertification, d'urbanisation, de consommation de terres agricoles en vue de trouver des propositions intelligentes. Pour utiliser un terme grec, il s'agit de saisir le *kairos* : c'est le moment d'agir. L'excellent rapport d'information, que je salue, vient à point nommé.

Je dirai deux ou trois choses positives, car il ne faut pas non plus voir tout en noir et céder à l'idée d'un abandon permanent.

La cause de l'abandon est, c'est certain, plus rurale qu'urbaine. Les grandes agglomérations votent peu pour le Front national, contrairement aux zones rurales. Mais les zones rurales comprennent des zones profondément désertifiées – je pense à la Creuse, par exemple – et des zones qui se portent bien, où il y a du travail, des commerces, des médecins. Or celles-ci votent aussi Le Pen avec le même entrain, mais probablement pas pour les mêmes

raisons. L'analyse de Mme Tocqueville est intéressante. Des sociologues et des politologues devraient interroger ces électeurs pour savoir fondamentalement pourquoi ils font ce choix. On dit toujours que l'on va régler le problème, mais il faut que nous disposions d'instruments scientifiques.

Dans le chef-lieu de canton dans lequel j'habite, on est en train d'agrandir la maison médicale : pour 1 200 habitants, il y a cinq médecins, trois bouchers, deux boulangers, un Intermarché qui draine 15 000 clients, et les habitants votent massivement pour le Front national. Allez comprendre...

Permettez-moi d'aborder la question de l'informatique à l'école. L'informatique dans les écoles est un point extrêmement important. Dans la Somme, des études ont été réalisées sur des cohortes d'élèves ayant disposé d'un matériel informatique du CP au CM2. On constate que 15 % de collégiens en plus obtiennent leur brevet. Il faut faire des investissements massifs dans les écoles. Ne pas le faire revient à ne pas donner aux personnes malades le vaccin existant, faute de moyens. L'informatique est vraiment un vaccin contre l'échec scolaire. Certes, des résistances se font sentir : les enseignants en partie, quelques élus un peu *old-fashioned*. Mais, globalement, on doit pouvoir impulser ce mouvement.

M. Jacques Cornano. – Je veux mettre l'accent sur le vote Front national dans les outre-mer.

C'est l'occasion pour moi de dire que j'attache du prix aux vingt-six propositions que vous avez présentées, organisées selon dix axes. Après la publication du décret du 27 avril 1848 relatif à l'abolition de l'esclavage, le chanoine Augustin Nicolay a organisé en 1849 une fête commémorative dans ma commune à Saint-Louis de Marie-Galante au cours de laquelle a été érigée une croix posée sur une pierre où figure le mot « Liberté ». D'ailleurs, une fête commémorative a lieu tous les ans. Je dis cela pour faire le lien avec le travail qui est fait pour respecter la liberté à tous les niveaux.

Concernant l'aménagement du territoire, il convient de prendre en compte, je l'ai répété à maintes reprises, le caractère archipélagique de la Guadeloupe. C'est capital, car ce territoire est à la fois insulaire et archipélagique. Il est caractérisé par une double, voire triple, insularité, ce qui constitue une exception au sein des départements français. Je l'ai dit, et tous les élus avant moi l'ont écrit, ce point n'a pas été pris en considération. D'ailleurs, j'ai envoyé un dossier au Président de la République sur ce sujet, comme je l'avais fait voilà cinq ans. Dans le cadre de ses dix propositions pour les outre-mer, François Hollande avait écrit qu'il allait prendre en compte le caractère archipélagique de la Guadeloupe.

Je veux positiver en disant que cette spécificité dote la Guadeloupe d'atouts indéniables que vous connaissez grâce à sa diversité et ses richesses, qu'il s'agisse notamment des richesses marines, de la biodiversité, de la géothermie ou de l'éolien. Mais il y a des freins.

Aujourd'hui, un PLU est commencé depuis plus de dix ans, mais nous avons de la peine à faire comprendre aux services de l'État qu'il faut faire des lieux de vie là où il y a déjà de l'eau, de l'électricité au lieu de regrouper, pour des raisons d'économies, la population en un seul lieu. L'État commence à comprendre la situation. Je tenais à insister sur ce point. L'une des priorités de la région Guadeloupe est l'aménagement équilibré et cohérent du territoire. Je le répète, il faut prendre en compte le caractère archipélagique de la Guadeloupe.

À défaut, la fracture numérique, sanitaire, culturelle persistera, de même que la fracture concernant la formation.

M. Jean-François Rapin. – Je félicite les auteurs du rapport d’information et je veux vous faire partager une expérience personnelle, qui rejoint les observations formulées par tous ici.

Après le second tour de l’élection présidentielle, le président Larcher a souhaité, au regard des résultats, venir dans le Pas-de-Calais. Il y a rencontré des maires de toutes tendances politiques. Le président de la communauté de communes, maire d’un village de quelque 300 habitants, appartenant à une autre formation politique, lui a confié qu’il pensait être dans un village où les gens étaient heureux. Or 58 % d’entre eux ont voté pour le Front national. Ce maire remarquable, qui fait tout pour son village et sa communauté de communes, est dépassé par les événements.

Les causes de la montée du Front national ont été évoquées par tous. Elles sont multiples et différentes d’un territoire à un autre. Dans certains départements, l’inquiétude est peut-être plus grande que dans d’autres.

La vaste notion d’aménagement du territoire nous ramène aux territoires et, à mon sens, à leur base, c’est-à-dire la commune. La dynamique de l’aménagement du territoire dépend aussi – on n’ose peut-être pas l’évoquer, car cela touche nos électeurs, les grands électeurs – de la dynamique et de la volonté des élus. Il n’y a pas que des problèmes d’argent. Il y a différentes façons de travailler : des élus sont porteurs de projets, contrairement à d’autres qui ne le peuvent pas, au regard de la configuration de leur territoire.

Mais ce problème tient peut-être aussi à un manque d’outils de vision à moyen et long termes.

Lorsque j’étais maire – je l’ai été pendant seize ans –, je me référais toujours aux rapports de la Datar. On disposait alors, j’en suis convaincu, d’un outil de vision à moyen et long termes pour les territoires ruraux. Certes, cette structure existe encore sous une forme dévoyée, n’ayant certainement plus les moyens qui étaient alors les siens à l’époque. Il y a vingt-cinq ans, la Datar publiait déjà des rapports sur la désertification médicale, alors que les élus n’en parlaient même pas. Il faut vraiment que l’on retrouve aujourd’hui ces outils de vision.

Il est bon que l’Assemblée nationale et le Sénat publient des rapports, mais ceux-ci ne sont pas forcément proches du terrain, contrairement à ce que pouvait faire la Datar avec ses experts. Certes, mes propos peuvent aller à l’encontre des discours contre l’administration, mais les personnels étaient vraiment attachés aux territoires et apportaient leur expertise en fonction de la spécificité de chacun d’entre eux. Comme l’a très bien dit Mme Tocqueville, les solutions sont différentes d’un territoire à l’autre.

Aussi, il importe de retrouver un nouvel outil de nature à apporter des solutions. J’adhère aux propositions formulées dans ce rapport d’information concernant les territoires ruraux : ce sont ceux qui posent problème. Franchement, les métropoles, les grandes agglomérations, les grandes communautés urbaines ont aujourd’hui les moyens de réaliser leur aménagement du territoire.

Enfin, pour en revenir à une question plus politique, la suppression de la taxe d'habitation va terriblement impacter les territoires ruraux. Ce sera catastrophique.

Dans les territoires urbains, on trouvera toujours des solutions pour financer les projets au travers d'un aménagement budgétaire. La suppression de la taxe d'habitation dans les territoires ruraux sera compensée la première année. Puis cette compensation sera gelée la deuxième année et sera moindre la troisième année, considérant le service que l'État doit rendre à la nation et le respect de la bonne gestion des comptes publics. Je serai très attentif à cette question. Bien sûr une politique nationale sera mise en place, qu'il faudra respecter au regard de la démocratie. Mais les sénateurs auront certainement un combat à mener pour les territoires ruraux.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, co-rapporteur. – Je remercie nos collègues de leur excellente contribution.

Comme l'a dit Ronan Dantec, il est compliqué de faire un rapport sur l'aménagement du territoire. Il en existe déjà de nombreux, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. On s'aperçoit que les points les plus importants sont évoqués depuis très longtemps.

Rémy Pointereau a abordé le problème du pilotage de l'aménagement du territoire. On en est tout à fait conscient. On a compris que le Commissariat général à l'égalité des territoires n'avait plus la même ambition que la Datar pour penser à l'avenir de notre territoire. C'est aujourd'hui un organisme facilitateur.

Concernant le vote pour le Front national, je suis frappé de constater, au vu de mon expérience sarthoise, que le vote FN est très fort dans les communes où se trouvent des élus de l'Association des maires ruraux de France – c'est très net, le Front national y dépasse les 50 %. Ces élus portent un message négatif sur l'abandon des territoires ruraux. Je comprends qu'ils défendent leur territoire, mais ce sentiment encore plus prégnant d'abandon est mis en avant par les maires eux-mêmes. Michel Raison a raison, le maire joue un rôle important dans la dynamique et la volonté de faire prospérer son territoire.

Rémy Pointereau a parlé du problème du binôme région-EPCI. Nous avons considéré que le département avait un rôle défini au travers des compétences qui sont les siennes, notamment en matière d'infrastructures routières, de solidarité et de gestion des collèges. L'action politique et dynamique du département est donc claire. Mais la question est de savoir si le département partage, en partenariat avec les communes, des investissements des communes. A-t-il encore une véritable vision de l'aménagement du territoire, avec la possibilité de contribuer au financement des collectivités ? Certains départements le font, d'autres le font moins. C'est un choix politique de l'assemblée départementale concernant l'attribution des finances publiques.

Concernant la dotation globale de fonctionnement (DGF), nous en sommes persuadés, il faut revoir le rôle de cette dotation. Celle-ci doit être mise en relation avec le revenu moyen des habitants sur le territoire et non pas simplement avec le potentiel fiscal de la commune. Des collectivités sont obligées de proposer les activités culturelles à très bas prix, voire gratuites.

Rémy Pointereau a également parlé des problèmes de formation de proximité. Je le rejoins, les arboriculteurs du sud de la Sarthe ont recours à des entreprises spécialisées, qui

prennent des travailleurs détachés. Il n'y a plus d'embauche. Il s'agit d'une contractualisation de prestation de services. Il faut revoir tout cela.

Jean-Jacques Filleul a apporté une note d'optimisme quant à la volonté des Français de vivre heureux sur leur territoire. Il est compliqué d'obtenir la confiance des habitants de son territoire. Là encore, cela dépend de la responsabilité de chacun. Certes, les médias, l'ambiance nationale, les critiques jouent un rôle. Les résultats de l'élection présidentielle ont mis en lumière le pessimisme ambiant. Un an après les élections départementales et régionales, le Front national est monté en puissance. Dans certaines communes, le score du Front national a quasiment doublé.

Dans notre rapport d'information, nous avons la volonté de trouver des solutions simples et claires pour savoir qui doit faire quoi dans les communes rurales. C'est pourquoi nous voulons renforcer l'ingénierie aux niveaux régional, départemental ou des EPCI, pour les plus importants d'entre eux. C'est ainsi que les communes pourront essayer de se développer.

Alain Fouché a évoqué le problème des grandes surfaces, ainsi que les maisons de services au public.

Concernant les maisons de services au public, on y croit ou pas. Pour ma part, je crois que ces maisons en milieu rural sont importantes pour les petites villes-centres et les villes périphériques. L'État, les départements et la région implantent des permanences dans ces lieux bien organisés au service des populations.

Pour ce qui est des grandes surfaces, c'est la guerre entre les métropoles. Si elles acceptent de grandes enseignes, comme Ikea ou Leclerc, c'est aussi parce qu'elles doivent se développer.

M. Michel Raison. – C'est la même chose dans les villes plus petites ! Même si ce n'est pas au même niveau, la guerre existe aussi !

M. Louis-Jean de Nicolaj, co-rapporteur. – Michel-Edouard Leclerc nous a expliqué lors de l'assemblée générale des Fermiers de Loué qu'il commençait à se faire doubler par Amazon, malgré les *drive* mis en place. Les grandes surfaces se remettent aussi en question à cause du nouveau service à domicile proposé par d'autres sociétés. À mon avis, le développement des grandes surfaces va s'atténuer.

Michel Raison a raison, le rapport de la mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire est très important.

L'État quitte les territoires. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), par exemple, qui a été installée au Mans par François Fillon, réorganise ses services à Paris, même si l'actuel président a déclaré qu'il y maintiendrait le siège. C'est à Paris que se prennent les grandes décisions en matière d'infrastructures. Se pose en effet un véritable problème des services de l'État qui se concentrent à Paris, en dépit des liaisons TGV ou des autoroutes qui traversent quand même certains départements !

Quant au problème du financement et du désenclavement des territoires, il est prégnant. Il en est de même pour la santé, mais tous les médecins ne sont pas d'accord avec nous.

M. Michel Raison. – Pas tous certes !

M. Hervé Maurey, président, co-rapporteur. – Ce sont plus les syndicats de médecins...

M. Michel Raison. – Mais pas tous !

M. Hervé Maurey, président, co-rapporteur. – ... et les étudiants en médecine qui y sont hostiles ! Les médecins se rendent de plus en plus compte que la situation ne peut perdurer.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, co-rapporteur. – Mme Tocqueville a posé le problème de l'urbanisation. L'ingénierie de l'État, que nous proposons, doit être un véritable conseil et ne doit pas sanctionner systématiquement. La réflexion menée au travers des SCoT, à un niveau horizontal – agricole, industriel, urbain – montre les investissements et les aménagements qui doivent être réalisés pour accueillir à la fois les populations qui veulent s'installer et les populations qui veulent développer leur entreprise. Il faudrait développer ce schéma au niveau vertical – quel type d'entreprises, de maisons, les équipements nécessaires aux réserves foncières pour les valoriser. La réflexion sur l'urbanisation dans l'aménagement du territoire est primordiale. Aujourd'hui, on ne sait pas à qui s'adresser, hormis les cabinets privés, pour engager une réflexion d'accompagnement, de conseil, de soutien et non pas d'interdiction.

Mme Nelly Tocqueville. – Au niveau local, on peut discuter avec certaines structures. La SAFER, par exemple, est un interlocuteur essentiel dans la réflexion. Dans le cadre des PLU et des PLUI, un certain nombre de recommandations et d'orientations sont de nature à aider les élus locaux en vue d'anticiper l'aménagement de leur propre territoire. Je suis d'accord avec vous, il ne doit pas s'agir de contraintes. Il faut engager une réflexion et des concertations avec les interlocuteurs de proximité.

Les élus sont de plus en plus conscients de la nécessité de préserver les terres agricoles. C'est l'intérêt même de la préservation des espaces naturels, et c'est aussi important pour le patrimoine bâti.

M. Hervé Maurey, président, co-rapporteur. – Je veux répondre à Ronan Dantec sur la tiédeur du rapport. Je ne me prononcerai pas sur son jugement. Nous avons essayé de faire les propositions les plus concrètes possibles. On ne peut pas entrer dans le détail des points qu'il a évoqués, comme le clivage Est-Ouest. L'aménagement du territoire est déjà un sujet compliqué à traiter, car il embrasse de nombreux thèmes et sous-thèmes. Nous n'avons pas eu la volonté d'être tièdes ni prudents. Nous avons formulé des propositions assez claires et nettes.

M. Michel Raison. – Demander qu'un secrétaire d'État prenne le problème à bras-le-corps, cela n'a rien de tiède !

M. Hervé Maurey, président, co-rapporteur. – Tout à fait !

Contrairement à M. Dantec, je ne pense pas que l'aménagement du territoire et le logement doivent incomber au même ministère. L'expérience le montre, quand un ministre s'occupe de l'aménagement du territoire et d'un autre secteur, l'aménagement du territoire est délaissé au profit de l'autre domaine, qui exige des décisions plus urgentes. Ce fut le cas lorsqu'il a été rattaché à l'agriculture ou au logement.

M. Michel Raison. – Ces domaines n’ont strictement rien à voir ! S’il existe une activité qui ne se délocalise pas, c’est bien l’agriculture !

M. Hervé Maurey, président, co-rapporteur. – Sur la brève période au cours de laquelle un ministre a été dédié à l’aménagement du territoire, Michel Mercier a créé les maisons de services publics, qui sont, me semble-t-il, un outil plutôt pertinent.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, co-rapporteur. – Jérôme Bignon a évoqué le problème de la consommation des terres agricoles et de l’urbanisation des territoires ou de la multiplication des infrastructures. Il faudrait en effet disposer d’une analyse fine. Les métropoles ou leur périphérie consomment-elles plus de terres agricoles avec les grandes surfaces, les voiries, les parkings ? Ou est-ce le milieu rural ? Honnêtement, je ne le sais pas. Il serait intéressant que la SAFER mène précisément une réflexion sur cette question.

M. Michel Raison. – C’est le cas pour les grandes infrastructures surtout !

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, co-rapporteur. – Le TGV et la LGV !

M. Michel Raison. – Ils consomment énormément de terres agricoles !

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, co-rapporteur. – Il serait intéressant de connaître la part entre les infrastructures, le développement des métropoles et des territoires ruraux.

Je rejoins Jérôme Bignon sur la question de l’informatique à l’école. Il est vital que les écoles bénéficient assez rapidement du haut débit, à défaut de pouvoir disposer de la fibre optique dans certains territoires, sinon les parents privilégieront les écoles disposant d’outils numériques. Cela fait partie des priorités en matière d’aménagement du territoire.

Jacques Cornano a rappelé l’influence d’Augustin Nicolaÿ sur la liberté. Sachez que mon arrière-grand-mère a également aboli l’esclavage au Brésil. C’est vous dire à quel point notre famille aime la liberté.

Dans ce rapport d’information, nous avons traité de la France métropolitaine. Mais, bien évidemment, les problèmes se posent avec une acuité encore plus forte outre-mer, le développement territorial des îles étant limité.

Enfin, je rejoins le diagnostic de Jean-François Rapin : si une entreprise fonctionne bien, c’est parce que le chef d’entreprise est dynamique. Dans les communes, la responsabilité des maires est importante, même si elle est partagée. La situation est compliquée pour un maire seul au milieu d’un territoire abandonné.

Notre collègue a évoqué la Datar. Il est indispensable d’avoir un État stratège en matière d’aménagement du territoire. Et je le rejoins politiquement sur la question de la suppression de la taxe d’habitation. En effet, la compensation à l’euro près est un vœu pieux.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je m’étonne que mes collègues doutent de l’intérêt de la suppression de la taxe d’habitation.

D’abord, il s’agit d’un impôt injuste. Il faut redonner du pouvoir d’achat. Pour élargir mon propos, un gouvernement ne peut pas demander aux chefs d’entreprise d’augmenter les salaires. La suppression de la taxe d’habitation apportera du pouvoir d’achat aux familles et sera totalement compensée par l’État la première année.

M. Michel Raison. – Oui, la première année !

M. Jean-Jacques Filleul. – Une convention sera passée avec l'Association des maires de France pour pérenniser cette compensation. L'autonomie fiscale des collectivités sera préservée. Cela n'empêchera pas la commune d'augmenter les impôts de 2 % l'année suivante si elle le souhaite.

M. Hervé Maurey, président, co-rapporteur. – Nous n'allons pas ouvrir ce débat maintenant. Je remercie l'ensemble de nos collègues, qui ont globalement apporté leur soutien au travail que nous avons accompli.

Sur un tel sujet, il importe de dépasser les clivages. Je réaffirme notre volonté de tout mettre en œuvre pour que ce rapport ne reste pas lettre morte. Avec le président du Sénat, nous avons fait le point pour que ces propositions soient celles du Sénat. Nous allons les relayer immédiatement auprès du Gouvernement, en espérant un accueil positif. Mais, si tel n'était pas le cas, nous essaierions de les faire avancer au travers d'initiatives parlementaires.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 30.

Mercredi 28 juin 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Questions diverses

M. Hervé Maurey, président. – Je suis très heureux de vous retrouver. Quelques éléments sur le fonctionnement de notre commission et le programme de travail, avant d'aborder l'objet principal de notre réunion.

Comme vous le voyez, notre salle a été réaménagée pour accueillir les dix nouveaux sénateurs qui rejoindront notre commission après le renouvellement : nos effectifs seront ainsi portés à 49 membres dans le cadre d'un rééquilibrage prévu dans le Règlement du Sénat – avant, peut-être, une réduction du nombre de sénateurs... Désormais, cinq commissions permanentes compteront 49 membres, et deux en compteront 51.

Aucun des textes qui seront examinés au cours de cette session extraordinaire ne concerne directement notre commission. Nous allons cependant entendre les nouveaux ministres dont les attributions relèvent de notre périmètre : M. Hulot, ministre de la transition écologique, sera entendu le 12 juillet dans l'après-midi, et Mme Borne, ministre des transports, le 20 juillet à 11 heures. La date de l'audition de notre ancien collègue Jacques Mézard, qui vient de reprendre le portefeuille de la cohésion des territoires, n'a pas encore été fixée. Elle sera l'occasion de faire le point sur le rapport que Louis-Jean de Nicolaÿ et moi-même vous avons récemment présenté. Quant au numérique, les choses sont moins claires : une partie semble relever du ministère de la cohésion territoriale, une autre du ministère de l'économie ; le périmètre exact des attributions du secrétaire d'État au numérique n'est pas encore connu.

Nous entendrons, dans le cadre de l'article 13 de la Constitution, la personne qui succèdera à madame Borne à la présidence de la RATP. Le déplacement de notre commission en Australie au mois de mars fera l'objet d'une communication.

Enfin, M. Nègre et moi-même travaillons à une proposition de loi sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs. Le quatrième paquet ferroviaire prévoit en effet cette ouverture pour les lignes réglementées – les TER et trains d'équilibre du territoire (TET) – au mois de décembre 2019. Nous avons pris cette initiative car il était à prévoir que le Gouvernement aurait d'autres priorités, au premier comme au second semestre 2017. Nous avons entendu tous les acteurs concernés : opérateur historique, opérateurs alternatifs, Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), Autorité de la concurrence...

Mme Évelyne Didier. – Et les syndicats de cheminots ?

M. Hervé Maurey, président. – Les syndicats de cheminots également, dans le cadre d'une table ronde. Les représentants de la Commission européenne seront eux aussi entendus.

La proposition de loi sera déposée au mois de septembre, sans aucun esprit de concurrence avec le Gouvernement ou de politique politicienne. Nous avons pris contact, de manière informelle, avec Mme Borne. Il nous semble difficile au Gouvernement de faire voter son texte avant la fin du premier semestre 2018, date des élections professionnelles à la SNCF. Nous sommes prêts à travailler avec le Gouvernement, dont nous espérons le soutien sur ce texte ; Mme Borne nous recevra prochainement pour évoquer la question.

M. Louis Nègre. – Nous travaillons en effet dans un état d'esprit constructif. Reçue hier par l'assemblée générale de la Fédération des industries ferroviaires (FIF), Mme Borne a confirmé qu'elle était favorable à l'ouverture à la concurrence. Elle travaille également à un texte plus large, dont les dispositions seront en partie issues des recommandations des États généraux de la mobilité – je songe en particulier à une loi de programmation financière, qui serait une avancée considérable. Le texte sera déposé au premier semestre 2018.

M. Hervé Maurey, président. – Je précise que nous déposerons notre proposition de loi au second semestre de cette année, avec ou sans le soutien du Gouvernement : nous avons déjà celui de la majorité sénatoriale et du Président du Sénat.

Bilan annuel de l'application des lois - Communication

M. Hervé Maurey, président. – Ce bilan porte sur les lois adoptées au cours des dix dernières années qui ont été examinées au fond par notre commission ou, dans ses domaines de compétence, par l'ancienne commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Les mesures d'application comptabilisées sont, d'une part, celles qui ont été publiées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 31 mars 2017 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2015-2016, d'autre part, celles publiées entre le 1^{er} avril 2016 et le 31 mars 2017 pour les lois des précédentes sessions.

Ce bilan annuel vient en complément de la communication que je vous avais faite en janvier dernier sur le bilan de l'application des lois les plus significatives du quinquennat : chaque commission s'était livrée à cet exercice, à la demande du Président du Sénat.

Sur un plan quantitatif, sept lois ont été promulguées dans les secteurs relevant de la compétence de la commission au cours de l'année parlementaire 2015-2016, soit un léger accroissement par rapport aux années précédentes.

Ce chiffre ne prend pas en compte les textes sur lesquels notre commission a été saisie pour avis, même avec une importante délégation au fond : c'est le cas de la loi pour une République numérique, rapportée par Patrick Chaize, dont le suivi appartient à la commission des lois.

Nous avons plusieurs motifs de satisfaction cette année. D'abord, quatre lois adoptées au cours de la dernière session parlementaire sont d'ores et déjà totalement applicables. Deux étaient d'application directe : la loi du 25 juillet 2016 sur le stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs à vie longue, rapportée par Michel Raison, et la loi organique du 8 août 2016 relative à la nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité, rapportée par Jérôme Bignon. Les deux autres requéraient des mesures d'application : celle du 8 décembre 2015 sur la manutention dans les ports maritimes, rapportée par Michel Vaspard, et celle du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, rapportée par Chantal Jouanno.

De plus, deux lois plus anciennes suivies par la commission sont devenues totalement applicables : la loi relative au Grand Paris du 3 juin 2010 et la loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

Troisième motif de satisfaction, aucune des lois suivies par notre commission n'est totalement inapplicable au 31 mars 2017, toutes ayant fait l'objet d'au moins une mesure réglementaire d'application.

Bien sûr, des motifs d'insatisfaction demeurent. Ainsi, 65 % de l'ensemble des lois relevant des domaines de compétence de la commission et adoptées au cours des dix dernières années attendent encore une ou plusieurs mesures d'application, ce qui n'est pas négligeable.

Deuxième observation, nous devons, cette année encore, déplorer la lenteur de remise des divers rapports demandés au Gouvernement : sur les 62 demandés depuis le 1^{er} octobre 2006, 33 seulement ont été remis au Parlement, soit à peine plus de la moitié.

Au cours de l'année parlementaire 2015-2016, seuls six rapports intéressant la commission ont été déposés au Sénat. Une illustration malheureuse : le rapport sur les impacts de l'autorisation de circulation des poids lourds de 44 tonnes, daté du mois de mai 2015 par ses auteurs, n'a été transmis au Sénat que le 9 mars 2016, alors que nous aurions dû le recevoir avant le 31 décembre 2014 !

Certes, nous avons eu tendance, dans le passé, à demander de trop nombreux rapports, mais il est regrettable que le Gouvernement s'affranchisse de dispositions votées par le Parlement – d'autant que certains de ces rapports sont nécessaires et utiles pour notre travail d'évaluation et de contrôle : ainsi du rapport sur la gestion des gares, dans le cadre de la loi de réforme ferroviaire, que j'ai récemment reçu.

Voici maintenant le volet qualitatif de ce bilan. Dans le domaine de l'environnement et du développement durable, j'évoquerai deux lois. Même si notre commission n'a été saisie que pour avis de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, l'importante délégation au fond dont nous avons bénéficié – sur la moitié du texte environ – et l'important travail de notre rapporteur Louis Nègre justifient une présentation dans le cadre de ce bilan.

La totalité des 31 mesures d'application du titre III de cette loi, relatif aux transports propres, ont été prises, alors que six mesures seulement avaient été prises l'année dernière. La fin du quinquennat a accéléré le rythme de publication des décrets en attente : reconnaissons une véritable volonté de la ministre en ce sens. Ce résultat est particulièrement satisfaisant au regard de la complexité de certaines des dispositions concernées. Tous les textes ont été publiés au terme de larges concertations.

Cette année sont notamment parus les quatre décrets du 11 janvier 2017 relatifs aux véhicules propres, le décret du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie qui a également fixé la stratégie pour le développement de la mobilité propre, le décret du 28 juin 2016 sur les zones à circulation restreinte, et plusieurs textes sur la qualité de l'air, dont un décret fixant des objectifs nationaux de réduction des émissions de plusieurs polluants et un arrêté établissant le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

Concernant le titre IV de la loi, relatif à la lutte contre les gaspillages et la promotion de l'économie circulaire, l'ensemble des mesures d'application ont été adoptées, alors qu'il y a un an le retard était encore important.

Parmi les mesures d'application les plus emblématiques récemment prises figure l'application de la filière à responsabilité élargie des producteurs (REP) papier à la presse. Le décret du 5 juillet 2016 dispose que les publications de presse peuvent s'acquitter de leurs contributions financières sous forme de prestations en nature, en mettant à disposition des organismes agréés des encarts publicitaires sensibilisant le consommateur sur le tri et le recyclage, sous réserve que les publications soient composées de fibres recyclées ou provenant de forêts gérées de manière durable. Ces mesures ont été prises sur la base des propositions du rapport de Gérard Miquel et Serge Brady.

Citons aussi l'application de la filière REP aux navires de plaisance hors d'usage, disposition adoptée à l'initiative du Sénat ; les modalités de l'interdiction de la vaisselle et des ustensiles jetables en plastique ; ou encore l'obligation de proposer des pièces de rechange automobile issues de l'économie circulaire.

Cependant, plusieurs rapports qui devaient être transmis au Parlement ne l'ont toujours pas été, en particulier le rapport quinquennal qui doit définir une stratégie nationale de transition vers l'économie circulaire.

Parmi les autres dispositions de la loi de transition énergétique que nous avons examinées, le décret du 28 juin 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial (PCAET) définit la procédure d'élaboration du PCAET, le contenu des différents volets du plan ainsi que la méthode de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, en prévoyant une prise en compte des émissions directes produites sur l'ensemble du territoire par les différents secteurs d'activité.

Deuxième texte dans le domaine du développement durable, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, rapportée par Jérôme Bignon et promulguée le 8 août 2016, est déjà appliquée aux trois quarts puisque, sur les 35 décrets prévus dont 26 en Conseil d'État, 27 ont été publiés, portant notamment les dispositions suivantes : la création de l'Agence française pour la biodiversité ; la nouvelle gouvernance de la biodiversité avec le Comité national de la biodiversité, le Conseil national de protection de la nature et les comités régionaux de la biodiversité ; l'application du protocole de Nagoya à compter du 1^{er} juillet 2017 ; et enfin plusieurs textes sur la mise en œuvre des zones prioritaires pour la biodiversité, de l'agrément des sites naturels de compensation, des zones de conservation halieutique, ou encore de l'interdiction, mesure votée à l'initiative d'Evelyne Didier, des coton-tige en plastique et de la mise sur le marché de produits cosmétiques comportant des billes plastiques.

L'Agence française pour la biodiversité est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2017. Deux membres de notre commission, Jérôme Bignon et Nicole Bonnefoy, font partie de son conseil d'administration. Nous avons entendu, dans le cadre de l'article 13, son président pressenti Philippe Martin et voté en faveur sa nomination, et procédé à l'audition de son directeur général Christophe Aubel.

Dans le domaine des transports et de l'économie maritime, quatre lois appellent notre attention. Tous les décrets d'application de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ont désormais été pris, à une exception près. Cette loi devrait marquer le retour de l'État stratège et lancer le redressement financier de notre système ferroviaire. Je ferai quatre observations.

D'abord, comme je l'ai signalé, un décret reste encore à prendre : celui qui autorise les transferts de propriété du domaine public ferroviaire au profit des régions. Environ 1 300 kilomètres de lignes sont concernés. Or si le Gouvernement a bien consulté le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et l'Arafer sur le projet de décret, pour des raisons qui m'échappent il n'a pas saisi le Conseil d'État. Nous n'avons pas avancé...

Deuxième observation : le décret d'application tant attendu sur la règle d'or a finalement été pris, *in extremis*, le 30 mars 2017 ; mais cette règle a d'ores et déjà été contournée pour le financement de la liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Charles-de-Gaulle... Nous nous félicitons néanmoins qu'une large partie des recommandations émises par l'Arafer dans son avis ait été intégrée par le Gouvernement dans le texte final du décret.

Troisième observation, la lenteur de la mise en place du nouveau cadre social. Le décret-socle qui devait sortir rapidement après la promulgation de la loi et servir de base à la négociation collective dont l'achèvement était prévu avant le 1^{er} juillet 2016, n'est paru que le 8 juin 2016, soit deux ans après la promulgation de la loi. De plus, certains volets de la convention collective de branche, notamment sur les questions de prévoyance ou de droit syndical, n'ont toujours pas été signés. Nous sommes loin des évolutions du cadre social annoncées lors du vote de la loi de 2014 pour redonner des marges de manœuvre au groupe public ferroviaire et lui donner les moyens de faire face à la concurrence. Le Gouvernement a clairement renoncé à ses engagements sur cet aspect de la réforme.

Quatrième observation : le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, qui devait fixer la trajectoire financière de l'établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) sur dix ans, et dont la rédaction a pris plus de deux ans, ne nous a été remis

que le 19 avril, soit la veille du jour de sa signature et trois jours avant le premier tour des élections présidentielles... Nous avons manifesté notre mécontentement. Sur le fond, rien dans ce contrat ne permet d'espérer une amélioration de la situation de la SNCF et une stabilisation de son endettement. Bien au contraire, il est à craindre que la dette de SNCF Réseau ne se creuse pour dépasser 63 milliards d'euros en 2026, soit une augmentation de plus de 40 % en dix ans, sans que l'État ne fasse grand-chose pour y remédier ! Certes, les décrets ont été pris, mais nous sommes très loin de la volonté du législateur.

Deuxième texte dans le domaine des transports, la loi du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils. Adoptée sur le rapport de Cyril Pellevat, elle nécessite treize mesures d'application dont aucune n'a été prise à ce stade, mais nous sommes encore dans le délai acceptable des six mois. Une série de décrets et d'arrêtés seront pris avant le début de l'année 2018.

Troisième texte, la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, examinée au Sénat sur le rapport de Didier Mandelli. Sur les 26 mesures réglementaires d'application prévues par cette loi, 19 ont été prises depuis son adoption, portant notamment les dispositions suivantes : la définition des modalités de délivrance des certificats de jauge des navires, la précision des conditions dans lesquelles la francisation d'un navire de commerce ou de plaisance ou d'un navire de pêche peut être accordée par un agrément spécial, la détermination des règles du permis d'armement, la définition des normes d'aptitude médicale à la navigation, la fixation des conditions de moralité requises pour exercer certaines fonctions, la fixation du régime des casinos installés à bord, et la détermination de la composition et de la mise en œuvre de la flotte à caractère stratégique.

Le Gouvernement, qui avait été autorisé à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de regrouper, d'ordonner et de mettre à jour les dispositions relatives aux espaces maritimes, l'a fait par l'ordonnance du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.

M. Charles Revet. – Une ordonnance !

M. Hervé Maurey, président. – Il manque néanmoins sept mesures d'application pour que cette loi importante pour notre secteur maritime soit pleinement applicable. Enfin, deux rapports sont toujours attendus, respectivement sur l'avenir du régime de protection sociale des marins et sur la création d'un code de la mer.

Dernier texte dans le domaine des transports, la loi du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, rapportée par Odette Herviaux. Elle comportait un très important volet maritime destiné à moderniser le droit social des gens de mer, assorti de 38 mesures réglementaires d'application dont plusieurs ont nécessité une large et longue concertation. Au cours de l'année 2015-2016, 17 nouvelles mesures ont été publiées, notamment pour l'organisation du service de santé des gens de mer, pour préciser les conditions de formation professionnelle des marins, ou pour l'accès aux fonctions de capitaine. Depuis le 1^{er} octobre 2016, cinq autres mesures ont été publiées, notamment sur les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'armateur.

Il ne manque que cinq textes d'application, dont la publication dépend d'évolutions externes, en particulier de la réglementation internationale. C'est le cas de la

définition du contenu et du régime juridique de la pièce d'identité des gens de mer, et de l'application de conventions internationales sur le travail maritime.

Enfin, dans le domaine de l'aménagement du territoire, la loi montagne du 28 décembre 2016 est trop récente pour être abordée dans ce bilan annuel. L'application de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique n'a pas avancé. En effet, le décret devant fixer les critères d'attribution des aides du Fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT) n'a toujours pas été pris ; davantage, il a été largement contourné puisque le principal instrument de soutien aux réseaux d'initiative publique reste le fonds national pour la société numérique (FSN), mis en place en 2010 par convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre du programme national très haut débit, et repris dans le cadre du plan France très haut débit. C'est pourquoi le décret attendu de création de ce fonds ne verra probablement jamais le jour.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je constate le sérieux avec lequel le précédent gouvernement a conclu le quinquennat, en particulier la ministre de l'environnement, qui a fourni beaucoup d'efforts pour publier les décrets d'application des lois votées.

Je ne serai malheureusement plus au Sénat pour suivre l'important texte sur la SNCF préparé notamment par Louis Nègre. Il faudra faire en sorte que le quatrième paquet ferroviaire soit mis en œuvre le plus favorablement possible, car la concurrence est inéluctable. La réforme de la SNCF de 2014 est en cours, dans de bonnes conditions. J'ai été attentif à ce que le décret sur la règle d'or soit publié. Cela a été le cas, malgré une difficulté soulevée par le ministre des transports auprès de notre commission. Le cadre social reste l'un des difficiles problèmes que le nouveau Gouvernement aura à régler dans les mois à venir. C'est complexe – sinon, cela aurait déjà été fait.

J'appelle votre attention sur l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018 des nouvelles règles de stationnement en ville, qui ont fait l'objet d'amendements déposés au Sénat.

M. Louis Nègre. – Je me félicite de la loi de transition énergétique. De très gros progrès ont été accomplis par notre pays, qui a montré, à l'occasion de la COP 21, qu'il était devant les autres et non derrière. Je me réjouis des progrès en matière de transports propres, qui constituent un enjeu de santé. La commission d'enquête sénatoriale sur la pollution atmosphérique a montré qu'elle engendrait 100 milliards d'euros de dégâts. Le rapporteur que j'ai été a travaillé dans d'excellentes conditions, grâce à un consensus très large.

La lutte contre le gaspillage, l'économie circulaire, la responsabilité élargie du producteur (REP) papier et presse, dont la mise en place a été compliquée, ont fait l'objet d'un compromis satisfaisant. Nous avons fait avancer le débat, dans l'intérêt général des Français.

Mon avis sur la loi ferroviaire de 2014 est différent. Je regrette que tous n'aient pas eu le même allant, la même volonté de faire avancer les choses, pour cette loi-là. Ni la dette, ni l'ouverture à la concurrence, ni la règle d'or n'ont été traitées correctement. Je n'évoquerai pas le contrat de performance.

Un article du magazine *Que Choisir* publié récemment dénonce le manque de contrôle évident des services de l'État sur des produits grand public fabriqués par de grandes entreprises françaises et internationales. Que celles-ci commercialisent des produits non conformes à la législation, voire dangereux, atteint le prestige et la crédibilité de la France

dans le monde entier. Prenons tous conscience de l'évolution des mentalités. Il est urgentissime que chacun, dont l'État, fasse son travail.

Comme Jean-Jacques Filleul, je ne serai plus au Sénat pour débattre du quatrième paquet ferroviaire. Je confirme que la ministre des transports, Mme Élisabeth Borne, est favorable à la concurrence, contrairement au précédent gouvernement. Je lui ai transmis hier le message du président Maurey : nous, nous avançons ; nous sommes dans un état d'esprit constructif.

M. Jean-Yves Roux. – Nous devons changer nos pratiques législatives pour améliorer l'application des lois. Nous serions moins dépendants des décrets d'application et plus efficaces.

Premier point, la coconstruction. J'ai passé une bonne partie de l'année 2016 à élaborer la loi Montagne, adoptée le 28 décembre 2016. Il me paraît souhaitable de reproduire le plus possible la méthode de travail employée. Chacun a gardé sa liberté de parole, de vote et d'amendement, mais nous avons voté un socle commun. Nous nous sommes rencontrés entre députés, sénateurs – de tous bords – et associations, bien avant la commission mixte paritaire.

Deuxième point, le délai entre la transmission du texte et son vote. Il devrait être plus long. L'examen trop rapide de certains textes ne présage rien de bon pour les décrets d'application.

Troisième point, il est parfois nécessaire de recourir à de futurs décrets puisqu'il est impossible de proposer des dispositions contraires aux articles 40 et 41 de la Constitution. Cherchons à faire autrement.

Quatrième point, l'expérimentation et les tests. Identifions la place accrue à leur accorder. Les études d'impact sont bien souvent trop inégales, les expérimentations proposées jamais mises en œuvre. Or, celles-ci aideraient à assumer ou rectifier les orientations choisies. Dans la loi Montagne, nous avons pérennisé des expérimentations sur la scolarité, la santé ou la présence du loup. Nous aurions tous intérêt à évaluer qualitativement les conditions de mise en œuvre de ces expérimentations.

MM. Darnaud, Vandierendonck, Collombat et Mercier, dans leur rapport *Laisser respirer les territoires*, publié le 29 mars 2017 au nom de la commission des lois, préconisent d'assouplir le recours à l'expérimentation pour définir les modalités d'exercice des compétences. Je soutiens cette méthode novatrice pour mieux légiférer.

Enfin, je souhaite une évaluation de la loi Montagne en fin d'année, ou début 2018.

Mme Évelyne Didier. – Monsieur le président, vous avez évoqué la proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire. Celle-ci n'est pas toujours une bonne chose – c'est le moins que l'on puisse dire. Je ne nie pas qu'elle puisse constituer un levier de baisse des prix, mais lorsque l'on participe à une demande perpétuelle de gains, on s'attaque à la masse salariale et à la sécurité.

Je salue les ministres qui ont été au bout de leurs lois, contrairement à ceux qui se contentent d'effets de manche en séance. Les rapporteurs et les présidents de commission devraient se préoccuper des décrets en amont, faute de quoi une partie de notre travail s'avère

vain. Il faut aussi s'assurer que les décrets ne déforment par la loi. Le Parlement doit être respecté.

Une loi de programmation financière peut sembler une bonne chose. Lors de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité, dont le rapporteur était Ronan Dantec, j'ai découvert que le projet de ligne ferroviaire Bordeaux-Tarbes, réalisé en partenariat public-privé, coûtait 8 milliards d'euros dont 4 milliards provenant de l'État, non sous forme de participation, mais de subvention. Cela ne vous choque-t-il pas ? Pour expliquer ce partenariat public-privé, on dit que l'État n'a plus d'argent. On a constaté par le passé, avec le cas des autoroutes, combien l'État pouvait être laxiste. Chers collègues, je vous invite à être vigilants. Il est amusant de voir que certains laissent passer une telle situation puis glosent sur l'état des finances publiques.

La loi concernant le financement des ouvrages d'art, notamment de rétablissement, a finalement été votée en 2011, les décrets publiés en 2014 et 2015. J'en tire une certaine satisfaction.

M. Michel Vaspert. – Je déplore un dysfonctionnement dans notre manière de travailler, raison pour laquelle certains de nos concitoyens sont las : un ministre annonce une loi ; celle-ci est votée 18 à 24 mois plus tard ; les décrets sont publiés trois à quatre ans plus tard, si bien que la loi n'est efficace que six ans après avoir été annoncée. Cela n'a aucun sens.

Nous sommes les premiers à critiquer le Gouvernement lorsqu'il ne rend pas, ou très tardivement, les rapports que le Parlement lui demande. Mais ceux-ci sont-ils étudiés ? Qu'en tire-t-on ? Je n'ai jamais vu d'analyse de rapport, assortie éventuellement d'un dispositif rectificatif en conséquence. Chacun doit balayer devant sa porte – les assemblées aussi – pour être plus efficace.

M. Claude Bérit-Débat. – Je me félicite du résultat présenté. En tant que vice-président du Sénat chargé de l'application des lois, je ferai une communication demain en conférence des présidents, puisque nous sommes à la fois en fin de session et en fin de mandature. Au sein de notre commission comme dans toutes les autres, le gouvernement précédent s'est attelé à atteindre un taux d'application de près de 90 %. J'en suis très satisfait.

Un point négatif demeure quels que soient les gouvernements, celui des rapports.

En revanche, la ministre de l'environnement avait pris un engagement qu'elle a tenu, comme d'autres. Les ministres devraient tous s'en inspirer.

Je partage les propos de MM. Nègre et Filleul sur le ferroviaire et je félicite M. Roux pour son intéressant communiqué. J'ai demandé au secrétaire général du Gouvernement un bilan écrit. Les préconisations de Jean-Yves Roux pourraient y être ajoutées.

Je précise toutefois que le temps législatif dépend des ministres et de leurs collaborateurs.

M. Michel Raison. – Je vais dans le sens de M. Vaspert.

Voici un bilan quantitatif et non qualitatif, ce qu'il faudrait pourtant avoir comme objectif. Ce sera peut-être un avantage du non-cumul des mandats, même si ce ne sont pas toujours ceux qui cumulent qui travaillent le moins, n'est-ce pas M. Nègre ?

Nous avons décidé de demander le moins possible de rapports au Gouvernement. Peu importe que 33 rapports aient été remis sur 62 demandés. Peut-être ceux qui n'ont pas été remis ne servaient-ils à rien. Les 33 remis ont-ils été décortiqués ? S'en sert-on pour améliorer la loi ? Sinon, ce serait un gaspillage de l'impôt. Ne soyons pas donneurs d'ordre de rapports inutiles. Nous conservons de vieilles habitudes. Espérons que le vent de renouveau qui souffle dans notre pays les balaie. Ceux d'entre nous qui sommes vieux, prenons-nous par la main !

J'en viens aux décrets : lorsque nous avons fabriqué la loi, avons-nous essayé au maximum de la rendre directement applicable ? Le plus important est le contenu des décrets. À l'Assemblée nationale, en tant que rapporteur, j'assurais le suivi des lois en examinant le texte des décrets. Ce doit être le travail du législateur. Si l'on effectuait un audit de ces décrets d'application, on constaterait que la moitié contredit la loi. La haute fonction publique a trop de pouvoir ! Notre réunion, ce matin, ne doit pas être une formalité. Ne nous contentons pas d'une observation quantitative. Allons beaucoup plus loin.

Mme Odette Herviaux. – Je souhaite apporter une précision sur la loi de protection sociale des marins et des gens de mer, puisque je représente le Sénat au Conseil supérieur des gens de mer – la présence des parlementaires y est très utile. Les derniers décrets d'application n'ont pas été publiés car le ministère attendait des informations du Conseil. Le 2 mars, un plan pluriannuel de prévention des risques professionnels maritimes a été présenté. Des modifications pouvaient y être apportées jusqu'à la semaine dernière. Parfois, l'attente n'est pas due au ministère mais aux organismes paritaires concernés.

M. Didier Mandelli. – Je souhaite que le rapporteur, sinon le président de la commission, soient informés des propositions de rédaction des décrets.

J'ai été rapporteur de la loi pour l'économie bleue, dans laquelle nous avons décidé d'une exonération totale des charges pour le personnel à bord. Le gouvernement a exercé une pression terrible pour que celle-ci n'aboutisse pas, annulant une partie du dispositif dans la loi Sapin. Autre exemple, celui des machines à sous à bord, non soumises à autorisation en dessous de quinze. Le rapporteur de l'Assemblée nationale, moi-même ainsi que les deux commissions étions totalement en phase ; le dispositif a été adopté. Le décret d'application, en revanche, ajoute une subtilité qui le supprime, puisqu'il en réduit la portée à l'Union européenne – or c'est le trafic transmanche qui était concerné, et le Brexit a eu lieu. C'est une façon malhonnête intellectuellement de remettre en cause l'esprit de la loi.

M. Rémy Pointereau. – En France, on légifère beaucoup trop. Plus de cinquante textes sont adoptés chaque année contre une douzaine, une vingtaine au maximum, dans les pays voisins. Comme Jean-Yves Roux, je suis favorable aux expérimentations. Les études d'impact sont nettement insuffisantes. Le manque d'évaluation est à déplorer, alors qu'il y a toujours plus de normes et une complexité administrative qui portent atteinte à la croissance française.

Beaucoup de lois sont des textes d'affichage pas faciles à mettre en application et les décrets ne traduisent pas toujours nos votes. On a une impression d'impuissance face à la technocratie. Les élus passent – voire trépassent –, la haute administration reste. Avec le non-cumul des mandats et bientôt la réduction du nombre de parlementaires, si nous n'y prenons pas garde, la haute fonction publique prendra le pouvoir. Si le nombre de parlementaires diminue sans que le nombre de hauts fonctionnaires change, nous assisterons à une recentralisation de fait, puisque notre poids sera insuffisant.

Je regrette que notre travail ne se traduise pas toujours par des réalisations concrètes qui améliorent le sort de nos concitoyens.

Lors de la prochaine mandature, nous accueillerons dans notre commission dix nouveaux sénateurs. J'aimerais que la commission des affaires économiques partage des compétences, telles que le logement, avec nous, afin de mieux répartir le travail.

M. Michel Raison. – Nous pourrions fusionner.

M. Rémy Pointereau. – Une commission ne peut pas non plus accueillir 100 sénateurs.

Les néonicotinoïdes ont été l'occasion d'un premier couac ministériel, entre les ministres de l'agriculture et de l'écologie. Nous avons évoqué une mission d'information sur le problème de la mortalité des abeilles. Il pourrait être bon de la mettre en place.

M. Charles Revet. – Merci de cet état des lieux malheureusement assez peu réjouissant. Cette période est l'occasion pour nous de faire quelques suggestions. La mainmise de la technocratie dénoncée par M. Pointereau est une réalité depuis longtemps, et dans tous les domaines...

J'irai dans le même sens que mes collègues, en insistant sur la distinction entre rapport et décret. Il y a trop de rapports, qui par surcroît ne sont lus par personne. Mais si un rapport présente un état des lieux de l'application d'une loi, un décret est l'application d'un texte voté par le législateur. Il appartient à ce dernier de définir ce qui doit être fait au regard des attentes du public. Or il arrive que le décret modifie la loi en profondeur, ce qui est inacceptable. L'administration doit appliquer la loi. Ne pourrions-nous demander que tout décret d'application soit, avant publication, soumis au rapporteur et au président de la commission concernée ? La haute administration n'a pas à se substituer au législateur.

M. Rémy Pointereau. – Excellente initiative.

Mme Annick Billon. – Je partage entièrement l'avis de mon collègue Charles Revet. D'après l'intéressant rapport de notre président, sept lois relevant de notre commission ont été promulguées en 2015-2016, auxquelles correspondent plusieurs dizaines de décrets d'application. On a beaucoup parlé de simplification, et du principe de suppression d'une loi existante pour chaque loi créée ; or je ne crois pas que beaucoup de lois aient été supprimées depuis que j'ai été élue, en 2014... Combien coûte aux entreprises et aux collectivités cette masse de décrets ? Une étude d'impact serait nécessaire. Dans certains pays, les décisions sont prises à l'aune de l'efficacité économique.

Certes, on peut se réjouir des nouvelles mesures environnementales, mais les entreprises et les collectivités ont-elles les moyens de les mettre en œuvre ? On ajoute de la contrainte à la contrainte. Les études d'impact devraient être menées avant la promulgation de la loi.

M. Jean-Claude Leroy. – Lorsque nous avons entendu Alain Lambert, le président du CNEN, nous avons mis l'accent sur les circulaires. Les décrets reprennent généralement le contenu de la loi assez fidèlement ; mais les circulaires le déforment parfois entièrement, alors même qu'elles sont dépourvues de valeur juridique. Il est indispensable de les contrôler.

M. Charles Revet. – Tout à fait !

M. Alain Fouché. – Je ne partage pas l’avis de Rémy Pointereau : la fusion des commissions produirait des usines à gaz.

M. Rémy Pointereau. – Je n’ai pas proposé de fusion...

M. Alain Fouché. – Le rôle des commissions permanentes est de voter les textes, mais aussi de contrôler l’action de l’État, des grandes entreprises et de divers organismes. Dans le cadre de cette mission, les auditions nous sont très utiles pour poser des questions, faire passer des messages qui, nous le constatons, ont souvent des suites. Ne changeons pas tout. Cela fonctionne bien, avec un très bon président...

Mme Évelyne Didier. – En travaillant sur ma proposition de loi relative à la répartition des charges financières concernant les ouvrages d’art, j’ai pu mesurer combien le chemin était semé d’embûches. J’ai d’abord obtenu du ministre, en séance publique, l’assurance que je serais associée à la rédaction des décrets. Une fois rédigés, ceux-ci ont été soumis aux parties concernées, en l’espèce l’Association des maires de France (AMF) et l’Association des départements de France (ADF), dans le cadre de la consultation du CNEN. Or il m’a été indiqué que faute d’accord de l’ADF et de l’AMF, les décrets ne seraient pas adoptés ! En d’autres termes, un texte voté à l’unanimité par les deux assemblées peut voir sa course arrêtée par un avis contraire du Conseil national d’évaluation des normes (CNEN). Ensuite, le parcours jusqu’à l’avis final du Conseil d’État est semé d’embûches. Je devais sans cesse m’enquérir de la situation de ces décrets pour les faire avancer. Il faut beaucoup de pugnacité.

M. Louis Nègre. – Il me semble qu’un accord général se dégage, dans cette commission, en vue d’une motion pour que le rapporteur de la loi soit désigné officiellement rapporteur de ses décrets d’application, dont il suivrait l’élaboration et en ferait état périodiquement devant la commission concernée. Cela participerait du mouvement de modernisation, et de revalorisation du rôle du Parlement.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour vos interventions justes et intéressantes, auxquelles je répondrai après quelques remarques liminaires.

Le bilan que j’ai présenté est quantitatif, mais aussi qualitatif : j’ai ainsi souligné, à propos de la loi de réforme ferroviaire, que la volonté du législateur avait été bafouée. J’ai eu l’occasion de déplorer, lors du débat en séance publique sur le bilan de l’application des lois significatives du quinquennat, que certains décrets de la loi Macron soient allés à l’encontre des dispositions que nous avons votées. Ainsi, les commissions de contrôle des marchés passés par les concessionnaires d’autoroutes doivent être composées de personnalités indépendantes ; mais comme ce point n’était pas explicitement précisé à propos du président de la commission, le pouvoir réglementaire s’est glissé dans la faille et des personnalités ayant des liens avec les concessionnaires ont pu être nommées à la présidence de ces commissions. On va ainsi à l’encontre de l’esprit d’un texte. Pour y remédier, nous devons, au-delà du vote de la loi, interpeller le Gouvernement et nous montrer plus vigilants et pugnaces.

En matière de rapports demandés au Gouvernement, nous sommes passés d’un extrême à l’autre, d’un excès à un quasi arrêt total dans la plupart des commissions. C’est excessif à mes yeux, car certains rapports restent utiles : j’ai cité le rapport sur la gestion des gares, qui aborde la question de la concurrence à laquelle devra faire face

Gares & Connexions, qui fait aujourd'hui partie de SNCF Mobilités. Certes, les rapports restent trop confidentiels. Leur communication en séance publique ne suffit pas : il conviendrait d'informer également les commissions de leur publication.

L'association des rapporteurs à l'élaboration des décrets d'application a pu se faire occasionnellement au cours du quinquennat, en fonction du ministère concerné, mais aussi du rapporteur. Pour la loi biodiversité, dont l'accouchement a été très long, la ministre de l'environnement, Mme Royal, a souhaité réduire autant que possible le nombre de décrets d'application. De même, pour la loi de transition énergétique, dont Louis Nègre a été le rapporteur, le travail s'est fait en bonne intelligence avec les services du ministère.

M. Louis Nègre. – La ministre a joué le jeu.

M. Hervé Maurey, président. – Dans certains cas ce travail s'est bien déroulé, dans d'autres non. La loi Macron a fait l'objet d'un comité de suivi, et des progrès ponctuels ont été constatés. Le début de mandature est l'occasion de fixer des règles et d'instaurer des bonnes pratiques en la matière, y compris dans les phases de concertation. Cela a pu être le cas sur des sujets techniques, comme celui des moteurs propres.

La question des circulaires, monsieur Revet, est soulevée chaque année, à juste titre, auprès du Secrétaire général du Gouvernement lors de la réunion avec les présidents de commission. En tant qu'élus de terrain, nous voyons fréquemment des directions déconcentrées se réclamer de dispositions qui ne figurent pas dans la loi.

Un décret d'application de la loi de réforme ferroviaire évoquée par M. Filleul n'a pas encore été pris, celui qui prévoit le transfert de voies ferrées aux régions.

M. Nègre a insisté sur l'importance de la santé environnement ; le ministre de l'environnement a indiqué dans une récente interview que ce serait un chantier important.

Je tiens à vous rassurer, madame Didier, quant à notre attachement à la sécurité du ferroviaire. M. Nègre et moi ne pensons pas qu'au profit ! Quant au rôle du CNEN, je suis surpris de vos propos : ce dernier n'a pas de pouvoir de blocage. Il est vrai, cependant, que l'AMF ou d'autres organismes s'efforcent parfois, après le vote d'un texte, de bloquer certaines de ses dispositions, comme divers lobbies l'ont fait pour la loi Macron.

La concertation évoquée par Mme Herviaux est nécessaire, mais elle peut être source de retards.

Je partage l'avis de M. Pointereau sur la simplification des normes, domaine dans lequel la délégation aux collectivités territoriales dont il est le premier vice-président mène un travail remarquable. Quant aux compétences respectives des commissions permanentes, c'est un sujet récurrent depuis 2012. Le Président du Sénat s'en est ouvert auprès de moi. Nous ne sommes pas la seule commission qui n'aura pas à examiner de texte au cours de cette session extraordinaire. Au cours des dernières années, la commission des affaires économiques n'a pas examiné plus de textes que la nôtre. Nous ne demandons pas d'élargissement de nos compétences au domaine de l'énergie ; en revanche, la Ville, qui relève aujourd'hui de la commission des affaires économiques, pourrait relever de la nôtre, et l'urbanisme tant celui-ci est lié à l'aménagement du territoire. Le Président du Sénat est conscient de ces problématiques. Enfin, la question des effets des néonicotinoïdes a fait l'objet d'une table

ronde récente dans notre commission ; nous verrons comment l'intégrer dans nos travaux de la prochaine session.

Mme Billon a évoqué le coût des normes. D'après un article de la Gazette des communes, l'AMF a évalué à 4,4 milliards d'euros le coût induit par le décret relatif à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments publics, publié le 10 mai. Je souscris entièrement à vos préoccupations : on ne peut continuer à demander des efforts financiers importants aux collectivités, notamment une baisse des dépenses de fonctionnement de 10 milliards d'euros, et supprimer la taxe d'habitation tout en leur imposant de nouvelles charges.

M. Louis Nègre. – Qu'en est-il de la motion que j'ai proposée ?

M. Hervé Maurey, président. – Nous prenons acte de la volonté unanime de la commission d'associer les rapporteurs d'une loi à l'élaboration de ses décrets d'application. Toutefois, il faut tenir compte du principe de séparation des pouvoirs. Nous serons vigilants.

La réunion est close à 11 h 10.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 31 mai 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Évolutions, perspectives et gestion de la dette publique de la France – Communication

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La dette publique, en raison de son caractère faussement indolore, ne s'est que très progressivement imposée au sein du débat public. La crise des dettes souveraines dans l'Union européenne et l'abaissement de la note de la France à la fin des années 2000 nous en ont brusquement rappelé les dangers.

Elle n'a jamais cessé de croître, et ce depuis le milieu des années soixante-dix, en dépit du caractère anesthésiant de la baisse des taux d'intérêt. Elle est passée de 15 % du PIB en 1974 à 96,3 % du PIB en 2016. Elle représente près de 2 150 milliards d'euros, soit une dette moyenne de 75 850 euros par ménage.

En dépit de la faiblesse des taux d'intérêt, la charge de la dette de l'ensemble des administrations s'élève tout de même à 46,1 milliards d'euros en 2016, c'est-à-dire un montant supérieur aux dépenses consacrées à la défense et au produit net de l'impôt sur les sociétés.

L'alourdissement de la dette publique durant les quatre dernières décennies trouve sa source, non dans une politique d'investissement, mais dans une succession ininterrompue de déficits publics. Notre ancien collègue Jean-Pierre Fourcade le disait, il a été le dernier ministre des finances à présenter un budget en équilibre en 1974. Depuis, les administrations n'ont pas connu d'excédent.

Les ralentissements de la conjoncture n'expliquent qu'en partie cette situation. En effet, si les pouvoirs publics ont été au-delà des stabilisateurs automatiques lors des ralentissements économiques, en menant des politiques de relance, ils n'ont pas profité des embellies conjoncturelles pour redresser les comptes publics. Entre 1990 et aujourd'hui, à de rares exceptions près, les déficits publics ont été d'abord structurels.

Leur cause principale réside dans l'insuffisante maîtrise de la dépense des administrations. Au cours de même période, les dépenses publiques ont progressé plus rapidement que le PIB : de 3,6 % en moyenne et en valeur par an, contre 3 % pour le PIB.

Toujours entre 1990 et 2016, le poids de la dépense dans la richesse nationale a augmenté de 6,6 points de PIB. Le dynamisme des prestations sociales qui représentent désormais près de 26 % du PIB, l'explique à 90 %. La masse salariale de l'État et des administrations publiques a, elle, augmenté de 1 point de PIB. La charge de la dette a, quant à elle, reculé de 0,7 point de PIB en raison de la baisse quasi continue des taux d'intérêt depuis près de trois décennies.

Cette forte progression des dépenses est d'autant plus problématique qu'elle a alimenté la dette sans profiter à l'investissement ou à des secteurs porteurs d'avenir tels que l'éducation et la recherche.

Depuis 2009, le déficit public a été systématiquement supérieur aux dépenses d'investissement. Autrement dit, la dette publique constituée depuis cette date trouve essentiellement son origine dans les charges de personnel, de fonctionnement, d'intervention et d'intérêts de la dette. La part de l'investissement public dans le PIB a diminué de 0,5 point entre 2009 et 2016.

La part des dépenses publiques de recherche dans la richesse nationale a nettement reculé : 1,3 % du PIB en 2015, contre 1,8 % en 2015. Et ce, principalement aux dépens de la recherche fondamentale. *Idem* en matière d'éducation : la part des dépenses a diminué de 0,2 point de PIB durant la même période. Dans ces conditions, il est difficile d'affirmer que la hausse de la dette publique a contribué à créer de la richesse ou à préparer l'avenir.

D'après certains, le gonflement de la dette publique serait lié à un recul des prélèvements obligatoires. Pour autant, en dépit de diminutions ponctuelles entre 2000 et 2003, ainsi qu'entre 2007 et 2009, le taux de prélèvements obligatoires n'est jamais revenu en deçà de son niveau de 1990. Après une hausse de 4,2 points de PIB entre 1990 et 2013, il a enregistré une forte accélération après la crise de 2008, notamment à partir de 2012. Malgré un léger recul au cours de la période récente, les prélèvements obligatoires représentent encore 44,4 % du PIB en 2016.

En réalité, la dégradation de notre situation budgétaire provient, non d'une baisse de la fiscalité, mais de la dynamique des dépenses. Toutes les catégories d'administrations publiques y ont contribué mais à des degrés divers. L'État, au premier chef : il a été à l'origine de près de 85 % de la hausse de l'endettement public dans la richesse nationale entre 1980 et 2016. À partir du début des années quatre-vingt-dix, la dette des administrations de sécurité sociale, quasiment inexistante auparavant, a participé à hauteur de 12 % à la dynamique de la dette publique. La contribution des administrations publiques locales a été plus modeste, de 3 %, tandis que celle des organismes divers d'administration centrale a été nulle. Les collectivités locales, souvent montrées du doigt, ne sont pas responsables de l'endettement public.

C'est l'administration publique centrale et, en son sein, l'État, qui porte la majeure partie de la dette publique : en 2016, elle représente 80 % du total. Globalement, les dépenses de l'administration publique centrale rapportées au PIB sont restées stables depuis la fin des années soixante-dix : de 23,4 % du PIB en 1980 à 23 % en 2015. Cependant, cette stabilité globale masque des évolutions différenciées selon les dépenses considérées.

Malheureusement, la réduction la plus forte concerne les investissements : leur part dans le PIB a été divisée par deux depuis la fin des années soixante-dix. Les achats courants ont connu une diminution marquée ; la masse salariale de l'État a également baissé, quoique de façon plus mesurée. En revanche, les prestations sociales, qui incluent les retraites des fonctionnaires et des dispositifs ciblés comme les aides personnalisées au logement, ont fortement crû : elles sont supérieures d'un tiers à leur niveau de 1978 par rapport au PIB. La défense est le secteur qui accuse la diminution la plus marquée, ce qui est inquiétant dans le contexte international actuel. Les dépenses de recherche financées par l'administration publique centrale n'ont pas non plus été épargnées.

Bref, la maîtrise des dépenses a d'abord pesé sur l'investissement, en particulier sur la recherche et développement, et le budget de la défense, alors que les dépenses d'intervention ont connu une hausse particulièrement dynamique.

Quant aux recettes, leur poids par rapport au PIB a décliné depuis la fin des années soixante-dix : 19,6 % de la richesse nationale en 2015, contre 22,4 % en 1978. Ce phénomène est lié à la concurrence fiscale, à la tendance à baisser les taux des impôts d'État en phase haute de cycle mais aussi à la progression des dépenses fiscales qui devraient s'élever à près de 90 milliards d'euros en 2017.

Concernant le secteur public local, qui intéresse particulièrement le Sénat, les transferts de compétences liés à la décentralisation ont alimenté la croissance très dynamique de leurs dépenses. Fait à souligner, les administrations locales réalisent une part majoritaire de l'investissement public, qui est financé pour partie par l'emprunt.

La masse salariale locale a doublé depuis la fin des années soixante-dix en raison de la hausse des effectifs mais aussi de mesures décidées par l'État, comme la réduction du temps de travail ou le dégel du point d'indice qui devrait représenter une charge de 546 millions d'euros pour le budget des collectivités territoriales en 2016.

La hausse des dépenses a été partiellement financée par celle des impôts locaux : ils représentent 6,1 % de la richesse nationale, contre 3,3 % en 1980. Elle s'est également traduite par une dépendance accrue des collectivités territoriales aux ressources transférées par l'État.

La dette sociale, presque inexistante avant les années quatre-vingt-dix, a significativement progressé ces dernières années. Cette tendance a été entretenue par le dynamisme des dépenses sociales qui ont crû de 3,6 % en valeur entre 1995 et 2015 alors que le PIB progressait seulement de 2,9 % par an en valeur. Les hausses les plus marquées sont celles des dépenses de santé, dont la part dans le PIB est passée de 7,5 % en 1995 à 8,5 % en 2014 et celles des dépenses de retraite, qui sont passées de 7,5 % à 11,4 % du PIB entre 1995 et 2014. Au total, la croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale a été plus rapide que leurs ressources.

Il faut aussi dire un mot des engagements hors bilan de l'État, c'est-à-dire des obligations potentielles susceptibles de créer une charge financière et donc de peser sur la dette publique. Les engagements hors bilan de l'État, soit les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis – les garanties accordées à certains acteurs économiques, les engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État et les engagements de retraites de l'État – qui représentent à eux seuls plus de la moitié de l'ensemble, ont crû dans des proportions importantes depuis 2007. Ainsi, les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis ont augmenté de plus de 50 % et les engagements de retraite de 70 % en dix ans.

Une part de cette hausse est toutefois liée à un meilleur recensement de ces engagements – certains d'entre eux sont dorénavant soumis à l'accord du Parlement. En outre, les engagements hors bilan reflètent des niveaux de risque très divers et leur contrôle par le Parlement est variable. Je préfère donc retenir seulement les engagements de retraite et les engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État pour calculer la dette publique implicite. Cette dernière s'élève en 2015 à 4 300 milliards d'euros, soit plus du double de la dette publique effective et près de 200 % du PIB.

Une réduction significative du poids de la dette publique portée par la croissance du PIB et l'inflation, comme nous l'avons connue au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, semble illusoire. De fait, les deux variables que sont la croissance économique et l'inflation ont tendanciellement ralenti depuis les années soixante-dix dans tous les pays industrialisés.

N'en concluons pas que le niveau actuel de notre dette publique trouve son origine dans le ralentissement de la croissance et l'inflation. En effet, après avoir été dans la moyenne européenne, nous nous en sommes écartés depuis 2012-2013. En 2016, notre ratio d'endettement est supérieur de 7,1 points de PIB à la moyenne de la zone euro, et de 12,8 points à celle de l'Union européenne. La France figure parmi les derniers États de l'Union européenne faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif, aux côtés de la Croatie, de l'Espagne, de la Grèce, du Portugal et du Royaume-Uni. Parmi eux, notre pays est le seul à avoir vu ses recettes ainsi que ses dépenses publiques augmenter entre 2011 et 2016. Cela explique le creusement de l'écart entre la part des dépenses publiques dans le PIB français et la moyenne de la zone euro, qui est passée de 6,7 points en 2011 à 8,5 points en 2016. Entre 2012 et 2016, la croissance moyenne des dépenses publiques françaises s'est élevée à 1,7 % par an en valeur, contre 1,3 % dans la zone euro et 1,5 % dans l'Union européenne. Depuis 2016, la France est le pays de l'Union européenne dont le poids des dépenses dans le PIB est le plus élevé. Et ce, devant la Finlande : 56,2 %, contre 56,1 % du PIB.

La France est un émetteur souverain majeur au sein de la zone euro : depuis 2014, nous nous endettons autant que l'Allemagne et plus que tous les pays de la zone euro, sinon l'Italie. Si ce statut constitue une opportunité pour l'Agence France Trésor, dans la mesure où le volume des titres émis favorise leur liquidité, cela représente également un défi, voire un risque. Des volumes importants doivent être absorbés très régulièrement par les marchés financiers or la France n'est pas l'émetteur de référence de la zone euro ; c'est l'Allemagne qui bénéficie des meilleurs taux. Fort heureusement, l'Agence France Trésor effectue un travail approfondi pour garantir que les émissions se déroulent dans les meilleures conditions possible.

Le contexte actuel est particulier : les taux sont très faibles, la Banque centrale européenne absorbe une part importante des émissions dans le cadre de son programme de rachats et une grande partie de l'encours de dette accumulé lors de la crise financière arrive à échéance dans les prochaines années. Ces spécificités emportent deux conséquences. D'une part, la faiblesse des taux d'intérêt favorise un allongement de la maturité de la dette, ce qui sécurise pour plusieurs années les conditions de financement actuelles de l'État : la durée de vie de la dette a ainsi augmenté entre 2009 et 2017, avec une inflexion marquée à partir de 2014. D'autre part, les rachats de dette, qui visent à lisser les échéances de remboursements, ont significativement augmenté ces dernières années pour atteindre 33 milliards d'euros en 2015. Cette hausse correspond aux émissions réalisées lors de la crise de 2008 qui arrivent à échéance aujourd'hui. Le profil de remboursement de la dette souveraine restera élevé jusqu'en 2021.

Les collectivités territoriales, après la crise des emprunts toxiques, connaissent une période de relative accalmie. La faiblesse prolongée des taux d'intérêt et la concurrence accrue entre les financeurs facilitent leur accès à des emprunts bancaires au coût contenu. En outre, se développent d'autres modes de financement, tel l'endettement obligataire. Le financement désintermédié représente aujourd'hui 7 % du total de la dette locale, soit un montant quatre fois supérieur à celui de 1980. Ce mouvement est lié, entre autres, à

l'émergence de l'Agence France Locale, dont le modèle de financement est calqué sur celui des agences scandinaves.

La dette sociale représente 225 milliards d'euros en 2016. Elle est gérée par divers acteurs, à commencer par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Cette dernière a porté 126,6 milliards d'euros de dette en 2015 – provenant des déficits du régime général, de l'Acoss et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). La Cades, depuis sa création en 1996, bénéficie de recettes dédiées : la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG), un versement du Fonds de réserve des retraites (FRR). En 2016, elle a amorti 124,7 milliards d'euros de dette. Lui reste donc 135,8 milliards d'euros à amortir – la dette sociale étant censée disparaître en 2024.

Grâce à la Cades, notre gestion de la dette sociale est particulièrement efficace : elle est fondée sur des émissions obligataires, notamment en devises. Avec le décret du 9 mai 2017, ses équipes seront intégrées à celles de l'Agence France Trésor. En revanche, et c'est heureux, la Caisse conservera une gouvernance autonome et elle continuera d'émettre en son nom propre.

L'Acoss, elle, est chargée de gérer les déficits cumulés des régimes de sécurité sociale qui n'ont pas été transférés à la Cades. Le montant de ces déficits a atteint 32,7 milliards d'euros en 2015. Auparavant financée par la Caisse des dépôts et consignations, l'Acoss recourt directement aux marchés financiers depuis 2005-2006.

L'Unédic porte une dette qui a atteint 25,7 milliards d'euros en 2015 en raison de la hausse du chômage. Sa stratégie financière, déterminée par son conseil d'administration, repose sur des obligations pour le long terme et des créances négociables pour les moyen et long termes. L'Union bénéficie d'une garantie de l'État.

Enfin, le reste de la dette sociale est constitué de celle des établissements publics de santé. Leur endettement a fortement augmenté au cours des quinze dernières années du fait des programmes d'investissement Hôpital 2007 et Hôpital 2012 ; elle représente 30 milliards d'euros en 2015.

La dette hospitalière présente des similarités avec la dette des collectivités territoriales : d'importantes difficultés financières au début des années 2010 ; un financement qui demeure essentiellement bancaire, mais repose également sur la Caisse des dépôts et consignations, la Banque européenne d'investissement et un recours accru à des financements désintermédiés. Ainsi, les émissions ont couvert près de 20 % des besoins de financement des hôpitaux en 2015. Si l'AP-HP est le principal émetteur d'obligations, certains hôpitaux recourent désormais à des émissions groupées.

La dette des administrations, en dépit d'une gestion à l'efficacité croissante, n'en reste pas moins un poids pour l'économie française. Elle limite les marges de manœuvre budgétaires nécessaires à la stabilisation de l'activité en cas de dégradation de la conjoncture. De plus, elle incite les contribuables à moins consommer afin de faire face à d'éventuelles hausses d'impôt. Elle est également à l'origine d'un effet d'éviction de l'investissement privé, dans la mesure où elle absorbe une part significative de l'épargne.

Quoi qu'il en soit, une dette élevée nous expose à une forte hausse de la charge d'intérêts. Certes, le pire n'est pas toujours sûr ; toutefois, il est probable que les taux d'intérêt sur la dette souveraine remontent bientôt, pour plusieurs raisons. Premièrement, la croissance

et l'inflation en zone euro repartiraient à la hausse en 2017. Deuxièmement, la Banque centrale européenne a indiqué qu'elle poursuivrait sa politique monétaire accommodante jusqu'en décembre 2017 mais elle a déjà réduit son programme de rachats de 80 à 60 milliards d'euros. En cas de reprise de l'activité et de l'inflation, elle pourrait réduire davantage son programme de rachats de titres et relever ses taux directeurs à partir de 2018. Troisièmement, la Réserve fédérale américaine a mis fin à son programme de rachat d'actifs en 2014 et procédé à plusieurs hausses de son taux directeur depuis 2015 ; ce mouvement de réévaluation devrait se poursuivre en 2017. Enfin, la prime de risque demandée par les acheteurs sur la dette souveraine des États membres de la zone euro pourrait connaître une nouvelle hausse.

L'impact d'une augmentation des taux d'intérêt sur la charge de la dette de l'État, dépend de deux paramètres : l'ampleur de la hausse des taux et l'évolution du déficit budgétaire. J'ai ainsi établi plusieurs scénarios.

Premier scénario : une augmentation des taux de 1 % et une réduction volontariste du déficit budgétaire de 5 % chaque année. Dans ce cas, la hausse de la charge de la dette resterait modérée : elle dépasserait 10 milliards d'euros après la cinquième année suivant le choc.

Deuxième scénario, un choc de taux plus important avec une hausse de 2 % mais une trajectoire budgétaire de l'État maîtrisée avec une diminution de 5 % du déficit budgétaire par an. La charge de la dette augmenterait deux fois plus vite pour atteindre 13,4 milliards d'euros dès la troisième année qui suit le choc.

Troisième scénario : une hausse des taux de 1 % combinée à une dégradation du solde budgétaire de l'État de 5 % par an. L'augmentation de la charge budgétaire de la dette représenterait 18,7 milliards d'euros en 2026.

Quatrième et dernier scénario, un choc de 2 % et une dégradation du déficit budgétaire de 5 % par an. Un surcroît de près de 37 milliards d'euros pèserait sur le budget de l'État en 2026.

À court terme, c'est avant tout l'ampleur du choc de taux qui détermine le niveau de la hausse de la charge de la dette de l'État. Cependant, l'accumulation de déficits budgétaires importants pèse de façon de plus en plus significative sur la charge de la dette. En d'autres termes, plus le temps passe et plus la dégradation du déficit budgétaire amplifie l'impact budgétaire de la hausse des taux subie en début de période.

Je ne crois pas crier au loup en formulant ces hypothèses. Ces simulations n'intègrent pas l'effet d'un choc de taux sur le budget des administrations de sécurité sociale et des administrations locales. En outre, elles modélisent un choc de taux unique et relativement modéré alors que les taux remonteront probablement par paliers successifs avec des hausses répétées sur plusieurs années.

D'après les simulations de la Banque centrale européenne dans son rapport sur la stabilité financière, un choc de taux conjugué à une dérive des dépenses publiques conduirait à augmenter la dette dans des proportions insoutenables pour les États fortement endettés. La remontée des taux d'intérêt ne sera donc soutenable, pour la France, que si elle s'accompagne d'une maîtrise de la dépense publique.

Existe-t-il un risque réel de dérive de la dette publique française ? On peut malheureusement le penser car, depuis 1990, le solde public effectif a rarement été en deçà du solde stabilisant le ratio d'endettement, ce qui explique l'accroissement du poids de notre dette dans le PIB. Ensuite, depuis 2009, le solde public primaire a été systématiquement inférieur au solde primaire stabilisant. La France est bel et bien exposée à un effet boule de neige : une croissance de la dette entretenue par l'accumulation des charges d'intérêts.

Sur la base des hypothèses du dernier consensus de la croissance potentielle de la commission des finances, que j'avais proposé en juillet 2016, j'ai souhaité examiner comment la part de la dette publique dans le PIB évoluait si aucun effort budgétaire supplémentaire n'était engagé.

L'absence d'efforts budgétaires au cours des années à venir conduirait à une véritable dérive de la dette publique. En 2022, le poids de l'endettement dans la richesse nationale atteindrait près de 105 % du PIB dans le scénario le plus favorable, 118 % du PIB dans le scénario le moins favorable, avec une moyenne à 110 %.

Dans ces conditions, la maîtrise de la dette publique représente une nécessité absolue. Toutefois, cela ne saurait constituer le seul objectif de notre stratégie budgétaire ; nous devons également relever notre potentiel de croissance, significativement affaibli par la crise économique. Une stratégie de consolidation équilibrée des finances publiques consisterait à consacrer un tiers de l'effort de maîtrise de la dette à la hausse des investissements publics et à la baisse des prélèvements obligatoires.

En application du Pacte européen de stabilité et de croissance, la France devra respecter une règle de dette lorsque son déficit sera revenu en deçà de 3 % du PIB. Elle impose une réduction d'un vingtième, chaque année, de l'écart entre le poids de la dette dans le PIB et le seuil de 60 %. La dette publique devrait donc reculer de 2,3 points de PIB entre 2020 et 2021. D'après la « règle du tiers » de la consolidation budgétaire, un tiers de cette évolution, soit 0,8 point de PIB, serait consacré, pour moitié, à l'augmentation des investissements publics et, pour l'autre moitié, à la diminution des prélèvements obligatoires. Cette règle du tiers n'est pas seulement une règle de répartition, elle implique aussi une exigence : la baisse des impôts et l'accroissement des investissements impliqueront un effort accru en dépenses, soit 80 milliards d'euros d'économies sur les dépenses hors investissement entre 2017 et 2022.

Comment réaliser ces économies ? Question récurrente dans notre commission des finances... A la technique du coup de rabot, largement utilisée ces dernières années, préférons des réformes de structure pour ralentir durablement l'évolution de la dépense ; faisons preuve de sélectivité. Hausse du temps de travail dans la fonction publique, que j'ai pratiquée dans ma collectivité territoriale ; révision du périmètre des missions de l'État et suppression des doublons – qu'il reste des routes nationales est assez délirant ! – ou encore l'inévitable réforme du système de retraites si nous voulons revenir à l'équilibre financier sont autant de pistes. De telles mesures ne sont pas exclusives d'une réforme du marché du travail créatrice d'emplois, qui serait de nature à diminuer les dépenses consacrées à l'indemnisation du chômage.

Pour suivre l'évolution des finances publiques, le Parlement fixe de nombreux objectifs, qui s'appliquent à l'ensemble des administrations publiques, en loi de programmation des finances publiques : solde structurel, effort structurel, ratio de dette publique... En revanche, il n'existe aucune norme de dépenses s'appliquant à l'ensemble des

administrations publiques. Créons-en une pour veiller à la bonne application de la règle du tiers. Le Parlement disposerait ainsi d'un point de repère pour évaluer la trajectoire des dépenses publiques. Cette norme, définie en loi de programmation des finances publiques, serait reprise dans l'article liminaire de la loi de finances, de la loi de financement de la sécurité sociale et de la loi de règlement. Elle n'aurait pas de caractère contraignant mais contribuerait à sortir du pilotage et de l'analyse des dépenses publiques en silo qui n'a pas donné les résultats escomptés. Parce que les dépenses d'investissement sont les premières à diminuer, nous le voyons en examinant les décrets d'avance, la norme de dépenses pourrait s'accompagner d'une trajectoire d'investissement afin de protéger ces dépenses utiles au pays.

Voilà, en amont du débat d'orientation sur les finances publiques, les quelques pistes qui me paraissent favoriser une politique budgétaire équilibrée, crédible, afin de réduire la dette tout en préservant la croissance et l'investissement.

M. Éric Bocquet. – La dette publique, sujet intéressant qui mériterait d'amples débats... Je me limiterai à quelques remarques. Pourquoi en parle-t-on toujours sans évoquer l'actif de la France ? Le gonflement de la dette s'expliquerait par la dépense publique, le nombre de fonctionnaires ou encore les dépenses sociales. Mais soigner et éduquer, cela ne contribue-t-il pas à créer de la richesse ? Le budget de l'État ne se gère pas comme celui d'un ménage : couper dans les dépenses n'améliore pas automatiquement la situation financière, loin de là : la réduction des dépenses de l'État peut diminuer les recettes fiscales. Il est bon de rappeler que la dette des collectivités locales est maîtrisée et que les collectivités territoriales, dont on sait le rôle dans l'investissement public, présentent des budgets en équilibre, comme la loi l'exige d'ailleurs.

Une question naïve de béotien : comment se fait-il que la France emprunte sans difficulté des volumes aussi importants – 185 milliards d'euros en 2017 – si notre situation est aussi cataclysmique qu'on l'entend parfois ? Que je sache, la dette française se vend bien ; on se l'arrache !

M. Philippe Dallier. – Pourvu que ça dure !

M. Éric Bocquet. – Les États-Unis présentent un taux d'endettement supérieur à 100 % de leur richesse nationale, le Japon affiche une dette de plus de 200 % du PIB. Comme on le dit dans ma région, on dort mieux avec des dettes qu'avec des puces...

Quand disposerons-nous d'un véritable audit de la dette publique ? Elle provient de très nombreux éléments, dont des cadeaux fiscaux à l'efficacité douteuse, comme le CICE, ou encore le manque à gagner occasionné par l'évasion fiscale.

Enfin, puisque la Banque centrale européenne s'est partiellement affranchie de ses propres règles en mettant en œuvre l'assouplissement quantitatif depuis quelques années, ne peut-on pas imaginer qu'elle finance les États européens et investisse pour créer la richesse de demain ?

M. Michel Bouvard. – Un regret pour commencer, celui que ce débat sur la dette ait été absent de la campagne présidentielle et, pour l'instant, de la campagne pour les élections législatives. Pouvez-vous en dire davantage sur ces « accords bien définis » dans le cadre des engagements hors bilan de l'État ? S'agit-il d'accords internationaux ? Concernant l'Acoss, ses lignes de trésorerie à 364 jours non consolidées en dette, qui m'ont valu d'être convoqué à Matignon il y a quelques années parce que je refusais de les augmenter, sont-elles

comprises dans la dette sociale ? De même, y a-t-il une zone grise dans le traitement de la dette ferroviaire par Eurostat ?

Je partage l'analyse du rapporteur général sur la dichotomie entre hausse de la dette et insuffisance de l'investissement – et j'aimerais connaître l'évolution des investissements civils et militaires. Pour autant, l'investissement ne comprend pas les dépenses fiscales, comme le crédit d'impôt recherche, qu'il faudrait réintégrer. Éric Bocquet évoque le cas du Japon mais la question, pour la France, est d'abord de savoir si nous sommes dépendants à l'égard de l'étranger. Les derniers chiffres que j'ai en mémoire indiquaient que la dette était détenue à 40 % par des résidents nationaux. Y a-t-il eu une évolution ?

Effectivement, l'année 2021 sera une année sensible ; nous serons très exposés si les taux venaient à monter car nous aurons à renouveler une partie du stock d'emprunts constitué lors de la crise de 2008.

Enfin, le nouveau président de la République évoque une nationalisation de l'Unédic. Si elle survient, comment sera traitée la dette de cet organisme ?

M. Vincent Delahaye. – Financer le fonctionnement par l'endettement est anormal. À nous d'assumer nos dépenses, plutôt que de les reporter sur les générations futures, même si des liquidités sont disponibles sur les marchés financiers.

M. André Gattolin. – Les dépenses consacrées à la recherche comprennent-elles le crédit d'impôt recherche et le programme d'investissements d'avenir ? La réduction des dépenses publiques de recherche, en particulier des dépenses de recherche fondamentale, que souligne le rapporteur général, me semble cohérente avec la politique qui a été menée ces dernières années : il fallait, disait-on, tout faire pour inciter le secteur privé à investir dans la recherche...

Enfin, comment distinguer les dépenses de fonctionnement de celles d'investissement en matière de recherche ? Le salaire d'un chercheur tient des unes comme des autres.

En général, les comparaisons internationales ne me convainquent guère. Le périmètre des dépenses publiques varie selon les pays. Ainsi, les dépenses sociales, portées par le secteur public en France, relèvent du privé dans d'autres pays.

Enfin, les partenariats public-privé, Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli l'ont démontré, constituent une bombe à retardement pour l'endettement des collectivités territoriales. Face à des difficultés pour trouver des financements, les collectivités ont recouru à ces contrats, mais le risque est réel. Comme les programmes d'investissements d'avenir, leur statut est flou : on ne sait plus où commence et où finit la dépense publique.

M. Francis Delattre. – L'assurance maladie n'est pas mal gérée. Il est illusoire d'en espérer des milliards d'euros d'économies quand la population française vieillit et que se développent des maladies telles que le cancer et le diabète. Moins payer les vacations des médecins participe à l'extension du désert médical : dix ans d'études pour un salaire aussi modeste, cela n'attire pas grand monde. L'objectif national des dépenses d'assurance maladie, il faut le souligner, a joué son rôle pour contenir les dépenses. Surtout, pourquoi se polariser sur les 190 milliards d'euros de l'assurance maladie ? L'assurance chômage, gérée par un patronat qui aime tant nous faire la leçon et des syndicats qui le suivent la plupart du temps,

est-elle bien gérée ? La gestion ne paraît pas fantastique... Bref, ne nous racontons pas d'histoires sur les économies à réaliser sur l'assurance maladie. Il serait beaucoup plus logique de mettre fin aux régimes spéciaux de certaines sociétés de transport qui coûtent 8 milliards d'euros par an ! La retraite à 52 ans, c'est déraisonnable par rapport aux autres Français.

La Cades, dont les ressources sont insuffisantes pour couvrir les besoins, était une petite structure légère et magnifiquement gérée. Et on va la supprimer...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il y a fusion des équipes de gestion mais la gestion de la dette de la Cades demeurera indépendante !

M. Francis Delattre. – Quelle énorme erreur ! Cette petite structure qui enregistrerait des résultats extraordinaires devait faire trop d'envieux au Trésor, il fallait visiblement à tout prix la faire revenir dans le giron de l'administration centrale. Mais puisqu'il semble y avoir consensus, je m'en tiens là. La période est au consensus...

M. Maurice Vincent. – À mon sens, la dette publique ne représente pas forcément un poids pour l'économie, elle le devient seulement quand elle est excessive et incontrôlée. Pourquoi les ménages consommeraient-ils moins quand elle atteint un niveau élevé ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – À cause de la hausse des prélèvements obligatoires !

M. Maurice Vincent. – On constate une reprise de la consommation depuis quelques semaines sans que la dette ait diminué. Quant au risque d'éviction de l'investissement privé, il se discute sérieusement : l'investissement public est parfois plus efficace.

Oui à des réformes de structure et à la sélectivité des dépenses plutôt qu'aux coups de rabot. Une dette représentant 90 % du PIB appelle à la plus grande vigilance en particulier compte tenu du risque budgétaire que représente une hausse des taux d'intérêt. Pour autant, les solutions pour y parvenir ne peuvent qu'être progressives. On peut, plutôt qu'augmenter le temps de travail des agents publics sans modifier leur rémunération, améliorer leur efficacité en recourant davantage au numérique. Quant à la réforme du système des retraites, ses effets se feront sentir à moyen terme seulement. En clair, les réformes doivent être progressives et s'accompagner de nouveaux investissements qui permettront de faire des économies plus tard.

M. Yvon Collin. – Quels sont les écarts de taux entre les émetteurs publics et les différentes catégories d'émetteurs privés ? Comment évaluez-vous les effets redistributifs de la dette publique par comparaison avec le financement fiscal des interventions publiques ?

M. Philippe Dominati. – À l'aube d'un nouveau quinquennat, je m'interroge sur la fameuse « règle d'or » budgétaire : nous voulions la graver dans la Constitution il y a cinq ans... Qu'est-elle devenue ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je serai synthétique car le Premier président de la Cour des comptes nous attend. L'endettement en soi n'est pas malsain, nous le savons dans les collectivités territoriales dont le budget, contrairement à celui des ménages, peut être comparé à celui de l'État. Ce qui en revanche pose problème, c'est de

régler des dépenses courantes, de fonctionnement, par l'emprunt. Nous pouvons inscrire la règle d'or partout, que ce soit dans la Constitution ou dans une loi organique, lui donner tous les noms possibles, l'essentiel est de l'appliquer.

La dette publique suscite l'intérêt des marchés pour des raisons techniques, d'abord : les règles prudentielles fixées par « Bâle III » ou « Solvabilité II » imposent d'en détenir des volumes importants car les titres souverains sont considérés de bonne qualité. Ensuite, les banques centrales tirent la demande vers le haut en menant des politiques de rachats d'actifs. La dette est liquide, le marché secondaire fonctionne bien avec des titres diversifiés. Enfin la France dispose encore d'actifs et d'une épargne privée qui rassurent les investisseurs.

Faute de temps, je vous renvoie au rapport concernant la dette ferroviaire : 18 milliards d'euros ont déjà été requalifiés en dette publique.

Le crédit d'impôt recherche ne compense pas la baisse des dépenses publiques de recherche. Les dépenses d'investissement incluent bien les programmes d'investissements d'avenir.

Historiquement, la dette souveraine était détenue pour un tiers par des résidents, un tiers par des résidents de l'Union européenne et un tiers par des personnes du reste du monde. Aujourd'hui, la part des résidents français atteint 41,5 %, contre 32 % en 2009. L'épargne privée est en partie captée par l'endettement public, ce n'est un mystère pour personne.

Quand bien même la dette publique française est bien gérée, une hausse des taux d'intérêt pèsera sur notre économie.

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

Résultats de l'exécution de l'exercice 2016 et certification des comptes de l'État pour l'exercice 2016 - Audition de M. Didier Migaud

Mme Michèle André, présidente. – Le Sénat étant une assemblée permanente, l'interruption de nos travaux en séance publique pendant la période électorale ne doit pas nous faire renoncer à notre rendez-vous annuel, fin mai, consacré à la présentation du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire et à la certification des comptes de l'année précédente. Nous sommes d'ailleurs nombreux ce matin pour vous entendre, monsieur le Premier président de la Cour des comptes. La particularité des années électorales est que la présentation des deux documents, qui sont théoriquement annexés au projet de loi de règlement, intervient alors que celui-ci n'est pas encore déposé. On peut imaginer qu'il sera, comme en 2012, délibéré en Conseil des ministres après les élections législatives. Le report du dépôt du projet de loi de règlement nous prive cependant d'un troisième document que vous nous présentez chaque année à cette date : l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur le respect de la trajectoire de solde structurel. J'imagine que cet avis nous parviendra en même temps que le projet de loi de règlement.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Comme chaque année, je suis très heureux d'être auditionné par votre commission, au moment de la

publication des travaux que la LOLF demande à la Cour de produire pour le Parlement, en amont de la discussion du projet de loi de règlement. Ces travaux portent respectivement sur les comptes et le budget de l'État en 2016. Ils ont vocation à vous servir d'appui dans vos analyses, et je souhaite que les rapports que nous présentons aujourd'hui et les analyses qui les sous-tendent vous soient les plus utiles possibles.

Le rapport annuel de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui sera publié tout début juillet, vous apportera des informations complémentaires et actualisées sur le champ constitué par l'ensemble des administrations publiques : État, sécurité sociale mais aussi collectivités territoriales. Il inclura un exercice d'audit donnant une vue complète sur la situation actuelle et prochaine des comptes publics, en réponse à la demande formulée par le Premier ministre dans une lettre datée du 22 mai dernier.

Pour vous présenter ces rapports, je suis accompagné de Raoul Briet, président de chambre, qui préside la formation inter-chambres chargée de leur préparation, d'Henri Paul, président de chambre et rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, ainsi que de plusieurs autres magistrats qui y ont contribué.

L'acte de certification des comptes de l'État de 2016 est le onzième exercice de ce type conduit par la Cour des comptes en application des dispositions de la LOLF. Les comptes de 2016 ont été arrêtés par le ministre de l'économie et des finances avant qu'il ne quitte ses fonctions. Ils seront intégrés dans le projet de loi de règlement qui vous sera soumis par le nouveau Gouvernement. Dans l'acte qui est porté à votre connaissance aujourd'hui, la Cour vous donne son opinion motivée sur la régularité, la sincérité et la fidélité de l'image que procurent les documents produits par l'État sur sa situation comptable et financière, au regard de sa comptabilité générale – et non de sa comptabilité budgétaire.

Dans le bilan de l'État au 31 décembre 2016, le passif total s'élève à environ 2 200 milliards d'euros, en hausse de près de 100 milliards d'euros par rapport à fin 2015. Le total des actifs atteint presque 1 000 milliards d'euros, soit un niveau stable par rapport à fin 2015. Ainsi, la situation nette de l'État est négative, d'environ 1 200 milliards d'euros. Les engagements hors bilan de l'État atteignent, pour la première fois, 4 000 milliards d'euros, soit une progression de 700 milliards d'euros par rapport à fin 2015, due à la réévaluation des engagements de retraite.

Le résultat de 2016 est déficitaire et s'établit à 76 milliards d'euros, contre 83 milliards d'euros pour l'exercice précédent – au cours duquel la participation de l'État dans la SNCF avait été lourdement dépréciée. La perte constatée représente désormais l'équivalent de 25 % des produits fiscaux de l'exercice, contre à peine 10 % il y a dix ans.

Au titre de l'exercice 2016, la Cour certifie que les comptes de l'État donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation comptable et financière. Elle assortit cependant cette certification de quatre réserves substantielles. L'amélioration de la fiabilité des comptes de l'État permet ainsi, pour la première fois depuis quatre ans, de diminuer le nombre de réserves en le ramenant de cinq à quatre. Toutefois, cette diminution, qui tire les conséquences logiques de plusieurs années d'amélioration, ne se traduit pas par la disparition pure et simple de l'une des cinq réserves formulées sur les comptes du précédent exercice. Nous avons en effet retenu une nouvelle présentation de nos constats d'audit qui permet aux lecteurs de l'Acte – au premier rang desquels votre commission – de mieux distinguer les questions d'« auditabilité » des états financiers, c'est-à-dire essentiellement la performance du système d'information financière et l'efficacité du contrôle interne, qui font l'objet de la

réserve n° 1, des anomalies proprement dites relevées dans les comptes, qui sont décrites dans les réserves n° 2, 3 et 4.

Nous constatons d'abord que les fonctionnalités offertes par l'application Chorus, grâce à laquelle les comptes de l'État sont établis et suivis, ne sont pas assez utilisées pour fiabiliser les enregistrements. Des pratiques inappropriées, antérieures à sa mise en place, sont encore trop souvent possibles, et font obstacle à l'audit des comptes. Les modalités de son raccordement avec les applications qui lui transmettent des écritures comptables, qui sont toujours au format de l'ancien plan de comptes, obligent à des traitements intermédiaires nombreux et complexes qui sont source d'un risque significatif d'erreurs.

En outre, la capacité des ministères à organiser leur contrôle interne et à le piloter est encore insuffisante : le recensement des risques s'appuie rarement sur une carte des processus de gestion formalisée et, lorsque c'est le cas, celle-ci est en général circonscrite aux seules opérations des comptes ; les outils de compte-rendu sont trop limités pour mesurer l'efficacité des contrôles. Par ailleurs, l'audit interne est inégalement structuré et mis en œuvre.

Notre deuxième réserve concerne les stocks militaires et les immobilisations corporelles. Nous soulignons le caractère incomplet ou la mauvaise retranscription dans les comptes de l'État des inventaires physiques de stocks ; le mode d'évaluation de ces mêmes actifs n'est pas toujours justifié. Puis, nous relevons le défaut de comptabilisation de certaines infrastructures civiles : barrages d'irrigation, digues, canaux, travaux sur les autoroutes concédées... Le mode d'évaluation du parc pénitentiaire de l'État se fonde sur des informations insuffisamment pertinentes et fiables, et de nombreuses difficultés pratiques entravent la détermination de la valeur vénale de son parc immobilier. Enfin, nous dénonçons la sous-évaluation notable des obligations de dépollution de l'État à la clôture de l'exercice.

La troisième réserve porte sur les immobilisations financières de l'État, car la Cour ne peut toujours pas se prononcer sur la fiabilité de l'évaluation d'un grand nombre de participations financières.

Enfin, des insuffisances significatives continuent d'affecter le contrôle et l'enregistrement en comptabilité des données relatives aux charges de personnel, aux charges d'intervention et aux produits régaliens. En particulier, l'évaluation des créances fiscales et le traitement comptable de certaines opérations et de certains risques à caractère fiscal ne donnent pas, en l'état actuel des choses, une image fidèle des droits et obligations de l'État. C'est notre quatrième réserve.

Un schéma retraçant l'évolution des réserves dans le temps vous a été communiqué. Il montre que depuis 2006, premier exercice soumis à la certification, l'administration a consenti des efforts qui ont permis la levée progressive de réserves substantielles. L'exercice 2016 en donne une illustration claire, puisque 33 parties de réserve font l'objet d'une levée dans l'acte et que toutes les réserves de 2015 sont concernées par ces levées, y compris les réserves dites systémiques, qui concernaient le système d'information et le contrôle interne. La situation s'améliore donc, c'est incontestable. L'administration continue de consentir des efforts importants en matière comptable. Ces efforts sont utiles, parce qu'ils accroissent la fiabilité des comptes, sous le regard attentif du certificateur, et parce qu'ils agissent comme un levier décisif de modernisation. Néanmoins, les sujets de vigilance restent nombreux et significatifs, et certains sont structurants, comme ceux qui concernent le système d'information financière et le contrôle interne.

Les conclusions du rapport publié en février 2016, dans lequel la Cour a dressé le bilan de la tenue par l'État d'une comptabilité générale, dix ans après son entrée en vigueur, sont éclairantes à cette égard – elles avaient d'ailleurs été présentées dans le cadre d'un colloque organisé conjointement par le Sénat et la Cour des comptes le 15 juin 2016. Par ces travaux, notre institution a pu mesurer les apports de la comptabilité générale, notamment dans la connaissance de sa situation financière et la modernisation de ses services. Elle a mis en évidence les progrès importants réalisés grâce au dialogue soutenu entre certificateur et certifié. Mais elle a aussi relevé une utilisation trop limitée de la comptabilité générale par l'administration, en particulier par les gestionnaires, et par les parlementaires eux-mêmes, qui avaient pourtant souhaité la réforme.

La Cour regrette d'autant plus cet état de fait qu'une plus large utilisation de la comptabilité générale permettrait d'identifier des leviers d'amélioration de la gestion publique – les familiers de ces sujets parlent de chaînage vertueux. Un chaînage vertueux, c'est par exemple quand l'administration utilise les données issues de la comptabilité patrimoniale jointe à la loi de règlement pour éclairer le processus de fixation des dotations inscrites dans le budget des années suivantes. Ainsi, pour les administrations, faire en sorte d'assurer un inventaire précis de leurs implantations immobilières et faire figurer chaque année leur valeur dans les comptes est un moyen très sûr pour suivre l'état réel du parc immobilier, estimer les moyens nécessaires à son entretien et, ce faisant, conduire une politique immobilière performante.

Dans son rapport, la Cour appelait à ce que l'effort soit aussi davantage porté sur l'amélioration des conditions d'établissement des comptes, avec le souci constant de proportionner les travaux à l'objectif de fournir une information comptable fiable et répondant aux besoins de ses destinataires.

Il importe que l'administration concentre désormais ses efforts sur trois priorités parmi celles que la Cour avait identifiées dans son bilan. Poursuivre la simplification de la tenue des comptes de l'État, d'abord, notamment en tirant davantage parti des possibilités d'automatisation et de dématérialisation qu'offre le progiciel Chorus ; ensuite, identifier les évolutions propres à remédier aux principales insuffisances relevées par la Cour, afin d'améliorer la fiabilité des comptes de l'État ; enfin, réduire les difficultés que la Cour rencontre encore pour les auditer.

Le rapport sur le budget de l'État en 2016 apporte un éclairage sur les finances de l'État en analysant l'exécution budgétaire de l'année passée. Ses quelques 2 000 pages comportent 57 analyses de la gestion des missions budgétaires, deux analyses de l'exécution des recettes, fiscales et non fiscales, une analyse des dépenses fiscales, et deux analyses des prélèvements sur recettes, au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Ces nombreux exercices illustrent les analyses globales sur l'exécution budgétaire 2016. Le rapport lui-même comprend une analyse de l'exécution 2016 et un chapitre thématique, consacré cette année aux relations budgétaires entre l'État et ses opérateurs.

La Cour y dresse six constats sur l'exécution budgétaire en 2016. Premièrement, la réduction du déficit du budget de l'État, observée en 2016, est peu significative. Deuxièmement, des facteurs exceptionnels ont permis aux recettes de rester proches des prévisions malgré un rendement décevant de l'impôt sur les sociétés. Troisièmement, les dépenses de l'État ont été contenues grâce à une économie sur la charge de la dette et à des accommodements critiquables. Quatrièmement, la gestion 2016 s'éloigne toujours plus des objectifs et des principes de la LOLF. Cinquièmement, au terme de l'exercice, les incertitudes

sur la trajectoire budgétaire pluriannuelle sont renforcées. Enfin, la situation financière de l'État s'est encore détériorée.

La Cour constate en premier lieu que la réduction du déficit du budget de l'État, observée en 2016, est peu significative. Le déficit budgétaire représente 69,1 milliards d'euros. Il est inférieur de 3,2 milliards d'euros aux prévisions de déficit de la loi de finances initiale. Cette différence résulte, pour l'essentiel, de la situation plus favorable que prévue des comptes spéciaux, dont l'excédent est supérieur de 3 milliards d'euros à ce qui avait été anticipé. Or, cette situation s'explique par l'annulation, à hauteur de 2 milliards d'euros, de la contribution au désendettement du compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État ». Cette annulation permet d'afficher un déficit budgétaire inférieur aux prévisions initiales, mais elle est sans effet sur la dette de l'État.

Par rapport à 2015, le déficit enregistre une légère réduction, à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Néanmoins, lorsque l'on compare les agrégats en neutralisant les effets de périmètre, qui portent sur les dépenses exceptionnelles des années 2013 et 2014 et sur les programmes d'investissement d'avenir, il apparaît que le déficit de 2016 reste supérieur à celui de 2013.

Sur la même période, le déficit de l'État en comptabilité nationale augmente également, alors même que celui de l'ensemble des administrations publiques se réduit. Il est vrai que le budget de l'État a supporté le financement du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité et de solidarité, pour un montant significatif, qui atteint 24,5 milliards d'euros en 2016.

Enfin, le solde primaire de l'État, c'est-à-dire hors charge de la dette, ne permet pas de stabiliser sa dette en part du PIB. Ce déficit primaire représente 1,2 % du PIB alors qu'un excédent primaire de 0,7 % du PIB aurait été nécessaire. L'écart atteint donc presque 2 % du PIB, ce qui est considérable.

En deuxième lieu, la Cour observe que des facteurs exceptionnels ont permis aux recettes d'être proches des prévisions malgré un rendement de l'impôt sur les sociétés décevant. Les recettes fiscales nettes s'élèvent à 284,1 milliards d'euros et sont ainsi inférieures de 3,8 milliards d'euros au montant prévu en loi de finances initiale. Les moins-values fiscales sont concentrées sur l'impôt sur les sociétés, en baisse de 2,9 milliards d'euros par rapport aux prévisions, en raison d'une croissance du bénéfice fiscal moins forte qu'attendu et d'un moindre rendement du contrôle fiscal.

Néanmoins, l'agrégat des recettes nettes après prélèvements ne présente pas, lui, un écart aussi important avec les prévisions de la loi de finances initiale. Il ne s'élève qu'à 1,1 milliard d'euros. Cela est d'abord lié à l'encaissement de recettes exceptionnelles non reconductibles – notamment deux années de redevances d'usage des fréquences hertziennes, pour 1,3 milliard d'euros, et un prélèvement particulièrement élevé de 2,4 milliards d'euros sur la Coface. C'est aussi dû à une réduction des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Cette réduction s'explique par le retard pris par l'Union européenne dans la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel 2014-2020 et par de moindres dépenses au titre du fonds de compensation de la TVA pour les collectivités territoriales.

En l'état, rien ne permet d'anticiper la reconduction d'éléments aussi favorables en 2017.

Troisième constat de la Cour : en 2016, les dépenses de l'État ont été contenues grâce à une économie sur la charge de la dette et au prix d'accommodements critiquables. Hors recapitalisation de l'Agence française de développement, les dépenses nettes du budget général atteignent 308,3 milliards d'euros en 2016. Elles sont inférieures de 1,4 milliard d'euros aux évaluations initiales, grâce à une économie de 3 milliards d'euros sur la charge de la dette. Hors charge de la dette, pensions et mission « Relations avec les collectivités territoriales », c'est-à-dire sur le périmètre du budget triennal, les dépenses nettes du budget général en 2016 s'établissent à 223,5 milliards d'euros. Ceci représente une augmentation de 1 % à périmètre constant par rapport à 2015.

Si cette progression peut paraître relativement modérée, elle porte pourtant les dépenses à un niveau supérieur de 5,2 milliards d'euros à la cible de la programmation pluriannuelle. L'objectif de 5 milliards d'euros d'économies prévu par le Gouvernement pour l'État en 2016 n'a pas non plus été atteint. En outre, cette augmentation de 1 % des dépenses telle qu'elle est mesurée par la comptabilité budgétaire sous-estime leur évolution réelle. Elle ne tient pas compte de l'augmentation des reports de charges, qui progressent de 900 millions d'euros sur le budget général, à périmètre constant.

Par ailleurs, des contournements de la charte de budgétisation sont intervenus, par exemple sous la forme d'une substitution de taxes affectées à des dépenses budgétaires ou d'une surévaluation des mesures de périmètre. Ces accommodements conduisent également à minorer l'évolution des dépenses à périmètre constant de 1,9 milliard d'euros sur le budget général.

Si l'on prend en compte à la fois l'augmentation des reports de charges et les contournements de la charte de budgétisation, la progression des dépenses sur le périmètre du budget triennal s'établit à environ 1,8 %, soit près de deux fois plus que ce que fait apparaître la comptabilité budgétaire de l'État en 2016.

Quatrième constat de la Cour : la gestion 2016 s'éloigne toujours plus des objectifs et des principes de la LOLF. La loi organique relative aux lois de finances de 2001 poursuivait trois objectifs principaux : mieux définir les politiques publiques, responsabiliser les décideurs et améliorer la mesure des résultats de la gestion publique. L'exercice 2016 continue à creuser l'écart entre les pratiques et ces objectifs.

Tout d'abord, la lisibilité des politiques publiques a été brouillée par le développement des financements extrabudgétaires, notamment dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir. Les modifications introduites dans la gestion du troisième volet inscrit en loi de finances initiale 2017 sont positives mais restent incomplètes : la Cour recommande d'achever sa mise en conformité avec le droit commun budgétaire.

Ensuite, des sous-budgétisations importantes – représentant 3 milliards d'euros en 2016 – et des décisions de dépenses nouvelles intervenues dès le début de la gestion ont conduit à une exécution particulièrement heurtée.

Plusieurs mécanismes ont en effet été mobilisés de façon importante : mises en réserve de crédits élevées, renforcées en cours d'année par des sur-gels, y compris des reports, utilisation très étendue de la procédure des décrets d'avance, définition de cibles de fin de gestion distinctes des crédits ouverts. La note d'exécution budgétaire de la mission « Défense » analyse ces pratiques dans le détail sur l'un des plus gros budgets de l'État.

Ces mécanismes privent en partie l'autorisation parlementaire de sa signification et déresponsabilisent les gestionnaires en induisant un pilotage infra-annuel très rapproché de la dépense par la direction du budget et la mise en œuvre en cours de gestion de mesures non différenciées de réduction des autres crédits. C'est ainsi l'ensemble du cadre de gestion de la LOLF, fondé sur le principe d'auto-assurance des gestionnaires, qui se trouve remis en cause.

Enfin, les indicateurs de performance présentent une information riche mais sous-utilisée, à la fois par les ministres et par le Parlement, dans le contrôle de l'action des responsables de programmes.

J'en viens à ma cinquième observation. Il s'agit aussi d'une transition vers les constats que je serai amené à partager avec vous le mois prochain dans l'audit des finances publiques : à l'issue de l'exercice 2016, les incertitudes sur la trajectoire budgétaire pluriannuelle sont renforcées.

À court terme, tout d'abord, l'accélération de la croissance des dépenses fiscales et les reports de charges créent un risque sur l'exécution 2017. En effet, le coût du CICE, qui s'est quasiment stabilisé en 2016, reprendra sa progression en 2017. S'agissant des dépenses, les reports de charges sont en augmentation fin 2016, comme l'illustrent notamment les analyses portant spécifiquement sur les missions « Agriculture, alimentation et affaires rurales » et « Travail et emploi. »

À moyen terme, les effets différés des décisions prises fin 2015 et en 2016 dans différents domaines accélèrent fortement l'évolution tendancielle de certaines dépenses. Ainsi, la croissance des dépenses de personnel a atteint 1,6 % hors pensions en 2016. Supérieure à l'augmentation cumulée des cinq années précédentes, elle a notamment rendu nécessaires des ouvertures de crédits importantes sur la mission « Enseignement scolaire », qui sont détaillées dans la note d'exécution qui vous est transmise. Cette hausse sera difficile à ralentir, compte tenu de la montée en charge de l'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations signé fin 2015.

Par ailleurs, l'augmentation des dépenses des missions « Travail et emploi », « Défense » et « Sécurités » constatée en 2016 s'inscrit dans le cadre d'engagements pluriannuels et se poursuivra en 2017 et au cours des années suivantes.

Enfin, l'ensemble des analyses précédentes obligent à constater que la situation financière de l'État s'est encore détériorée en 2016. La dette financière négociable de l'État s'établit à 1 621 milliards d'euros fin 2016, en hausse de 45 milliards d'euros. Comme en 2015, c'est le niveau élevé de l'utilisation des primes à l'émission qui permet à l'augmentation de la dette financière d'être inférieure au déficit. Cette pratique est utilisée par d'autres pays, mais il s'agit d'un répit strictement temporaire puisque l'encaissement immédiat de primes à l'émission a comme contrepartie le paiement de coupons plus élevés dans les années à venir.

Par ailleurs, la baisse de 700 millions d'euros de la charge de la dette, que l'on constate malgré l'augmentation de cette dernière en 2016, s'explique par la faiblesse des taux et de l'inflation. Force est de constater que, depuis 2011, la charge de la dette de l'État a diminué de 10 % alors que son encours a augmenté de 23 %. Cela a facilité l'exécution budgétaire au cours des dernières années mais devient un risque dès lors que l'on considère l'avenir. En effet, si la remontée des taux amorcée fin 2016 se poursuivait et ne s'accompagnait pas d'une accélération de la croissance, c'est dans un environnement

beaucoup moins favorable que l'État devrait poursuivre l'effort indispensable de redressement de ses comptes au cours des prochaines années.

Pour conclure sur l'exécution budgétaire, l'exercice 2016 apparaît comme une occasion manquée. Le contexte propice que constituaient la baisse de la charge de la dette et la forte réduction des prélèvements sur recettes n'a guère été mis à profit pour progresser dans le rétablissement des finances de l'État. À l'inverse, l'année 2016 se caractérise par l'émergence de facteurs d'accélération durable de la dépense, qui sont susceptibles de compromettre à court et moyen terme le retour à l'équilibre des comptes.

Enfin, nous avons voulu mettre un coup de projecteur sur l'encadrement budgétaire et financier pluriannuel des opérateurs de l'État. Les constats de la Cour dans ce domaine sont d'une nature un peu différente car ils ne portent pas seulement sur l'exécution 2016 mais résultent d'un travail rétrospectif plus large.

Les concours de l'État aux opérateurs ont représenté 50,7 milliards d'euros en 2016. Entre 2012 et la loi de finances initiale de 2017, ils ont augmenté de 9,9 % à périmètre constant, alors que les dépenses de l'État hors charge de la dette n'ont progressé que de 1,7 %.

Compte tenu de l'importance des dépenses de l'État consacrées aux opérateurs et de leur dynamisme, les lois de programmation des finances publiques successives ont mis en place depuis 2011 des dispositifs d'encadrement budgétaire et financier des opérateurs. Nos analyses révèlent que l'endettement a été maîtrisé, mais que l'encadrement des effectifs par les plafonds d'emploi s'est révélé peu opérant et que de nombreuses taxes affectées restent à rebudgétiser. La définition d'un objectif global d'évolution des concours de l'État aux opérateurs inclus dans la norme de dépenses pourrait redonner une cohérence aux dispositifs actuels d'encadrement des opérateurs dans la prochaine programmation des finances publiques. Cet objectif global pourrait être décliné au niveau des principaux opérateurs par un contrat d'objectifs et de moyens coordonné avec le budget triennal de l'État. Par ailleurs, la masse salariale des opérateurs nécessite un pilotage spécifique qui pourrait s'appuyer sur une extension du nombre d'opérateurs suivis par la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public.

Ces recommandations, si elles sont suivies, permettront aux opérateurs de prendre toute leur place dans l'effort de redressement des comptes publics dans le cadre de la prochaine loi de programmation pluriannuelle.

Mme Michèle André, présidente. – Après les attentats de 2015, nous avons inscrit des crédits en loi de finances pour 2016 afin de financer les deux plans de lutte contre le terrorisme. Avez-vous dressé un bilan de l'emploi de ces crédits ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Merci pour ce rapport, dont plusieurs analyses convergent avec les miennes : en 2016, les économies ont été des économies de constatation, et vous parlez également d'accommodements critiquables. Concernant la certification des comptes de l'État, pourquoi la Cour des comptes n'est-elle pas en mesure de se prononcer sur la fiabilité de l'évaluation d'un grand nombre de participations financières ? Comment remédier à cette situation inquiétante, à l'heure où l'État redéfinit son rôle d'actionnaire, dans un contexte d'incertitudes dans le secteur de l'énergie ? Faut-il renforcer les capacités de l'Agence des participations de l'État ?

Vous qualifiez l'exercice 2016 d'occasion manquée, et soulignez « l'émergence de facteurs d'accélération durable de la dépense, qui sont susceptibles de compromettre à court et moyen terme le retour à l'équilibre des comptes. » Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce point ? Par ailleurs, les restes à payer atteignent le niveau inédit de 100 milliards d'euros en 2016. Quelle en est la raison et quelles en sont les conséquences pour les prochains exercices budgétaires ?

Enfin, les décrets d'avance ont fait l'objet d'un avis défavorable de notre commission des finances, qui a considéré qu'ils n'étaient que la conséquence d'une sous-budgétisation initiale et non la réponse à un imprévu. La Cour des comptes confirme une sous-budgétisation de 3 milliards d'euros. Dans ces conditions, les décrets d'avance privent l'autorisation parlementaire d'une partie de sa signification et déresponsabilisent les gestionnaires. Faut-il changer les règles pour revenir à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances, et limiter les mises en réserve et les surgels ?

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Les notes d'exécution budgétaire sur les missions « Sécurité », « Justice » et « Défense » répondent à votre question, madame la Présidente. Dans la police, en particulier, les emplois prévus ont bien été créés.

Les participations financières font l'objet de notre troisième réserve dans l'acte de certification des comptes de l'État. En effet, les informations comptables sont très incomplètes. En conséquence, nous ne pouvons pas nous prononcer sur l'évaluation d'une part significative du patrimoine financier de l'État. D'abord, les données sont hétérogènes et ne relèvent pas toutes du même référentiel comptable. Puis, nous n'avons pas d'assurance sur la fiabilité des comptes de 433 entités, soit parce que les rapports de leurs commissaires aux comptes ne nous ont pas été communiqués, soit parce qu'elles ne sont pas soumises à l'obligation de faire certifier leurs comptes. Enfin, nous avons constaté des anomalies dans les comptes de certaines de ces entités. Une solution serait d'étendre le périmètre des entités devant faire certifier leurs comptes. Des marges de progrès existent indiscutablement.

Sur les leçons de l'exécution 2016, je vous renvoie à l'audit que nous réalisons actuellement. Les dépenses de personnel ont crû autant qu'au cours des cinq années précédentes. Leur augmentation devrait continuer en 2017.

Il n'est pas normal de présenter une loi de finances initiale avec un tel montant de sous-budgétisation de dépenses chroniques – et dont le montant est parfaitement connu à l'avance. Cela conduit ensuite à des gels, sur-gels et autres reports, et cela contrevient à la sincérité et à la transparence voulues par la loi organique relative aux lois de finances. Celle-ci encadre les virements de crédits et les reports, mais reste silencieuse sur le niveau maximal de la réserve – dont le montant est toutefois voté par le Parlement. Cela dit, la réserve est là pour faire face à des aléas, pas à des sous-budgétisations. Et rien ne s'opposerait à ce que le Parlement l'encadre.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. – Les lois de programmation prévoient un montant minimal de réserve, afin de s'assurer que nous puissions faire face aux aléas. Rien n'empêche de fixer un montant maximal. Les charges à payer, qui mesurent les reports de charge d'un exercice à l'autre, ont progressé d'un milliard d'euros dans le budget général – essentiellement dans les missions « Agriculture » et « Recherche et enseignement supérieur ». Cette progression réduit les marges de manœuvres du budget à venir. Les restes à payer mesurent les autorisations

d'engagements qui n'ont pas encore donné lieu à l'ouverture de crédits de paiement. Ces montants rigidifient l'équation budgétaire à moyen terme : ils atteignent 100 milliards d'euros fin 2016, et concernent principalement le ministère de la Défense et la mission « Travail et Emploi ».

M. Marc Laménie. – Merci pour cet état des lieux et ces recommandations. Qu'est-ce qui distingue les réserves substantielles des autres ? Les anomalies qui vous relevez entraînent-elles un manque à gagner pour le budget de l'État ? Si oui, de quel montant ?

M. Maurice Vincent. – Ce rapport est très intéressant et rigoureux. J'y apporterai quelques nuances. Certes, les reports et l'accord pluriannuel sur la fonction publique compliqueront incontestablement l'élaboration des budgets à venir. Mais vos six constats, rigoureux, manquent de perspective : sur les dernières années, la réduction du déficit budgétaire s'est bien confirmée, et nous approchons des 3 % du PIB. Vous critiquez l'usage des décrets d'avance ; qu'aurait-on dit si le Gouvernement n'avait pas procédé aux dépenses indispensables dans le domaine agricole ou militaire ? Il est normal que, même dans un cadre pluriannuel, le politique tienne compte du contexte. Par ailleurs, alors que la Banque centrale européenne (BCE) déverse des liquidités pour relancer la croissance, une politique de réduction plus rapide du déficit budgétaire aurait été contre-productive.

Sur les comptes, vous énumérez des facteurs exceptionnels, parmi lesquels les 2 milliards d'euros du compte « Participations financières de l'État » qui n'ont pas été affectés au désendettement. C'était une mesure de bonne gestion : le coût de la dette est minimal, et nos participations procurent des dividendes de 3 % !

Mme Fabienne Keller. – Merci pour ce rapport précis et documenté. Avec Yvon Collin, nous nous réjouissons de la recapitalisation de l'Agence française de développement (AFD). Ainsi, nous pourrions continuer à financer des projets Nord-Sud. Cher Maurice Vincent, il me semble tout de même que le rapport de la Cour des comptes met en évidence un doublement de la dynamique des dépenses !

M. Francis Delattre. – C'est un keynésien...

Mme Fabienne Keller. – Je note une baisse significative – 3,8 milliards d'euros – du produit de l'impôt sur les sociétés. Est-ce dû à une baisse de l'activité économique, à l'optimisation fiscale européenne, ou à une amplification du suramortissement des investissements productifs avant l'extinction du dispositif ? La baisse des dépenses du fonds de compensation de la TVA est une bonne nouvelle pour l'équilibre budgétaire, mais une très mauvaise nouvelle pour l'économie. Quelle est la tendance ? Enfin, de quel montant l'utilisation des primes d'émission a-t-il permis de faire baisser la dette ?

M. Michel Bouvard. – Depuis le vote de la loi organique relative aux lois de finances, les opérateurs sont devenus un moyen de contourner la norme de dépenses et brouillent la lisibilité de l'encadrement budgétaire par le Parlement. Entre dépenses de personnel et taxes affectées, la croissance des dotations de l'État est considérable. Une loi ordinaire suffit-elle, ou faut-il une loi organique ? Nous découvrons sans arrêt de nouvelles aberrations : l'an dernier, nous avons appris que la Masse des douanes n'était pas recensée dans la liste des opérateurs ! Où s'arrête cette zone grise ?

Vous donnez une valeur nette du parc immobilier. Comment y arrivez-vous ? La pratique des primes d'émissions est générale en Europe. À l'heure où une partie importante de

notre dette doit être renouvelée, constate-t-on un accroissement de leur encaissement ? Si oui, cela n'appelle-t-il pas à la prudence ?

M. Alain Houpert. – La note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Agriculture » relève « une programmation des crédits avec des économies en trompe-l'œil », « des hypothèses de budgétisation contestables », « un schéma de fin de gestion chaotique », « une diminution artificielle de la dépense ». Certes, je constate ici-même que la programmation des crédits de l'agriculture est insincère et peu soutenable, mais le Conseil constitutionnel ne s'en émeut pas. Peut-on parler d'un conflit de jurisprudence entre la Cour des comptes et le Conseil ? Au moins, celui-ci pourrait décider de l'insincérité partielle d'une loi de finances : la mission « Agriculture » serait un excellent candidat ! Il est urgent que le budget agricole soit mis à la hauteur des enjeux. Nous comptons beaucoup sur l'enquête que nous vous avons demandée sur la chaîne de paiement des subventions agricoles.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – La Cour des comptes ne peut qu'observer des éléments d'insincérité, mais c'est le Conseil constitutionnel qui est le juge de la sincérité. Sa jurisprudence est de ne prendre en compte l'insincérité que lorsque les grandes lignes de la loi de finances initiales sont faussées. En l'espèce, les éléments d'insincérité se multiplient, et portent sur plusieurs milliards d'euros... Cela pose un problème !

Je ne saurais trahir le secret des délibérés, mais la distinction entre réserves substantielles et autres réserves a été faite par la Cour dès le début de la certification des comptes. Nous n'avons plus que des réserves substantielles, grâce à la levée de certaines réserves partielles. Oui, nous constatons des anomalies. Cela ne signifie pas que la direction du budget ou que la direction générale des finances publiques en soient responsables : en démocratie, les arbitrages sont rendus par les responsables politiques. D'où l'importance d'une juridiction indépendante à même de signaler ces anomalies au législateur, qui vote les lois de finances. Mais, pour répondre à Maurice Vincent, nous n'allons pas sur le terrain politique : nous formulons des constats objectifs et la mise en perspective est du ressort des parlementaires. D'ailleurs, nous ne vous avons présenté que les résultats de l'État, dont le solde est plutôt stable, en effet. L'amélioration globale du solde de toutes les administrations publiques est faible, comparée à nos voisins. C'est un choix politique, que la Cour n'a pas à apprécier, si ce n'est que cette lenteur du redressement des finances publiques doit être compatible avec les engagements pris par la France vis-à-vis de ses partenaires européens. Nous reconnaissons d'ailleurs que l'État a supporté le coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité et compense les allègements de charges à la Sécurité sociale.

Nous ne contestons pas le principe des décrets d'avance, pourvu qu'ils soient utilisés pour faire face à des aléas. Nous nous étonnons, en revanche, lorsqu'un collectif rouvre des crédits qui viennent d'être annulés – parfois pour les geler dans la foulée ! Cela ne contribue pas à la lisibilité des politiques publiques...

De même, nous ne commentons pas la décision politique de ne pas affecter 2 milliards d'euros au désendettement. Nous signalons simplement qu'elle permet une amélioration du solde budgétaire en trompe-l'œil.

Il est très difficile d'anticiper le produit de l'impôt sur les sociétés, car les acomptes peuvent être déterminés en fonction de la politique de l'entreprise. L'audit révélera

peut-être de bonnes nouvelles pour le début de l'année 2017... Et il est exact que les chiffres du fonds de compensation de la TVA traduisent une baisse de l'investissement.

La loi ordinaire suffit à encadrer les opérateurs. La difficulté réside dans leur nombre, et dans leur variété.

Nous ne portons pas de jugement sur l'usage des primes d'émission, même si celui-ci s'est récemment accru. Certains pays ne le pratiquent pas. C'est le cas de l'Allemagne, dont la situation financière est certes différente de la nôtre... Et le Royaume Uni et l'Espagne, qui le pratiquent aussi, ne sont pas dans une situation très enviable. De fait, cette pratique ne fait que reporter l'endettement dans le temps, et ne le maîtrise nullement.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. – À l'origine, nous avons signalé les réserves les plus importantes au ministère des finances en les qualifiant de substantielles. Les autres réserves se rapportant à des processus plus faciles à améliorer, seules des réserves substantielles subsistent. Le recours aux primes à l'émission a été inférieur en 2016 à ce que nous avons connu en 2015, et son motif a changé : en 2016, les taux d'intérêts négatifs ont contraint l'Agence France Trésor à encaisser immédiatement la totalité des primes d'émission. L'impôt sur les sociétés étant très imprévisible, gardons-nous de tirer des conclusions prématurées du résultat de 2016. Quant au fonds de compensation de la TVA, les chiffres de 2016 reflètent l'investissement réalisé en 2015 : ils n'ont donc aucune valeur prédictive. La valorisation du patrimoine immobilier peut être réalisée d'après la valeur de marché, ou la valeur historique. Il nous semble que nous avons utilisé trop systématiquement la valeur vénale pour des biens immobiliers spécifiques, auxquels ce type d'évaluation est mal adapté. Nous recommandons enfin de fixer un objectif d'évolution des concours aux opérateurs au sein de la norme de dépenses et d'essayer, au moins pour les plus importants, de retrouver la voie d'une démarche pluriannuelle. Mais les opérateurs sont très divers : quoi de commun entre Pôle Emploi et le parc du Mercantour ?

M. Claude Raynal. – Vos six constats sont assez raides ! Vous parlez de 2016 comme d'une occasion perdue. J'y vois plutôt des marges de manœuvre bien utilisées. Certes, nous aurions pu diminuer la dette de quelques milliards d'euros. Mais les 24 milliards d'euros du CICE n'ont-ils pas été utiles à notre économie ? Il faudra en juger avec le recul. Le léger redressement de notre croissance au premier trimestre – 0,4 % – semble indiquer que le CICE a porté ses fruits en stimulant l'investissement des entreprises. En qualifiant de peu significative la réduction du déficit, vous portez un jugement politique qui passe sous silence l'utilité des politiques menées. Les précautions oratoires que vous avez utilisées avec nous auraient dû figurer dans votre rapport. J'ajoute que le terrorisme a contraint le Gouvernement à changer de pied et à relancer les dépenses militaires et de sécurité. En somme, les marges de manœuvres ont été utilisées pour des politiques, me semble-t-il, peu discutées. Vous auriez pu le signaler en introduction. Je me rappelle de l'année où Jacques Chirac avait lancé au Gouvernement de Lionel Jospin qu'il disposait d'une cagnotte : ce fut une véritable injonction à dépenser !

M. Philippe Dallier. – Ce rapport tombe à pic pour mettre un terme à la petite musique de fond qu'on entend depuis fin 2016, et qui consistait pour le Gouvernement à dire que tout va mieux et qu'il a atteint ses objectifs. La réduction de 50 milliards d'euros des dépenses n'a jamais été faite, la courbe de la dette n'a nullement été inversée... Certains vous reprochent de ternir la situation, de ne pas insister sur les actifs. Justement, les chiffres de l'actif et du passif figurent clairement dans le rapport ! Voilà des années que la France certifie ses comptes – elle a été l'une des premières à le faire en Europe. Du coup, à quoi va bien

pouvoir servir l'audit qui vous a été commandé ? J'ose espérer que nous n'y découvrirons rien !

M. Yvon Collin. – Je me réjouis également de la recapitalisation de l'Agence française pour le développement. Pourriez-vous préciser votre réserve sur les créances fiscales de l'État ? Vous parlez d'un écart de presque 2 % de PIB : à quel niveau notre déficit primaire aurait-il dû s'établir pour que 2016 n'ait pas été une occasion manquée ?

M. François Marc. – Sur la méthode, vous nous indiquez que la gestion s'éloigne toujours plus des objectifs. Lors de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, sous la présidence de Jean Arthuis, nous avons veillé à ce que les indicateurs de performance soient précis. Vous nous dites que leur appropriation reste faible. Quelles sont vos préconisations ? Faut-il une nouvelle loi ?

M. Éric Doligé. – Les taux bas sont comme une drogue. Ne pourrait-on pas préciser clairement le risque que ferait courir une hausse des taux ?

M. Francis Delattre. – L'absence de loi de finances rectificative signifie-t-il que le présent Gouvernement s'inscrit dans la continuité du précédent ?

Mme Michèle André, présidente. – Nous avons économisé un milliard d'euros en 2015 et un autre en 2016 sur le prélèvement sur recettes au profit de l'union européenne, en raison d'un retard dans la mise en œuvre de la politique de cohésion. Quelles sont vos prévisions pour 2017 ? Avez-vous estimé l'incidence du Brexit sur la contribution française aux finances de l'Union européenne ? Depuis 2013, la France emprunte à un taux inférieur à celui qu'obtient le Royaume-Uni. L'écart avec l'Allemagne ne change pas. Comment expliquer cette confiance faite à notre signature ?

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – La France inspire confiance, raison pour laquelle elle peut emprunter à taux bas. Nous devons cependant rester vigilants : les taux d'intérêt pourraient remonter en raison de la politique monétaire des États-Unis et de celle de la BCE qui a indiqué que sa politique accommodante avait un terme. Cette hausse pourrait ne pas être proportionnée à la croissance ; dans ce cas, l'écart serait plus difficile à supporter. Cela dit, les prévisions de Bercy sont très raisonnables. Généralement, l'exécution est toujours meilleure que la prévision, ce qui permet de réaliser des économies par rapport à la loi de finances initiale tout en conservant à l'esprit que la charge de la dette s'étale au-delà de l'année budgétaire.

La dette sociale pose problème surtout si elle finance le fonctionnement, un problème d'équité entre les générations. Elle ne bénéficiera pas aux générations futures, à la différence des investissements. Quand bien même elle va diminuant, il y a là un vrai sujet.

Il n'est pas exclu que l'Union européenne demeure confrontée en 2017 aux effets des décisions qu'elle a prises, ce qui aura des effets sur la contribution de la France. En tous les cas, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne augmentera, Brexit ou non.

Il ne revient pas à la Cour des comptes de décider si une loi de finances rectificative est nécessaire...

Le rapport de la Cour des comptes n'est ni raide ni mou. Notre travail consiste à évaluer la réalisation des objectifs qui ont été fixés en loi de finances initiale et dans les lois

de programmation. Des écarts peuvent se justifier pourvu que les objectifs soient revus. Par exemple, le déficit, fixé à 2,7 % dans le budget, a été révisé à 2,8 % dans le programme de stabilité ; cela appelle naturellement quelques remarques. Du reste, ce constat a déclenché des propos très politiques de la part d'un ministre et de quelques parlementaires. Les rebondissements de cette affaire sont à suivre cet été...

M. Michel Bouvard. – Vous faites du *teasing* ?

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Les 24 milliards d'euros du CICE et du pacte de stabilité figurent dans notre rapport et la synthèse. La lecture que l'on en fait dépend de la sensibilité politique de chacun.

La Cour des comptes se méfie de l'expression « cagnotte ». Comment utiliser ce mot quand notre pays accuse un tel déficit ?

L'efficacité de la dépense publique et la performance de l'action publique, voilà de vrais sujets. En France, on s'intéresse trop souvent davantage aux annonces qu'aux résultats. Il faudrait développer une culture de l'évaluation, déjà présente au Sénat, en enrichissant nos indicateurs qualitatifs. La Cour des comptes formulera des préconisations : gels et reports déresponsabilisent les acteurs publics, à l'opposé de ce que nous recherchions dans la loi organique relative aux lois de finances. La France progresse dans ce travail d'évaluation, bien engagé en Australie et dans les pays nordiques, mais cela reste insuffisant. Il faut y associer le public : consommateurs, contribuables et assurés sociaux. Il faut responsabiliser l'ensemble des acteurs, par exemple en matière de transport sanitaire ou de médicaments. La Cour, mais vous le savez au Sénat, met à disposition ses deux mille pages de notes d'exécution budgétaire où l'on trouve de nombreux éléments pour avancer dans cette direction.

Mme Michèle André, présidente. – J'ai tracé des pistes pour améliorer le caractère opérationnel du dispositif de performance lors du colloque organisé par la Cour des comptes et l'Assemblée nationale, le 22 septembre 2016. François Marc avait lui-même engagé des travaux sur ce sujet lorsqu'il était rapporteur général.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – On met souvent en avant l'équilibre du solde primaire, nous en sommes encore loin. La Cour constate deux points de PIB d'écart avec le solde effectif.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. – La réserve de la Cour sur les dépenses fiscales de l'État porte, en raison de la grande faiblesse du système d'information de la direction générale des finances publiques, sur le trop faible provisionnement affecté aux contentieux fiscaux et l'insuffisante estimation du risque de non recouvrement de créances fiscales à la suite d'un redressement fiscal.

Les rendements tirés des contrôles fiscaux ont diminué en 2016 pour revenir à leur niveau de 2014.

Mme Michèle André, présidente. – Michel Bouvard, malgré nos pressions amicales, nous quitte pour se consacrer à sa Savoie bien-aimée...

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – ... et à la Cour des comptes où nous sommes très sourcilleux sur le plein temps... La présidente qui l'accueillera lui a déjà concocté un programme de travail !

La réunion est close à 12h50.

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 00.

Contrôle budgétaire – Avenir du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Communication

M. Thierry Carcenac, rapporteur. – Michel Bouvard et moi-même sommes les rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et du compte d'affectation spéciale. Nous nous sommes particulièrement intéressés à la politique immobilière de l'État, nous inscrivant dans les pas de nos prédécesseurs Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier.

La politique immobilière de l'État est particulièrement récente : ce n'est qu'en 2005 qu'elle a été définie de façon autonome dans le sillage de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Un immense travail de recensement du parc et de fiabilisation comptable s'est engagé, tandis que l'État propriétaire s'est incarné budgétairement par la création du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et, administrativement, par le service France Domaine. La logique de financement fait reposer les dépenses d'entretien et de restructuration sur les produits tirés des cessions.

Autonome, la politique immobilière de l'État ne l'a guère été longtemps. Politique support, elle a rapidement été convertie en support de politiques. Que ce soit la réforme de l'État, son moindre endettement ou la création de logements, ces objectifs ont concurrencé les ressources disponibles en réduisant le montant des produits de cession finalement affectés au compte d'affectation spéciale.

Après onze années d'exercice du compte d'affectation spéciale, trois rapports budgétaires dans lesquels Michel Bouvard et moi-même déplorions les lacunes de la politique immobilière de l'État, après des espoirs déçus en 2016 par une réforme timide, nous avons souhaité réfléchir à la nouvelle étape de la politique immobilière de l'État. Nous renouvelons en cela le rôle moteur du Parlement sur ces questions.

Certes, nous déplorons les lacunes et les inachèvements du tableau général, mais la toile n'est qu'en partie peinte aujourd'hui. D'importants progrès ont été enregistrés en une décennie : la connaissance du parc s'est améliorée, des restructurations d'ampleur ont eu lieu, notamment pour les administrations centrales en région parisienne. Toutefois, des pans entiers de la toile restent à peindre : le recensement du parc des opérateurs n'est toujours pas complet, ces derniers ne sont pas suffisamment agrégés à la démarche de rationalisation, l'état technique du parc et la dépense immobilière totale ne sont pas connus, les ministères occupants demeurent maîtres de leurs décisions immobilières.

Surtout, la soutenabilité financière de la politique n'est pas assurée. La logique de financement a vécu, dès lors que les produits de cession sont appelés à décroître et dépendent de plus en plus de quelques ventes. En 2016, quatre ventes ont ainsi rapporté autant que neuf cent neuf autres !

M. Michel Bouvard, rapporteur. – Avant tout, mes chers collègues, je souhaite exprimer ma gratitude à Thierry Carcenac que j’ai retrouvé avec grand plaisir et tiens à remercier la présidente d’avoir reconstitué le duo ! Ce rapport d’information met l’accent sur les enjeux que nous avons identifiés dès les débuts de la loi organique relative aux lois de finances.

Nous proposons une feuille de route en douze points pour permettre à la politique immobilière de l’État de franchir l’étape de la maturité. Il y va de notre capacité à relever les défis d’entretien des bâtiments publics, dont nous connaissons les limites actuelles, et de proposer des bâtiments aux normes d’accessibilité et respectueux des engagements de transition énergétique. L’État ne peut pas imposer ces exigences aux collectivités locales et s’en affranchir quand il s’agit de ses propres bâtiments. Il y va surtout de notre capacité à mettre en œuvre l’ensemble des politiques publiques.

Pour ce faire, nous avons étudié comment nos voisins européens procédaient. Nous nous sommes rendus à Londres, où nous avons été stupéfaits de la rapidité des avancées accomplies : les implantations auront été réduites de 80 % entre 2010 et 2020. Nous avons vu des *open spaces* partagés entre ministères, des salles de réunions partagées, par exemple au *National Audit Office*, la Cour des comptes britannique. Si ces rationalisations traduisent des choix d’organisation du service public propres aux Britanniques, elles reflètent surtout la capacité à enregistrer des progrès rapides. Nous avons été impressionnés par leur avance dans la connaissance des données techniques de chaque bâtiment, une fiche récapitulative des performances énergétiques et des surfaces étant affichée à l’entrée de tout bâtiment public.

Dans ce cadre, notre feuille de route part d’un préalable nécessaire : conforter notre connaissance de l’état technique des bâtiments et des composantes de la dépense immobilière, éclatée parmi les missions. Elle se concentre sur l’immobilier de bureaux et de logements, qui offrent le plus de possibilités de mutualisations.

Elle repose surtout sur deux axes.

Le premier axe vise à renforcer l’État propriétaire dans sa relation avec les ministères occupants et avec les collectivités territoriales. Comment expliquer, malgré l’affirmation de la distinction entre État propriétaire et ministères occupants, que 94 % de la dépense immobilière demeure assurée par ces derniers et que seuls 6 % figurent dans le compte d’affectation spéciale ? Conjugée aux tensions budgétaires, cette situation favorise le recours à des solutions de tiers-financement, pesant durablement sur nos finances publiques : dix partenariats public-privé accaparent ainsi le quart du budget immobilier annuel de l’administration pénitentiaire ! Cette situation sous-optimale traduit la volonté des ministères de conserver le contrôle de leur immobilier, face à la crainte que leurs besoins, dans une période de restriction budgétaire, ne soient pas suffisamment pris en compte par la direction de l’immobilier de l’État.

En réponse, nous proposons que l’État devienne le responsable unique de la décision de céder un bien et l’unique affectataire du produit de la vente. Cette centralisation doit néanmoins s’accompagner d’un renforcement de la capacité de la direction de l’immobilier de l’État à offrir, par un dialogue avec les occupants, un service immobilier aux administrations. Il s’ensuivra un gain d’efficacité : centralisée, la fonction immobilière permettra aux ministères de disposer de bâtiments mieux entretenus et, ainsi, de s’affranchir des contraintes de cette fonction support en se concentrant sur leur cœur de métier.

Par ailleurs, les règles d'urbanisme prévues à la date de décision de cession d'un bien par l'État ou par un démantèlement de l'État doivent s'appliquer jusqu'à son issue. Il s'agit ainsi de prévenir tout blocage de cessions par l'utilisation du pouvoir d'urbanisme des communes, qui conduit par exemple, à l'heure où les pouvoirs publics réunissent leurs efforts pour renforcer la place financière de Paris, à avoir plus de 10 000 mètres carrés de bureaux abandonnés à proximité immédiate de la Défense, pour un coût annuel de 50 000 euros en gardiennage. Cette opération est bloquée depuis maintenant plus d'une décennie. D'autres cas de ce type existent : lors de la dernière réunion du Conseil immobilier de l'État, les responsables de l'Urssaf reconnaissent être dans la même situation de blocage, faute d'accord avec les communes qui modifiaient les règles d'urbanisme pour empêcher les cessions.

Il s'agit surtout de privilégier une démarche partenariale, sur le modèle de l'accord conclu entre l'État et la Ville de Paris l'an dernier – certes, cela est dû à la personnalité singulière du préfet de Paris, qui rompt avec les pratiques de l'administration préfectorale. Soulignons que, en Italie, l'ensemble des acteurs publics procèdent à la rationalisation du parc, collectivités locales et organismes sociaux compris. Tel n'est pas le cas en France : les données sur les réalisations immobilières des autres administrations publiques ne sont pas mêmes connues ! On sait ce que fait l'État, mais il n'y a aucune consolidation ni aucune vision d'ensemble avec les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Le second axe vise à renforcer les capacités financières de l'État, en assurant la soutenabilité de la politique immobilière de l'État. En cédant pour 7 milliards d'euros, l'État a vendu 11 % de la valeur comptable des constructions dont il était propriétaire fin 2015 pour restructurer et mal entretenir les 89 % restants. Nous estimons qu'il faut désormais mieux valoriser notre patrimoine, en amont des ventes, et privilégier la location à la cession chaque fois que cela sera possible. Ainsi, nous dégagerons des revenus récurrents permettant davantage de prévisibilité et un pilotage amélioré de la dépense immobilière. Au Royaume-Uni, où le libéralisme est une tradition, les emphytéoses sont privilégiées pour permettre le retour des biens à l'État et l'encaissement de loyers afin d'injecter ces sommes dans l'entretien du patrimoine restant.

L'immobilier doit être géré comme un actif. Pour renforcer cette conception, nous proposons de transformer le compte d'affectation spéciale en budget annexe, reflétant la logique commerciale et patrimoniale qui doit guider la politique immobilière de l'État. Y seraient retracées l'ensemble des dépenses d'entretien du propriétaire en regard de l'ensemble des produits tirés de la gestion du parc – cessions et loyers, budgétaires et réels. Cette création préfigurerait la création, à terme, d'une véritable foncière publique regroupant l'immobilier de bureaux de l'État. Telle est l'organisation en vigueur pour l'État fédéral allemand, telle est également l'évolution en cours au Royaume-Uni.

Voilà les propositions que nous formulons sur ce sujet, qui prennent la forme de douze recommandations.

Première recommandation : afin de renforcer la vision globale du parc, il faut permettre à la direction de l'immobilier de l'État d'opérer l'arbitrage entre conservation et cession de ses biens immobiliers en la rendant unique responsable des décisions de cessions, dont elle assumerait en contrepartie les coûts associés.

Deuxième recommandation : pour augmenter la part des crédits immobiliers interministériels, il faut unifier l'affectation des produits de cession en supprimant le « droit au retour » des ministères civils. Conformément à leur statut d'occupants, leur incitation à la rationalisation immobilière serait alors assurée par l'utilisation des loyers budgétaires ou par le recours à la réputation.

Troisième recommandation : afin d'assurer une gestion efficiente des parcs de logements publics non mis à disposition par nécessité de service, il importe de déléguer leur gestion à des organismes tiers. Le parc de logements est parfois très mal géré.

Quatrième recommandation : il convient de favoriser le recentrage vers le pilotage et la gestion immobilière des moyens humains de l'État propriétaire en confiant à des professionnels privés de l'immobilier agréés les fonctions d'évaluation des biens immobiliers pour le compte des personnes publiques. Il s'agit de supprimer l'avis des domaines pour les collectivités locales, en se contentant d'une évaluation réalisée par des agents immobiliers dans le cadre d'une liste agréée par les préfetures, ce qui permettrait de gagner du temps et d'alléger la charge de la direction de l'immobilier de l'État.

Cinquième recommandation : afin de prendre en compte leurs conséquences à long terme pour les finances publiques, il faut renforcer les compétences de la direction de l'immobilier de l'État en centralisant le recours et le montage des contrats complexes de tiers-financement, comme les partenariats public-privé, auxquels ont recours les ministères.

Sixième recommandation : il s'agit d'approfondir les démarches de formation engagée en interne par la direction de l'immobilier de l'État pour répondre aux lacunes techniques de l'État, afin de lui permettre d'assurer ou d'encadrer la maîtrise d'ouvrage des travaux immobiliers mis en œuvre. Cette compétence existait voilà dix ou quinze ans, mais s'est complètement perdue au fil des années.

Septième recommandation : il convient de prévenir tout blocage de cession par l'utilisation des règles d'urbanisme en stabilisant dans le temps les pouvoirs d'urbanisme des communes.

Huitième recommandation : pour optimiser les cessions des biens mis en vente, il est nécessaire de doter l'État propriétaire d'une structure d'appui à compétence interministérielle consacrée à la valorisation des biens, sur le modèle de la mission de réalisation des actifs immobiliers du ministère de la défense.

Neuvième recommandation : afin d'éviter la constitution d'un stock de biens cédés, *in fine* coûteuse pour les finances publiques, nous proposons de sécuriser par la loi la possibilité de céder avec décote par rapport à l'évaluation domaniale certains biens complexes.

Dixième recommandation : il convient de valoriser les biens immobiliers de l'État déclarés inutiles tout en conservant la propriété, en recourant à des baux emphytéotiques et à des locations à des tiers.

Onzième recommandation : afin de constituer le nouvel outil d'incitation des ministères à la rationalisation de la fonction immobilière et d'accompagner la transition du modèle de financement de la politique immobilière de l'État des produits de cession aux

produits de gestion récurrents, il importe de conforter les loyers budgétaires et de les étendre aux opérateurs de l'État.

Douzième recommandation : afin d'assurer la vision globale des traductions budgétaires de la politique immobilière de l'État et d'initier une approche commerciale et patrimoniale du parc, il s'agit de créer un budget annexe dédié à la politique immobilière de l'État pour doter le propriétaire d'un bras armé financier retraçant l'intégralité des produits, y compris les loyers budgétaires rénovés, et des charges résultant de son patrimoine immobilier, l'étape suivante pouvant être la création d'une foncière publique.

Dans ce dossier, l'enjeu budgétaire est important. De gros progrès ont été réalisés, il ne faut pas le nier, mais beaucoup reste à accomplir.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie les deux rapporteurs, en particulier Michel Bouvard dont c'est le dernier travail en tant que parlementaire. Je ne doute pas que, dans ses nouvelles fonctions, il entendra toujours parler de l'immobilier de l'État.

Je me suis intéressé à ce sujet avec Philippe Dallier et ai été membre du conseil de l'immobilier de l'État. Certes, on peut saluer les progrès accomplis, mais la réalité reste effrayante : on s'aperçoit que certaines administrations ne connaissent pas leur patrimoine ou que des biens ont été oubliés ! De ce point de vue, aucun ministère n'est exemplaire.

Des propositions formulées, je retiens surtout l'objectif d'entretien des bâtiments publics afin de sauvegarder le patrimoine. Il s'agit d'un véritable enjeu. L'entretien courant n'est pas assuré, ce qui conduit à réaliser de gros travaux, pour des sommes considérables, parce que les réparations mineures n'ont pas été réalisées à temps. C'est particulièrement vrai pour ce qui concerne le patrimoine historique de l'État. Auparavant, il existait des architectes des bâtiments de France, dépendant du ministère de la culture. Comment s'assurer qu'une part de crédit soit affectée à l'entretien réel et au suivi des travaux ?

Ces préconisations visent, à terme, la création d'une foncière publique. Si j'ai bien compris, c'est le modèle allemand qui est retenu.

M. Michel Bouvard, rapporteur. – En matière d'entretien, nous sommes constamment en décalage : nous courons toujours après des besoins d'entretien que nous n'arrivons pas à satisfaire. Certes, il a été prévu un transfert du produit de certaines redevances domaniales du budget général vers le compte affectation spéciale mais, dans le cadre du projet de finances pour 2017, on s'est aperçu que, malgré cette recette supplémentaire, on dépensait 7 % de moins pour l'entretien de l'ensemble du parc.

C'est pourquoi nous proposons la constitution d'une recette récurrente : plutôt que de céder un bien avec un éclatement de la recette dans les conditions que l'on connaît aujourd'hui – une partie était affectée au désendettement, une autre sert à amortir une décote Duflot... –, on valorise le bien au travers d'une recette qui viendra alimenter l'entretien du patrimoine. On regroupe également l'ensemble des crédits, ce qui permet d'établir des priorités et d'y répondre. En effet, l'urgence des travaux n'est pas forcément la même d'un ministère à l'autre. Il s'agit de hiérarchiser les priorités sur l'ensemble du parc.

La création de la foncière publique permet bien, avec les loyers budgétaires, d'inciter l'ensemble des acteurs à rationaliser leur parc, pour réaliser des économies de

gestion à terme et dégager du patrimoine pour financer l'entretien et la mise à niveau du parc en termes d'accessibilité notamment.

M. Thierry Carcenac, rapporteur. – Il existe différentes natures de biens. Certains biens, au lieu d'être loués, peuvent être cédés sous forme de baux emphytéotiques, comme cela se passe au Royaume-Uni.

Il faut renforcer le rôle des secrétaires généraux des ministères. Nous savons que les fonctionnaires doivent disposer d'un certain nombre de mètres carrés. Pour notre part, nous souhaitons des rationalisations ; c'est pourquoi nous confortons les loyers budgétaires.

M. Dominique de Legge. – Je m'intéresse à l'immobilier de la défense. À cette occasion, j'ai fait quelques découvertes étonnantes ! Ainsi, certains biens avaient vocation à être vendus mais n'ont jamais trouvé preneur, ou bien des travaux en urgence étaient réalisés dans des biens qui avaient vocation à être vendus.

Quel est le coût de la décote Duflot ? Dès lors que l'État décide de vendre un bien, mais qu'une collectivité territoriale le préempte avec le projet d'y réaliser des logements sociaux, la décote peut aller jusqu'à 100 %.

En interrogeant la direction de l'immobilier de l'État et le ministère de la défense, j'ai constaté une divergence d'appréciation de leur rôle respectif. Considérant que la gestion de son patrimoine est un élément d'équilibre de son budget, le ministère de la défense estime qu'il doit en faire son affaire, tandis que la direction de l'immobilier de l'État déplore que ce ministère se comporte en « frondeur ». Pouvez-vous nous en dire davantage sur la qualité des relations entre cette direction et le ministère de la défense ?

M. Philippe Dominati. – Le dimensionnement est évalué à 75 millions de mètres carrés. Il est question d'une cession de 11 % sur la dernière décennie : parle-t-on de surface ou de valeur ?

Dans ce domaine, les comparaisons internationales sont intéressantes. Le périmètre semble avoir baissé de 11 % en surface, mais le nombre d'agents de l'État a augmenté durant la même période. Les normes sont-elles comparables par rapport à nos voisins britanniques, allemands ou italiens ? Le dimensionnement est-il équivalent ? En d'autres termes, notre parc est-il surdimensionné ou sous-dimensionné ?

Enfin, vous avez parlé d'un droit au retour pour les ministères civils, semblant faire une exception pour le ministère de la défense. Je m'interroge sur cette exception ; certaines installations sont liées à l'histoire, mais n'ont plus d'utilité militaire et sont situées en plein centre-ville. Dans ces conditions, pourquoi le droit au retour serait-il maintenu ?

M. Jacques Chiron. – Je souhaite revenir sur l'entretien des bâtiments publics. Nous avons voté il y a trois ans un texte obligeant les immeubles privés à prévoir des provisions pour grosses réparations. Il faudrait en faire de même pour les bâtiments publics, charge ensuite à la foncière d'affecter ces sommes en fonction des besoins. Nous serions ainsi certains qu'une recette serait constituée chaque année pour entretenir les bâtiments publics et cela permettrait de faire face aux dépenses lorsqu'elles se présenteraient.

M. Philippe Dallier. – Pour l'évaluation des biens des collectivités locales, il est recommandé de recourir non plus aux services locaux du domaine, mais à des agences immobilières agréées. En tant que maire, je suis sceptique. Certes, ces services mettent du

temps à venir pour réaliser une évaluation, mais cette procédure présente l'avantage de protéger les élus locaux. En outre, il s'agit d'une structure de l'État, ce qui est une sécurité. S'en remettre à des agences immobilières, fussent-elles agréées, me met mal à l'aise : n'y a-t-il pas plus de risques que de bénéfices à mettre en place une telle proposition ?

M. Marc Laménie. – Je souhaite revenir sur la répartition géographique de tous ces bâtiments. Certains ministères sont plus concernés que d'autres ; je pense notamment au ministère de la défense. Qui sont les acquéreurs ? Sont-ce les communes ou intercommunalités ou davantage des personnes privées ?

M. Michel Canevet. – L'éclairage sur les pratiques en vigueur dans d'autres pays est intéressant. Ce qui a été fait au Royaume-Uni n'est pas si ancien et nous voyons bien que nous pouvons rattraper notre retard assez rapidement.

Aujourd'hui, la règle est à peu près de dix mètres carrés par bureau. Est-elle respectée dans la plupart des programmes immobiliers ? Je pense en particulier au programme Ségur-Fontenoy. S'agit-il d'une bonne opération ? Une opération similaire peut-elle être envisagée sur la propriété du ministère de la défense libérée dans le quartier de l'Assemblée nationale ?

Je souhaite également interroger les rapporteurs sur les propriétés des collectivités territoriales mises à disposition de l'État. Cette pratique continue-t-elle ? N'y aurait-il pas lieu de procéder à des rationalisations en la matière pour que l'on ait une meilleure connaissance du patrimoine et, surtout, que les choses soient claires entre les différents propriétaires de parcs immobiliers ?

M. Éric Doligé. – Je suis surpris de constater que les avis intéressants du conseil de l'immobilier de l'État, où je siège avec Michel Bouvard, ne sont pas suivis de beaucoup d'effets.

De multiples organismes gérant leurs propres structures, qu'il s'agisse des universités, de l'Urssaf ou des hôpitaux, viennent nous présenter leur dossier. À titre d'exemple, permettez-moi d'évoquer le cas de l'un d'entre eux, dont je ne citerai pas le nom. Cet organisme ne s'intéresse pas de près à la gestion de son patrimoine immobilier. Une vision globale est donc nécessaire.

Ce même organisme argue également qu'il pourrait certes regrouper son parc immobilier, mais que c'est très difficile en raison de l'attachement du personnel aux bâtiments ! Pour que la situation évolue, il faut qu'une autorité supérieure prenne les décisions.

Enfin, certains ministères, comme celui des affaires étrangères, ont du mal à évaluer l'ensemble de leurs biens, les valeurs des biens étant différentes dans tous les pays.

M. Bernard Lalande. – Existe-t-il des copropriétés entre l'État et les collectivités territoriales ? Si oui, sont-elles comptabilisées dans les 66 milliards d'euros, soit la valeur totale des biens immobiliers de l'État ? A-t-on évalué de manière générale l'ensemble du patrimoine public français, y compris celui des collectivités locales et des hôpitaux ?

Dans ces 66 milliards d'euros, quelle est la part du foncier bâti et celle du foncier non bâti, sachant que la valeur du foncier non bâti en zone urbaine est bien supérieure à celle du foncier bâti ? Cette question fait l'objet de discussions entre collectivités territoriales et la

direction de l'immobilier de l'État lorsqu'il s'agit en particulier de réaliser des logements sociaux.

En tant qu'élu local, je me suis toujours demandé pourquoi on sollicitait les collectivités locales pour construire des gendarmeries, lesquelles paient ensuite des loyers, alors qu'il s'agit de loger des fonctionnaires destinés à rester sur le territoire.

Mme Michèle André, présidente. – Avant de laisser la parole à Jean-Claude Requier, je tiens à saluer la mémoire de notre regretté collègue François Fortassin, décédé voilà quelques jours, qui a longtemps siégé au sein de notre commission et que nous apprécions tous. J'ai une pensée amicale pour lui.

M. Jean-Claude Requier. – Comment se fait-il que l'Italie encaisse deux fois plus d'argent que la France chaque année ?

Ensuite, que pensez-vous des rabais consentis aux collectivités ? Dans de nombreux cas, on vend à pertes. Quelle est la ligne à ne pas franchir dans ce domaine ?

M. Michel Bouvard, rapporteur. – Pour répondre à Dominique de Legge, le coût global des décotes Duflot est évalué à 90 millions d'euros fin 2016.

Je ne sais pas exactement où l'on en est concernant l'îlot Saint-Germain, c'est-à-dire les anciens locaux du ministère de la défense. J'ai suivi ce dossier à ses débuts, il y a neuf ans, lorsque la Caisse des dépôts et consignations avait été sollicitée pour en traiter une partie, la plus compliquée, ce qu'elle avait refusé de faire compte tenu des risques qu'elle aurait été amenée à prendre, l'autre, la plus simple, étant confiée à la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim).

À cet égard, nous proposons que la Sovafim ne siège plus au sein de l'organisme européen qui représente les propriétaires immobiliers de l'État. Assez curieusement, c'est non pas la direction immobilière de l'État qui représente la France, mais la Sovafim, alors que cette dernière ne gère qu'une activité marginale.

La décote Duflot pose des problèmes à Paris pour les biens de l'État. Chacun connaît les tensions en matière de production de logement locatif social dans la capitale. En tant que préfet, Jean-François Carencu a effectué un important travail de mise à jour et est parvenu à un accord entre la Ville de Paris et la direction immobilière de l'État sur les bâtiments qu'il convenait de « pastiller », c'est-à-dire ceux qui sont susceptibles de bénéficier d'une décote en vue de la construction de logements sociaux, et les autres. Le problème est que, dans le même temps, la Ville de Paris vend à prix fort un certain nombre de biens immobiliers pour des opérations de promotion privée. Il y a un problème de transfert de recettes.

On peut considérer qu'il n'est pas totalement normal qu'une collectivité bénéficie d'un rabais afin de pouvoir construire des logements sociaux et que, dans le même temps, elle vende des terrains à plein tarif. Le rabais est plus justifié s'il vise à permettre la reconversion d'une ancienne friche militaire dans un endroit en déprise démographique.

Philippe Dominati, ce sont 11 % de la valeur des actifs immobiliers de l'État qui ont été cédés, sachant que, paradoxalement, la valeur du parc existant a augmenté en raison de l'évolution globale des prix de l'immobilier, mais aussi d'un meilleur recensement des biens.

J'en viens aux mètres carrés par agent. Aujourd'hui, en France, nous sommes rendus à quatorze mètres carrés par agent, l'objectif étant d'atteindre douze mètres carrés. Les Britanniques en sont à huit mètres carrés par agent, leur objectif étant de parvenir à six mètres carrés. Ils ont atteint leur objectif en l'espace de cinq ans.

Outre la question du nombre de mètres carrés par agent se pose celle du nombre d'implantations et de leur rationalisation, la multiplication des implantations augmentant bien évidemment les frais. Notre rapport contient une carte des implantations à Londres particulièrement parlante. On y voit que le nombre d'implantations en 2010 était considérable, mais qu'il sera considérablement diminué d'ici 2020.

Jacques Chiron s'est interrogé sur les grosses réparations. Inutile de dire que, actuellement, rien n'est provisionné, y compris d'ailleurs pour des bâtiments ayant été réhabilités. Les grosses réparations ne sont prévues que dans le cadre de partenariats public-privé. Les loyers budgétaires devront prévoir ces travaux. Si on veut connaître le coût d'une politique, conformément à la loi organique relative aux lois de finances, il faut évidemment que le loyer intègre la problématique des grosses réparations. Encore faut-il connaître auparavant l'état du bâtiment. Il faut donc procéder par étapes et achever l'étude technique qui est en cours pour tous les bâtiments avant de provisionner les grosses réparations.

Philippe Dallier, je comprends que vous puissiez vous interroger sur l'évaluation des biens dès lors qu'elle n'est pas réalisée par un agent de l'État. Il faut savoir que, **aujourd'hui**, le nombre d'agents des services de la direction de l'immobilier de l'État mobilisés pour effectuer les estimations est relativement important, que ces évaluations sont dans de très nombreux cas déconnectées de la réalité, à la baisse ou à la hausse, en particulier en province. C'est moins le cas en Île-de-France, où les transactions sont plus nombreuses et où la connaissance du marché est peut-être plus fine. En outre, les délais pour obtenir une évaluation sont assez longs.

Une liste d'agences immobilières sera agréée par la préfecture, deux évaluations seront demandées pour chaque bien. Pour l'élu local, le risque sera le même que lorsqu'une maison ou un terrain est évalué dans le cadre d'une succession : l'administration fiscale pourra contester l'évaluation. Si l'on veut récupérer des postes pour des fonctions centrales et raccourcir les délais pour les collectivités locales, il faut sortir de ce système.

Marc Laménie, la répartition géographique du parc immobilier figure dans le document de politique transversale. Aujourd'hui, l'État est propriétaire de 86 % du parc immobilier et locataire de 14 % de ce parc. Un travail considérable a été fait en matière de renégociation des baux. Il faut saluer cette très grande réussite.

Je n'ai pas de statistiques sur les copropriétés entre l'État et les collectivités locales. Il existe des cités administratives mixtes, à Lyon par exemple, mais elles sont peu nombreuses. La copropriété État-département est rare. En revanche, il est assez fréquent que des biens appartenant à des collectivités soient mis à disposition de l'État - je pense aux préfectures, aux sous-préfectures et aux tribunaux.

Il faut savoir que, en cas d'occupation mixte, personne ne veut quitter les lieux, surtout s'ils sont emblématiques du pouvoir et gratuits !

Éric Doligé a évoqué les séances mémorables du conseil de l'immobilier de l'État. L'organisme qu'il a évoqué détenait 144 implantations il y a trois ans ; il était censé réduire leur nombre. Or il en a toujours 144 aujourd'hui. Cet organisme nous explique que, d'une part, les agents sont attachés aux lieux, qu'ils ne peuvent pas se déplacer, qu'on ne peut pas allonger leur temps de trajet et que, d'autre part, il n'a pas été possible de parvenir à un accord avec les collectivités concernant la cession ou la reconversion du bâtiment. C'est très symptomatique.

Nos propositions concernent l'État et ses opérateurs. Dans le domaine social, le parc n'est pas bien connu. Ainsi, je ne suis pas sûr que quelqu'un au niveau de l'État ait aujourd'hui une vision exacte du périmètre de la propriété hospitalière. Ce patrimoine résulte d'héritages datant des périodes révolutionnaires, de la mise en œuvre de loi de 1905 et de legs intervenus depuis. Aucun recensement n'a été fait. La Cour des comptes a fait un bilan patrimonial de l'État. Dans le secteur hospitalier, elle s'intéresse aux comptes de résultat, mais l'inventaire patrimonial du parc hospitalier n'est pas consolidé aujourd'hui. Ceux qui ont siégé dans les conseils d'administration d'hôpitaux le savent, la gestion des actifs fonciers, qui sont très importants, n'est pas toujours guidée par la recherche de la performance.

Jean-Claude Requier, si l'Italie est aussi performante, c'est parce qu'elle a nanti l'ensemble de son parc immobilier il y a quelques années, ce qui l'a incité à mener une politique dynamique à la fois dans la sphère de l'État, dans celle des collectivités territoriales et dans la sphère sociale. Je pense que cela a été le facteur déclenchant. Ce pays était auparavant dans la même situation que nous.

Une question a été posée sur la part du foncier bâti et celle du foncier non bâti dans la valeur des biens immobiliers de l'État. Le non bâti représente plus de deux milliards d'euros. Cela étant dit, je ne suis pas sûr de la qualité de l'évaluation. Les chiffres sont dans le rapport de certification de la Cour des comptes pour 2016. Il faut savoir par exemple, s'agissant de Voies navigables de France (VNF), que le foncier appartient à l'État et qu'il est mis à disposition de VNF. Dans la pratique, on s'est aperçu que des biens de VNF faiblement valorisés en tant que foncier non bâti pouvaient prendre de la valeur dès lors que les terrains devenaient constructibles dans le cadre d'un projet d'urbanisme. C'est un peu la même chose s'agissant du patrimoine ferroviaire.

M. Thierry Carcenac, rapporteur. – Permettez-moi de revenir sur la gestion des mètres carrés. En Grande-Bretagne, les salles de réunion sont mutualisées et gérées de façon drastique. En outre, certains fonctionnaires sont incités à travailler chez eux, ce qui donne des marges et de la souplesse.

M. Michel Bouvard, rapporteur. – En ce qui concerne l'immobilier des opérateurs, un point important est à souligner. Près des deux tiers de l'immobilier des opérateurs sont détenus par la communauté universitaire. La situation a été figée entre 2012 et 2016 du fait de la dévolution du patrimoine immobilier aux universités. Depuis, le moratoire a pris fin et le ministère de l'enseignement supérieur a fait des propositions à la communauté universitaire, lesquelles n'ont convenu à personne. Ce *statu quo* est nuisible. Le parc n'est pas rationalisé, certains biens sont vides. Ainsi, à Strasbourg, une tour amiantée n'est pas utilisée. S'agissant du secteur des opérateurs, le principal enjeu est donc celui des bâtiments universitaires.

Enfin, certains ministères se sont dotés d'outils particuliers pour gérer leur propre immobilier. Par exemple, le ministère de la culture a sa propre agence en interne, tout comme le ministère de la justice. Ce *patchwork* mérite d'être rationalisé.

Mme Michèle André, présidente. – Je remercie particulièrement Michel Bouvard, qui a apporté beaucoup à cette commission par sa rigueur et sa capacité de travail, et qui va se consacrer à d'autres occupations. Thierry Carcenac doit être un peu triste aujourd'hui de perdre son équipier !

La commission donne acte de leur communication à MM. Thierry Carcenac et Michel Bouvard et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 16 heures.

Mercredi 7 juin 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 40.

Compétitivité des places financières - Communication

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Depuis l'annonce des résultats du référendum sur le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne, le thème de la compétitivité des places financières fait l'objet d'une attention croissante, le *Brexit* étant susceptible de fragiliser la capacité de l'industrie financière britannique à déployer ses activités en Europe.

Dans ces conditions, j'ai souhaité mener un travail approfondi sur ce thème, avec un double objectif : d'une part, examiner l'incidence du *Brexit* sur le devenir et la stabilité des services financiers dans l'Union européenne, afin de tracer les « lignes rouges » susceptibles de constituer l'armature de la position française lors des négociations ; d'autre part, examiner les forces et les faiblesses de la place de Paris par rapport à ses principaux concurrents, afin de formuler des recommandations permettant de renforcer son attractivité.

Les conclusions de ce rapport ont été nourries par les deux tables rondes organisées par la commission en début d'année, par le déplacement du bureau à Hong Kong et à Singapour mais également par de nombreux déplacements dans l'Union européenne, à Luxembourg, Francfort, Amsterdam et Dublin, et des auditions à Paris, menées, pour leur grande majorité, conjointement avec la Présidente.

Posons-nous une question préalable : pourquoi vouloir développer une place financière domestique ? Depuis le déclenchement de la crise financière en 2008, le développement financier a principalement été appréhendé sous l'angle du risque. En outre, la technologie permet aujourd'hui de fournir la plupart des services financiers à distance. Pourtant, l'objectif de développer une place financière de référence en France me semble avoir conservé toute sa pertinence.

Cela tient d'abord à l'importance intrinsèque du secteur financier pour notre économie. En termes d'activité, la contribution du secteur financier au produit intérieur brut (PIB) est dix fois plus importante que celle de l'industrie automobile. En termes d'emplois,

les effectifs de la banque et de l'assurance sont estimés à 750 000 équivalents temps plein (ETP). En termes budgétaires, les prélèvements acquittés chaque année par les entreprises du secteur financier représentent 40 milliards d'euros, soit 11 % du total des prélèvements sur les entreprises.

Au-delà de sa contribution directe à l'activité et à l'emploi, l'importance que revêt le développement d'un centre financier de référence tient également à ses effets d'entraînement sur l'attractivité et le dynamisme du territoire. Comme l'ont mis en évidence différentes études, l'existence d'une place financière active et innovante représente un argument important pour attirer les centres de décision des grands groupes, qui sont les principaux consommateurs de services financiers élaborés. Le développement d'un centre financier favorise également l'allocation efficace de l'épargne et de l'investissement au sein des zones économiques auxquels elle est adossée.

L'existence d'une place financière de premier plan présente donc un intérêt majeur pour l'économie française.

D'après les travaux économiques les plus récents, quatre principaux facteurs jouent un rôle déterminant pour expliquer le succès des places financières : le capital humain, les infrastructures, le niveau d'activité potentiel et l'environnement des entreprises. Au regard de ces critères, la place de Paris présente d'indéniables atouts pour jouer les premiers rôles.

S'agissant du capital humain, les écoles et les universités françaises ont la capacité de pourvoir aux besoins de l'industrie financière, puisqu'elles forment chaque année environ 8 000 étudiants aux métiers de *front office* et 18 000 étudiants aux métiers de *middle* et *back office*. L'excellence des formations offertes en France est reconnue à l'international. En 2016, cinq écoles françaises figurent ainsi aux dix premières places du classement des masters en finance publié par le *Financial Times*.

Un constat identique peut être dressé concernant la qualité de vie et les infrastructures – même s'il reste des choses à améliorer, les sénateurs franciliens le savent bien. Un grand cabinet d'audit a récemment classé Paris à la quatrième place des métropoles les plus attractives et dynamiques à l'échelle mondiale. Paris arrive même en tête du classement pour les critères de la qualité de vie et de la couverture des transports. Il peut être noté que Francfort, Dublin et Luxembourg ne figurent pas parmi les trente premières métropoles mondiales identifiées par le cabinet. Pour les entreprises, s'installer à Paris permet en outre d'éviter les problèmes de congestion liés aux prix de l'immobilier, comme à Londres, et au manque d'espace disponible, comme à Dublin, Luxembourg et, dans une moindre mesure, Francfort.

Si une place financière est susceptible de croître de façon autonome par rapport à son « arrière-pays », le dynamisme de la zone économique à laquelle elle est adossée constitue un atout pour son bon développement. À cet égard, la situation de la place de Paris est doublement favorable. Son développement peut tout d'abord s'appuyer sur l'abondante épargne des Français, dont le taux d'épargne reste significativement plus élevé que la moyenne de la zone euro. Surtout, la place de Paris est susceptible de bénéficier de la présence de nombreuses grandes entreprises en Île-de-France, qui constituent autant de clients potentiels. À titre d'illustration, 29 des 500 plus grandes entreprises mondiales ont leur siège dans la région, ce qui place Paris au premier rang européen et au troisième rang mondial, loin devant Francfort, qui pâtit de la dispersion des activités géographiques sur le territoire allemand.

Enfin, Paris peut s'appuyer sur des régulateurs efficaces et reconnus au plan international. Là encore, la situation de Francfort est plus contrastée, les *Länder* ayant conservé leur compétence de contrôle des bourses.

L'ensemble de ces atouts expliquent qu'à l'exception de Londres, Paris apparaît comme la seule place européenne « globale » capable de jouer les premiers rôles dans l'ensemble des secteurs d'activité du système financier. À l'inverse, les principaux concurrents de la place de Paris demeurent des centres financiers spécialisés sur certains métiers et activités.

S'agissant du secteur bancaire, cinq établissements français figurent ainsi parmi les quinze premières banques européennes. Les activités de marché de gré à gré qu'ils développent permettent à la place de Paris de figurer à la deuxième place des classements européens sur les marchés des changes et des taux.

S'agissant des infrastructures de marché, la place de Paris peut s'appuyer, contrairement à Dublin, Luxembourg ou Amsterdam, sur la présence d'entreprises de référence de la phase de négociation au post marché – au premier rang desquelles figure Euronext.

Dans le secteur de la gestion d'actifs, la place de Paris figure à la deuxième place en Europe pour le montant des actifs sous gestion et à la troisième place pour la domiciliation des fonds.

Un constat analogue peut être dressé s'agissant du secteur de l'assurance. En effet, la place de Paris compte quatre représentants parmi les vingt premiers assureurs européens – dont le premier assureur mondial, Axa. Si l'Allemagne compte trois représentants parmi les vingt premiers assureurs européens, ces derniers ont fait le choix d'installer leur siège à Munich et à Hanovre plutôt qu'à Francfort, illustrant ainsi la dispersion géographique des activités financières sur le territoire allemand.

Enfin, la place de Paris s'est progressivement dotée d'un écosystème favorable au développement du secteur des *fintech*. Trois entreprises françaises figurent désormais au classement mondial des cent premières *fintech*, contre quatre pour l'Allemagne et les Pays-Bas mais aucune pour l'Irlande et le Luxembourg.

Si la place de Paris apparaît ainsi comme le centre financier de référence en Europe après Londres, elle n'est toutefois pas parvenue à tirer pleinement parti de ses atouts dans la compétition internationale.

Comme nous avons eu l'occasion de le constater lors de nos différents déplacements, dans un monde ouvert, la localisation des activités à forte valeur ajoutée telles que les services financiers fait l'objet d'une vive concurrence entre les États, qui n'hésitent pas à prendre des mesures fiscales *ad hoc* ou à adapter leur cadre réglementaire pour attirer les marchés et les acteurs. Pour ne prendre qu'un exemple, les autorités de Hong Kong nous ont annoncé vouloir modifier la fiscalité applicable au financement et à la location d'avions afin de concurrencer l'Irlande, qui est parvenue en quelques années à attirer 55 % du marché mondial du *leasing*.

Dans cet environnement international concurrentiel, la place de Paris n'apparaît pas la mieux armée. Dans le classement international de référence sur la compétitivité des

places financières, Paris a en effet perdu dix-huit places en moins de dix ans. Le développement de la place de Paris apparaît désormais davantage lié à l'importance de son marché domestique et à la présence historique de grands groupes français qu'à sa capacité à attirer, dans un monde ouvert, les entreprises et les capitaux étrangers.

La France n'attire pas suffisamment les entreprises étrangères, ce que l'on constate pour l'implantation des principales banques d'investissement américaines qui, pour la plupart, choisissent Londres, pour des raisons qui ne sont pas seulement linguistiques.

Cette difficulté à tirer parti de l'ouverture financière se manifeste également par une moindre capacité à capter l'épargne internationale. Si l'industrie française de la gestion d'actifs est la deuxième en Europe, elle repose essentiellement sur une base domestique. Les épargnants internationaux font davantage confiance à des gestionnaires situés à Londres pour investir leurs capitaux, tandis que les gérants choisissent Dublin et Luxembourg pour domicilier leurs fonds.

Ces tendances font naturellement craindre une érosion progressive des parts de marché de la place de Paris au profit de ses concurrents pour les activités les plus mobiles. Ce phénomène peut déjà être observé sur certains marchés. De façon plus préoccupante, certains acteurs français semblent avoir fait le choix de localiser différentes activités à forte valeur ajoutée hors du territoire national. C'est notamment le cas dans le secteur de l'assurance-vie : quatre des six premiers assureurs luxembourgeois sont des filiales de groupes français, tandis que la France est devenue depuis 2010 le premier marché pour l'assurance-vie luxembourgeoise.

Ces signaux d'alerte imposent de s'interroger sur les freins rencontrés par la place de Paris pour tirer pleinement parti de ses atouts dans la compétition internationale.

De l'avis de l'ensemble des acteurs rencontrés, le principal handicap concurrentiel de la place de Paris tient au niveau des prélèvements sur le travail payés par les employeurs du secteur financier pour les salariés qualifiés. Ainsi, le montant des prélèvements payés par un employeur pour un salarié rémunéré à hauteur de 250 000 euros – soit environ 18 000 euros net par mois – est neuf fois supérieur en France à ce qu'il est en Allemagne. Pour un salaire annuel brut de 250 000 euros, le coût total pour l'employeur, c'est-à-dire la somme du salaire brut et des prélèvements sur le travail, s'élève ainsi à 265 000 euros en Allemagne, contre 387 000 euros en France, soit un écart de 46 %. Autrement dit, pour le coût de recrutement de deux banquiers français, un employeur allemand peut en embaucher un troisième à Francfort.

La décomposition de l'écart de coût total avec l'Allemagne conduit à mettre en évidence trois principaux facteurs explicatifs. La taxe sur les salaires, qui n'a aucun équivalent chez nos concurrents, explique près d'un tiers de l'écart entre la France et l'Allemagne. L'absence de contribution obligatoire aux régimes de retraite complémentaires constitue le deuxième facteur déterminant : elle explique environ un quart de l'écart de coût total pour l'employeur. L'importance de ce facteur peut toutefois être relativisée, dans la mesure où les employeurs allemands abondent généralement à titre volontaire les plans de retraite de leurs salariés. Enfin, le dé plafonnement des cotisations sociales versées par les employeurs opéré à partir des années 1980 en France constitue le dernier facteur pénalisant, à hauteur d'un tiers de l'écart de coût. En Allemagne, les cotisations sociales demeurent plafonnées.

Comme le résume l'économiste Gilles Saint-Paul, « les politiques de l'emploi des dernières décennies », qui ont « reposé largement sur la baisse du coût du travail peu qualifié au moyen de baisses de charges », ont conduit à ce que les travailleurs qualifiés français figurent « parmi les plus chers du monde », au risque de provoquer une « accélération de l'exode des cerveaux et, à terme, une délocalisation des centres décisionnels et intellectuels des entreprises »

Contrairement à ce que l'on aurait pu penser – j'ai systématiquement posé la question à nos interlocuteurs – la fiscalité pesant sur les bénéficiaires des entreprises et sur les personnes n'apparaît en revanche pas particulièrement pénalisante. Elle est également élevée en Allemagne. Dans ces domaines, le problème tient moins au niveau de taxation qu'à l'instabilité qui caractérise la fiscalité française, comme l'ont illustré plusieurs épisodes récents que nos concurrents ont su exploiter – je pense au cas des actions gratuites. S'agissant du secteur financier, cette instabilité apparaît d'autant plus problématique qu'elle s'accompagne d'une véritable « inventivité » fiscale : le secteur a ainsi été soumis à quatre nouvelles taxes spécifiques depuis 2010, pour un rendement de près de 900 millions d'euros. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que certaines places financières aient fait de la stabilité fiscale un véritable argument de promotion : voyez le Luxembourg ou l'Irlande.

S'agissant du droit du travail, la situation française apparaît intermédiaire. Grâce aux réformes entreprises ces dernières années, le droit français est désormais plus flexible qu'en Allemagne, comme l'a d'ailleurs reconnu le ministre des finances du *Land* de Hesse. Il reste en revanche significativement plus rigide que dans les pays anglo-saxons : cela tient à une différence de culture. Des marges de progrès importantes me semblent exister sur deux points. Tout d'abord, la faible prévisibilité du coût d'un licenciement, liée à l'absence de barème encadrant les indemnités prononcées par le juge. J'anticipe sans doute sur un débat prochain...

M. Philippe Dallier. – En effet !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dans le secteur financier, il est arrivé que la cour d'appel octroie au salarié licencié une indemnité de deux millions d'euros, voire, dans un cas, de six millions... En outre, la durée des procédures demeure significativement plus élevée en France que chez nos principaux voisins.

Mais la concurrence entre les places ne concerne pas seulement le cadre fiscal et social : elle touche l'ensemble du système juridique. Or la France n'a pas toujours fait preuve d'une réactivité suffisante pour remédier aux faiblesses du droit français, obligeant parfois les acteurs à développer hors de France certaines opérations. Pour ne donner qu'un exemple, le Sénat recommandait dès 2007 d'introduire les actions à droit de vote multiple en droit français. Cela ne coûte rien ! Faute de l'avoir fait, nous avons vu des sièges sociaux transférés aux Pays-Bas.

Dans ce contexte, l'enjeu ne se limite pas à essayer d'attirer les emplois et capitaux qui seraient transférés de Londres vers le continent en raison du *Brexit*, mais bien de développer le potentiel de croissance de la place financière de Paris dans une perspective de moyen terme, à l'image de ce qui a été réalisé dans les années quatre-vingt pour moderniser notre place financière.

Le *Brexit* constitue toutefois un levier unique pour renforcer la dimension internationale de la place de Paris, par le rééquilibrage du paysage financier européen qu'il est

susceptible d'entraîner. En effet, la place financière de Londres est actuellement la première place financière européenne, sinon mondiale. Fort logiquement, la plupart des acteurs financiers internationaux ont donc fait le choix de s'y installer pour servir leurs clients européens. Au total, un quart des revenus du secteur financier britannique serait ainsi lié à l'Union européenne.

Cette concentration des services financiers à Londres a été facilitée par la mise en place d'un système d'agrément unique, aussi appelé « passeport européen », qui permet aux établissements d'exercer leurs activités dans l'ensemble des États membres dès lors qu'ils ont obtenu un agrément dans leur pays d'origine. Alors que la perte d'accès au « passeport européen » semble désormais actée suite au choix du gouvernement britannique de sortir du marché intérieur, le *Brexit* pourrait ainsi entraîner d'importants transferts d'activités et d'emplois vers le reste de l'Union européenne. Si les estimations produites sont à considérer avec une grande précaution, le volume d'emplois susceptibles d'être relocalisés à court terme serait compris entre 30 000 et 100 000 dans le scénario d'un *Brexit* « dur ».

Les effets de la perte du « passeport européen » sont toutefois susceptibles de différer sensiblement selon l'issue des négociations sur les services financiers. En effet, certains services financiers pourraient continuer d'être fournis depuis le Royaume-Uni après le *Brexit* dans le cadre des « régimes d'équivalence », qui permettent aux pays tiers dont le droit applicable est considéré comme équivalent par la Commission européenne de proposer librement leurs services dans l'Union européenne, sous la seule supervision de leur régulateur local.

En l'état, le système d'équivalence ne constitue toutefois pas une alternative crédible au « passeport » pour les acteurs britanniques. En effet, de nombreux textes européens relatifs aux services financiers ne prévoient aucun régime d'équivalence. En outre, lorsqu'il existe, le système d'équivalence n'offre pas une prévisibilité suffisante aux entreprises, notamment parce que la Commission peut revenir à tout moment sur ses décisions. La *City* et les autorités britanniques évoquent désormais la mise en place d'un régime « avancé » d'équivalence couvrant l'ensemble du secteur financier et dont les caractéristiques garantiraient aux acteurs une prévisibilité suffisante – par exemple en prévoyant l'intervention d'une autorité indépendante de résolution des différends.

Il peut être noté que le Royaume-Uni disposera de moyens de pression non négligeables dans la négociation. En effet, les conditions d'accès des acteurs européens au marché britannique ne sont pas garanties. Or, dans certains secteurs tels que l'assurance, les acteurs européens ont davantage à perdre avec le *Brexit* que leurs homologues britanniques.

Dans ce contexte, il me semble nécessaire de formuler quatre recommandations susceptibles de constituer l'armature de la position française lors des négociations de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Pour des raisons de stabilité financière, il me semble tout d'abord que les infrastructures cruciales au bon fonctionnement des marchés européens ne sauraient être soumises à un régime juridique et à une supervision distincts de ceux de l'Union européenne. En effet, ces activités engagent *de facto* la Banque centrale européenne en tant que prêteur en dernier ressort. Cela concerne au premier chef les activités de compensation libellées en euro, qui devront être relocalisées dans l'Union européenne ou faire l'objet d'une supervision extraterritoriale par les régulateurs européens.

Du point de vue de la stabilité financière, une relocalisation serait préférable à la mise en place d'une supervision extraterritoriale et c'est l'option qui me semble donc devoir être privilégiée. En effet, il existe un risque, en cas de crise exigeant des décisions rapides et lourdes de conséquences, qu'une supervision extraterritoriale des infrastructures systémiques ne puisse garantir que la stabilité financière de l'Union européenne soit pleinement prise en compte. Toutefois, ces activités s'insèrent dans un écosystème financier complexe et reposant sur des économies d'échelle qu'il apparaît difficile de dupliquer à très court terme. En outre, la fragmentation excessive de cette activité pourrait se traduire par une hausse substantielle des appels de marge auprès des entreprises. Aussi, quand bien même l'option de la relocalisation apparaît la plus satisfaisante, une étude approfondie des bénéfices et des risques associés à cette solution doit être menée.

S'agissant des activités ne présentant pas de caractère systémique pour l'Union européenne, le *Brexit* doit conduire à une révision des régimes d'équivalence existants, qui présentent d'importantes faiblesses. La principale tient au risque de divergence réglementaire une fois l'équivalence accordée, en l'absence de tout mécanisme de réexamen régulier. En outre, les régimes d'équivalence ne sont pas systématiquement assortis d'une condition de réciprocité garantissant aux acteurs européens un niveau d'accès équivalent aux marchés des pays tiers. La révision engagée par la Commission européenne du règlement relatif aux infrastructures de marché des produits dérivés de gré à gré (dit règlement « EMIR ») doit être l'occasion de repenser l'ensemble du dispositif d'équivalence.

Enfin, il existe un risque de contournement de la perte du « passeport européen » par la mise en place d'entités « boîtes aux lettres » dans certains pays peu regardants. C'est particulièrement le cas dans le domaine de la gestion d'actifs, où des « délégations de gestion » sont possibles au profit de pays tiers, sans réel encadrement. Nous l'avons constaté à Hong Kong, où opèrent des gestionnaires de fond dont l'activité est théoriquement localisée à Luxembourg – en réalité, ils n'y ont qu'une plaque en cuivre et un bureau où se tiennent deux réunions par an... On observe un phénomène analogue dans le secteur des jeux en ligne, où des sociétés enregistrées à Chypre vendent leurs produits dans toute l'Union européenne.

C'est pourquoi il me semble indispensable, d'une part, d'harmoniser l'interprétation de la notion de substance minimale devant être exigée par les autorités nationales délivrant les agréments ; d'autre part, de renforcer les pouvoirs et la gouvernance de l'autorité européenne des marchés financiers (ESMA), afin de lui permettre de contrôler plus efficacement le respect de ces exigences par les autorités nationales.

Dans ce cadre, l'Autorité bancaire européenne actuellement située à Londres pourrait être relocalisée à Paris, ce qui faciliterait la nécessaire coordination de la réglementation des établissements bancaires et des marchés financiers.

La dernière partie du rapport rassemble des propositions susceptibles de permettre à la place de Paris de tirer pleinement parti du *Brexit* et de se développer à l'international.

Au préalable, je souhaite revenir brièvement sur les initiatives bienvenues prises depuis le référendum de l'an dernier. Certaines relèvent d'une stratégie de valorisation de la place de Paris auprès des entreprises britanniques. J'y rattache les actions concrètes visant à faciliter les relocalisations – par exemple la mise en place d'un guichet unique et de procédures accélérées de délivrance d'agréments. Les initiatives prises en ce sens me semblent tout à fait satisfaisantes. Comme le reconnaît d'ailleurs le *Financial Times*, « la campagne la plus agressive pour la relocalisation d'activités a été menée par Paris ». Le

Gouvernement, la maire de Paris, la présidente de la région Île-de-France ont su travailler de concert, toutes tendances politiques confondues.

Si ces actions doivent être saluées, elles ne sauraient néanmoins se substituer à des réformes plus structurelles pour attirer les entreprises et les capitaux internationaux. Or, en la matière, les réformes adoptées ne me semblent pas à la hauteur des ambitions affichées.

Trois mesures, bien que tardives, sont allées dans le bon sens. Tout d'abord, la sécurisation du financement du Charles-de-Gaulle-Express, dix-huit ans après les premières études de faisabilité. Les acteurs du secteur financier voyagent beaucoup, et la desserte actuelle du principal aéroport francilien, par le RER ou l'autoroute, est catastrophique.

Autre mesure opportune : la réforme du régime des impatriés dans la dernière loi de finances, avec un allongement de cinq à huit ans de sa durée d'application et une exonération des primes d'impatriation de taxe sur les salaires. Enfin, l'engagement d'une diminution progressive de l'impôt sur les sociétés, qui ne sera toutefois effective qu'à compter de 2019 pour les grandes entreprises.

Cependant, ces mesures sont insuffisantes pour remédier aux faiblesses françaises, notamment en matière de prélèvements sur les employeurs et de droit du travail. Elles ne traitent pas non plus la question de la concurrence entre les systèmes juridiques. Enfin, elles ont été en partie contrebalancées par des signaux contradictoires : le renoncement du Gouvernement à supprimer la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), qui n'a pas contribué à renforcer la crédibilité des engagements français en matière fiscale, et le renforcement de la taxe sur les transactions financières et le durcissement du régime des actions gratuites, à l'initiative de nos collègues députés.

Les premières mesures doivent donc être relayées par des réformes de plus grande ampleur. Mes propositions s'articulent autour de quatre grands objectifs : renforcer la compétitivité du cadre fiscal ; rénover le cadre juridique applicable au secteur financier ; moderniser le système de régulation ; adapter le droit du travail. Je me contenterai d'évoquer les principales recommandations.

En matière de fiscalité, il me paraît indispensable de réduire le différentiel de coût du travail avec nos principaux concurrents. Pour cela, je propose de concentrer les efforts sur la taxe sur les salaires, qui n'a aucun équivalent en Europe. Si sa suppression ne saurait bien évidemment être envisagée à court terme pour des raisons budgétaires, il serait tout à fait possible de supprimer la tranche marginale à 20 % introduite en 2013. Le coût est estimé à 137 millions d'euros, mais les emplois ainsi créés produiraient des rentrées fiscales. Les effets d'aubaine pour les autres secteurs seraient très limités, dans la mesure où le secteur financier bénéficierait de cette suppression à hauteur de 79 %.

En complément, une mesure ciblée sur les impatriés pourrait être décidée, dans le contexte du *Brexit*, avec une exonération de l'ensemble de leur rémunération de taxe sur les salaires, ce qui réduirait d'un tiers l'écart de coût avec l'Allemagne pour les employeurs. Dans une perspective de moyen terme, une réflexion plus générale devrait être engagée sur le coût du travail très qualifié en France, incluant la question du dé plafonnement des cotisations sociales.

Je propose en outre de ramener le taux de la taxe sur les transactions financières de 0,3 % à 0,2 % et de supprimer son extension aux transactions intrajournalières. En effet,

les mesures prises l'an passé anticipaient de manière très inopportune l'issue du débat, d'ailleurs légitime, sur la mise en œuvre d'une taxe européenne. Dans un tel domaine, on ne peut agir seul. Abstenons-nous à l'avenir de créer unilatéralement des taxes spécifiques à la place de Paris, l'intégration des marchés de capitaux européens justifiant de privilégier le cadre de l'Union européenne. Car rien n'est plus liquide que les capitaux, rien ne traverse plus facilement les frontières...

Enfin, il me semble souhaitable de modifier la fiscalité des *stock-options*, délibérément pénalisés par rapport aux actions gratuites, alors même qu'ils sont plus contraignants que ces dernières pour leurs bénéficiaires. L'objectif serait ainsi de rapprocher le niveau de la fiscalité des stock-options de celui observé aux Pays-Bas et en Allemagne, comme l'a récemment recommandé l'inspection générale des finances.

La concurrence entre les places financières ne concernant pas seulement le droit fiscal, il est également nécessaire de moderniser certains éléments du cadre juridique applicable aux services financiers. Je recommande notamment d'assouplir le droit des titres en introduisant les actions à droit de vote multiple, qui existent déjà dans la moitié des pays de l'Union européenne.

En matière d'assurance-vie, le rapport comprend plusieurs propositions pour garantir des conditions de concurrence équitables aux assureurs français et lever les rigidités du code des assurances. Il est ridicule de laisser une si grande part du marché français de l'assurance-vie nous échapper.

S'agissant du système de régulation, qui constitue un de nos points forts, deux pistes d'amélioration peuvent être formulées. Tout d'abord, mettre en place un « bac à sable » réglementaire pour les *fintech*, aussi appelé *sandbox*. Concrètement, il s'agit de permettre aux régulateurs d'octroyer à certaines *fintech* des assouplissements individuels aux réglementations nationales, afin de tester une idée innovante dans un périmètre réduit, comme cela se pratique au Royaume-Uni, mais aussi en Suisse, au Luxembourg, en Australie, à Singapour ou encore à Hong Kong.

En complément, il me semble nécessaire de diversifier les recrutements et les parcours au sein de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) afin de recruter davantage de profils dotés d'expériences reconnues dans le monde de la finance, et de formation scientifique, juridique ou comptable.

Enfin, s'agissant du droit du travail, je propose d'instaurer un barème encadrant les indemnités prononcées par les juges en cas de licenciement. Ce barème comprendrait un maximum mais aussi un minimum, ce qui garantira davantage de prévisibilité tant aux employeurs qu'aux salariés.

Mme Michèle André, présidente. – Le rapporteur général vous a présenté ses principales conclusions et recommandations. Ce sujet a structuré nos travaux, avec les deux tables rondes organisées en février, ainsi que des déplacements dans différentes places financières européennes et asiatiques.

Le vote des Britanniques, il y a bientôt un an, nous a plongés dans l'inconnu. Redoutée mais peu anticipée, cette issue est regrettée par l'ensemble des Européens que nous sommes. Elle alimente depuis l'actualité, et n'est pas étrangère à l'organisation d'élections

anticipées cette semaine outre-Manche. Je veux d'ailleurs, en cet instant, exprimer notre sympathie à l'égard de nos amis Britanniques dans le malheur qui les frappe.

Certains appréhendent aujourd'hui les conséquences du *Brexit* de manière plus concrète que d'autres. Je pense en particulier aux continentaux installés au Royaume-Uni, aux Britanniques vivant sur le continent, ou encore à l'Irlande, qui a une frontière commune avec le Royaume-Uni. Michel Barnier, négociateur au nom de la Commission européenne, a reconnu cette priorité due aux personnes.

Le Sénat a déjà analysé en profondeur les enjeux de la sortie du Royaume-Uni et je veux saluer les rapports du groupe de suivi mis en place par les commissions des affaires étrangères et des affaires européennes. Dans le prolongement de leurs travaux, nous avons souhaité, avec le rapporteur général, nous intéresser aux effets du *Brexit* pour le secteur financier. L'histoire récente nous a en effet enseigné que la stabilité financière peut influencer sur la marche normale de nos économies et de nos sociétés.

Première place financière européenne, Londres joue un rôle central dans le financement de l'économie européenne. Depuis que la perspective d'une sortie « dure » du Royaume-Uni est actée, il semble acquis que le « passeport européen » ne sera pas maintenu. Devenu pays tiers, le Royaume-Uni relèvera donc des règles du commerce international, ainsi que des divers « régimes d'équivalence » prévus par les textes européens en matière financière. Plus qu'un régime unique, il s'agit d'une mosaïque qui n'offre pas une alternative crédible au passeport. Certaines activités devront donc être transférées en Europe continentale.

Il nous revient d'éclairer les termes de ce débat afin que chacun soit pleinement informé, en particulier les acteurs économiques. Ce travail est indispensable, car nous avons pu constater en Asie la manière dont les Britanniques diffusent l'idée selon laquelle le *statu quo* va perdurer. Tel ne sera pourtant pas le cas. La mission confiée à Christian Noyer par le Premier ministre Manuel Valls répondait précisément à cet objectif d'explication.

Le changement doit être correctement négocié pour prévenir toute rupture préjudiciable à notre économie. C'est ainsi que je comprends le rapport du rapporteur général.

Dans ce changement, la place de Paris doit se conforter comme pôle majeur au sein de l'Union des marchés de capitaux qui se dessine. Au milieu des années quatre-vingt, les gouvernements successifs, en particulier sous l'impulsion de Pierre Bérégovoy, avaient réussi à solidement installer la place de Paris dans un monde financier en plein bouleversement. Le défi que nous devons relever aujourd'hui est du même ordre, voire encore plus ambitieux car les places européennes sont désormais en concurrence directe avec les places du monde entier.

Pour cela, une démarche a été engagée dès le vote britannique, sous l'impulsion du Premier ministre Manuel Valls lors des journées de Paris Europlace en juillet 2016. Des mesures ont été prises par le Gouvernement précédent pour accroître l'attractivité de la France, comme le renforcement du régime des impatriés. Les propositions du rapporteur général participent de ce même objectif.

En conclusion, ce rapport nous éclaire à trois égards. D'abord, sur l'importance d'une place financière puissante et dynamique pour l'ensemble de notre économie. Ensuite, sur les grandes lignes des positions que la France doit faire valoir afin de négocier au mieux la

sortie du Royaume-Uni. Enfin, sur les débats qui doivent se tenir pour conforter Paris comme pôle financier de l'Europe continentale.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Le *Brexit* est, à mes yeux, une faute géopolitique majeure, qui incombe à nos amis britanniques et à eux seuls. Nous devons le considérer comme une opportunité, non comme une fatalité. La place de Paris a des atouts, parmi lesquels les nombreux jeunes Français qui s'inscrivent en master de finance. Elle a cependant des points faibles, dont le principal est l'ambiance faite d'instabilité législative.

La commission des affaires européennes ne manquera pas, dans le cadre du dialogue politique avec les institutions de l'Union européenne, de relayer vos préoccupations, en particulier sur la localisation des chambres de compensation dans la zone euro. Je reste amer de la décision rendue à ce sujet par la Cour de justice de l'Union européenne. Ne tombons pas dans le piège qu'essaient de nous tendre nos amis britanniques. On sait ce qu'il adviendrait d'une supervision extraterritoriale.

Je veux insister sur le développement de l'intelligence artificielle, domaine dans lequel la France n'est pas en retard. J'ai eu des discussions à ce sujet avec Charles-Édouard Bouée, du cabinet Roland Berger. Il nous faut un encadrement *soft*, si nous ne voulons pas laisser ce secteur entre les mains des Américains, comme c'est le cas pour les GAFA.

Je retiens la notion de « bac à sable » réglementaire, qui me rappelle les écosystèmes transversaux chers à Benoît Potier : nous devons être capables de créer un environnement souple pour certaines filières, qui puisse faire l'objet de déclinaisons dans les États membres.

Je le répète, nous nous inspirerons largement de votre travail dans le cadre du dialogue politique avec la Commission européenne.

M. Claude Raynal. – J'ai noté la prudence du rapporteur général sur la question de la localisation des chambres de compensation. Pourtant, il y va selon moi de la souveraineté de l'Union européenne sur sa monnaie. Rien ne dit que, si ces chambres demeurent en dehors de la zone euro, les monnaies seront traitées équitablement, en cas de crise notamment : la livre sterling pourrait bien être protégée plus que d'autres. Nous devons nous garder du piège du discours technicien, et être fermes sur ce sujet. La voie d'un régime d'équivalence me paraît devoir être exclue. Ce point est crucial : n'oublions pas que les chambres de compensation représentent 200 000 emplois, qui certes ne seront pas tous relocalisés.

Un mot sur la taxe sur les transactions financières. Il est vrai qu'un pays ne peut pas seul mettre en œuvre une telle politique. La France, comme souvent, a donné l'impulsion, et cette impulsion doit se traduire dans les faits. Un groupe d'une dizaine de pays décidés à avancer avait été mis en place, mais les discussions semblent s'être encaimées. Notre pays doit continuer à jouer un rôle moteur dans ce domaine, ce n'est pas parce que des difficultés existent qu'aucune solution ne peut être trouvée.

Mme Fabienne Keller. – Je félicite à mon tour la présidente et le rapporteur général pour ce rapport très documenté.

Il est entendu, dites-vous, que les Britanniques ne conserveront pas le « passeport européen ». Pourtant, lors d'un déplacement à la *City* du groupe de suivi sénatorial sur le *Brexit*, en février, nos interlocuteurs nous ont assuré que huit ou neuf États membres avaient tellement besoin des produits financiers britanniques qu'ils plaideraient pour le maintien du « passeport ». Voilà une brèche bien ennuyeuse dans l'unité des Vingt-Sept... Le *lobbying* de la *City* est extraordinairement efficace. Le représentant de la *City* que nous avons rencontré est d'ailleurs français !

Je m'inquiète aussi du rapprochement entre les bourses de Londres et Francfort. Je crains que des transactions ne puissent être considérées comme ayant lieu dans la zone euro, alors même que le personnel resterait à Londres. Il nous faut travailler sur le contenu de l'obligation de localisation.

Enfin, quelles actions de *lobbying* imaginez-vous pour attirer les acteurs financiers à Paris ? La présidente de la région Île-de-France sait user d'arguments qui font mouche sur l'attractivité de Paris comparée à Francfort. Elle insiste aussi, bien entendu, sur la concentration d'activités stratégiques en région parisienne.

M. Roger Karoutchi. – Les rapports sont utiles, encore faut-il avoir la capacité d'agir. La *City* se défend ? Nous ferions la même chose ! Les bourses de Londres et de Francfort se rapprochent ? Que pouvons-nous y faire ? Ne perdons pas de temps à nous plaindre de ce que nous ne pouvons empêcher, agissons plutôt dans la mesure de nos moyens.

Je ne crois pas aux miracles. Baisser la fiscalité et les charges sociales serait évidemment bienvenu, mais il faut aussi renforcer l'attractivité de l'Île-de-France et, pour cela, ne pas entraver les initiatives de la région. Celle-ci demande depuis longtemps de pouvoir expérimenter un régime fiscal et social spécifique dans certains secteurs. De même, nous souhaitons que le réseau de transport soit développé plus rapidement en direction des centres financiers.

Le vrai problème que rencontrent les investisseurs, lorsqu'ils veulent s'installer en France, c'est l'illisibilité de notre administration. Nous sommes incapables de leur offrir un guichet unique. À cela s'ajoute l'insuffisance des transports publics, l'insécurité qui y sévit, le manque de logements... Pourtant, si les gens se convainquent qu'il est plus agréable de vivre à Paris qu'ailleurs, ils viendront s'installer chez nous ! À supposer, bien sûr, que nous nous soyons dotés de règles fiscales et sociales plus stables.

M. Serge Dassault. – Comment baisser les charges qui pèsent sur les employeurs ? Pas avec le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), que nous finançons par l'emprunt... Comment les Allemands font-ils donc pour financer leur système de protection sociale, et pourquoi faisons-nous différemment ? Voilà les questions qu'il faudrait poser.

M. Éric Bocquet. – Un an après le référendum sur le *Brexit*, le cataclysme annoncé ne s'est pas produit. Les indicateurs de conjoncture sont au beau fixe, et plusieurs grands groupes étrangers comme MacDonal'd's, Apple et Google viennent même de renforcer leur implantation outre-Manche. Il est vrai que Google, un peu inquiet par la Commission européenne, aura désormais encore moins de comptes à rendre au Royaume-Uni...

La crise financière que l'on nous promettait à la *City* a duré vingt-quatre heures. D'ailleurs, dans le secteur financier, les frontières ont-elles encore un sens ? Le rapporteur

général a mentionné les pratiques observées à Hong Kong. Je suis convaincu, pour ma part, que la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne n'aura aucune incidence sur l'activité financière.

Jean Bizet a parlé, à propos de cette décision souveraine du peuple britannique, de « faute géopolitique majeure ». Cela me rappelle ce passage de Brecht : « Le peuple a par sa faute perdu la confiance du gouvernement, et ce n'est qu'en redoublant d'efforts qu'il peut la regagner. Ne serait-il pas plus simple alors pour le gouvernement de dissoudre le peuple et d'en élire un autre ? ».

Quant à la taxe sur les transactions financières, elle n'est pas pour demain : la France a demandé le report de la réunion prévue le 22 mai à ce sujet...

Faut-il encourager l'innovation financière, comme je l'ai entendu dire ? Le secteur n'a pas attendu les sénateurs français pour innover... Je vous mets en garde : dans un bac à sable, on construit des châteaux de sable !

M. François Marc. – Le déplacement à Singapour a été particulièrement instructif sur le regard porté dans le monde sur la place de Paris. Outre les pouvoirs publics, les acteurs privés ont aussi leur rôle à jouer pour soutenir sa compétitivité : il n'est que de rappeler la part qu'ont prise les compagnies luxembourgeoises dans les investissements français dans le secteur de l'assurance vie...

Je m'étonne des chiffres cités par le rapporteur général s'agissant des prélèvements sur le travail payés par l'employeur. Diffuser de tels chiffres est-il, d'ailleurs, de nature à valoriser la place de Paris ? Je reconnais en revanche qu'il faut faire évoluer le régime des impatriés.

Le rapporteur général peut-il nous en dire davantage sur les problèmes de recrutement à l'ACPR ?

Quel est le sens, enfin, des recommandations du rapport au sujet de la gestion d'actifs ? J'avais cru comprendre, lors de nos travaux sur le *shadow banking*, qu'il importait de préserver l'outil français de régulation du secteur.

M. Bernard Lalande. – Le meilleur allié de la place financière de Londres n'est-il pas... elle-même ? Personne n'aime déménager ni changer d'habitudes. En outre, l'Union européenne ne représente qu'un quart du marché londonien. Paris et Francfort ne sont en compétition que pour récupérer ce qui peut l'être – c'est-à-dire le moins possible, souhaitent les Britanniques. La France n'aurait-elle pas intérêt à s'allier à l'Allemagne pour imposer des règles strictes et protéger le marché européen contre les tentatives destinées à contourner sa réglementation ?

Ensuite, les acteurs financiers s'implanteront dans la ville qui aura, à leurs yeux, la meilleure image. La France, sous l'effet de pressions internes, a pris des mesures plus idéologiques qu'économiques.

Notre intérêt premier est aujourd'hui de jouer dans la même équipe que l'Allemagne.

M. Gérard Longuet. – Outre la dimension législative du sujet, il y a les questions d'aménagement du territoire, que vous n'abordez pas. Paris et l'Île-de-France sont en

première ligne : tant mieux, car nous avons besoin, en province, d'une métropole de niveau mondial.

Mais il faudrait que sa réussite s'intègre à une politique d'aménagement du territoire concernant tout le grand bassin parisien. Par exemple, une meilleure articulation entre le réseau TGV et celui des transports régionaux élargirait le rayonnement des activités financières de la capitale. Et il faut mettre un terme à l'incohérence entre les politiques de circulation automobile à l'intérieur et à l'extérieur de Paris. L'on n'est pas impunément une capitale ! Paris doit organiser la circulation automobile non en se repliant sur elle-même mais en facilitant les allées et venues. Il est insupportable qu'il devienne de plus en plus difficile d'accéder à Paris pour les provinciaux qui ont l'obligation d'y aller pour rencontrer leurs interlocuteurs administratifs. Au-delà d'une courbe isochrone de deux heures, ils prennent le TGV – si les horaires s'y prêtent. Mais en-deçà, la souplesse que permet le véhicule individuel est une condition essentielle de la qualité de nos services.

Vous n'avez pas évoqué la domination inchangée de l'anglais dans les activités financières. Et il est regrettable que nos grandes écoles, dont les mastères de finance figurent aux premières places des classements mondiaux, n'irriguent pas davantage l'administration française.

Mme Michèle André, présidente. – Nous reconnaissons là le rapporteur spécial des crédits de la mission « Enseignement scolaire »...

M. Gérard Longuet. – En effet ! Nous formons les meilleurs, mais ceux-ci partent se mettre au service de banques étrangères.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La question des chambres de compensation est des plus complexes. L'impact sur l'emploi est limité : un millier de personnes travaillent chez LCH Clearnet à Londres. Mais il y a un enjeu de souveraineté. Ainsi, en 2014, BNP Paribas s'est vu infliger aux États-Unis une amende de 8,974 milliards d'euros pour ses transactions en dollars avec le Soudan et Cuba, la justice américaine s'étant déclarée compétente parce que la banque avait utilisé une chambre de compensation à New York.

La dernière réunion sur le projet de taxe sur les transactions financières européenne été reportée à la demande de la France. Nous aurons donc à revenir sur le sujet. Oui, le *Brexit* ne représente pas le même enjeu pour tous les pays, et le volume des transactions avec le Royaume-Uni compte beaucoup. L'intérêt de la France et de l'Allemagne est de s'unir sur la question car leur point de vue diffère de celui de petits pays vivant de ce que leur laisse Londres.

Un guichet unique, pourquoi pas ? Mais face à des financiers, qui connaissent leurs chiffres, les discours ne suffiront pas, il faut des preuves d'amour : adaptation du droit, réduction des charges, etc.

Paris a la chance d'être l'une des deux ou trois grandes capitales mondiales, avec Londres et New York. Francfort a beau disposer d'un très grand aéroport, l'on n'y trouve que les autorités de niveau régional. L'Île-de-France doit faire valoir ses atouts, sans oublier le reste du territoire.

M. Gérard Longuet. – Quand on sait que le Luxembourg est le premier employeur en Lorraine, avec 90 000 travailleurs frontaliers français, cela pose directement la question de l'aménagement du territoire.

Pour le Grand Est, si l'Île-de-France ne fait rien en sa faveur, mieux vaut que le Luxembourg l'emporte. Et vous ne parlez pas de la Suisse. Vu le nombre de travailleurs frontaliers qui exercent à Genève, le rôle de cette ville importe aussi.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Genève concentre essentiellement des activités de gestion d'actifs, peu concernées par le *Brexit*.

Sur les charges, le problème est que tous les mécanismes de soutien à l'emploi ont consisté à réduire les charges sociales sur les bas salaires. Le plafonnement des charges en Allemagne bénéficie aussi bien à l'industrie qu'à la finance.

M. Gérard Longuet. – On peut aussi diminuer les dépenses...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La localisation compte, bien sûr : Hong Kong se développe car c'est la porte de la Chine, et Singapour ouvre sur l'Asie du Sud. Et la vente de produits financiers nécessitant une autorisation, elle ne se délocalise pas aussi facilement qu'un siège social.

Les acteurs privés doivent réagir. Quant à l'écart entre la France et l'Allemagne pour le coût total d'un salarié à salaire net égal, les chiffres proviennent de la direction de la législation fiscale : il est bien de 46 %.

Quant à l'articulation entre les réseaux d'Île-de-France et ceux du reste de la France, le contraste est saisissant lorsqu'on entre en Île-de-France, sur des routes mal connectées, des autoroutes sales, mal entretenues...

La langue est un sujet : l'Irlande a une grande facilité à travailler avec les États-Unis. Nous devons donc favoriser l'enseignement bilingue et les lycées internationaux, comme celui de Noisy-le-Grand. De plus, l'enseignement est gratuit en France. Il est paradoxal que nous formions les meilleurs diplômés pour les voir partir travailler à l'étranger.

Mme Michèle André, présidente. – Nous connaissons la qualité de notre réseau d'établissements français à l'étranger, aussi. Merci pour cette présentation. Au cours de nos déplacements en Europe, nous avons mieux compris les intérêts de chacun. Les pays de petite taille connaissent bien leurs atouts.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – On peut dire que rien ne s'est passé depuis le référendum – mais c'est que rien n'a commencé ! Tout reste à écrire.

Mme Michèle André, présidente. – En Irlande, la question de la frontière inquiète, et les Irlandais sont sensibles au fait que Michel Barnier en a fait l'un des trois sujets principaux. On pourrait aussi parler de Chypre. La méthode consistant à commencer par ces priorités, en tous cas, empêche que l'unité des vingt-sept ne se fissure d'emblée.

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

Contrôle budgétaire – Missions locales – Communication

M. Jean-Claude Requier, co-rapporteur. – Notre rapport s’inscrit dans la continuité des travaux que nous avons effectués en 2015 sur les écoles de la deuxième chance. La jeunesse ayant été désignée comme la priorité du quinquennat précédent, il nous a paru important de nous pencher sur les dispositifs qui ont été mis en œuvre ou renforcés dans ce cadre. Et, trente-cinq ans après leur création, les missions locales sont un acteur majeur de l’accompagnement des jeunes. Leurs responsabilités ont été considérablement accrues au cours des dix dernières années, et notamment depuis 2012. C’est pourquoi nous avons souhaité établir un bilan de leur action, des résultats qu’elles enregistrent et des difficultés qu’elles peuvent rencontrer.

Les missions locales sont issues des recommandations du rapport sur l’insertion professionnelle et sociale des jeunes remis en 1981 au Premier ministre Pierre Mauroy par Bertrand Schwartz. Leur création part du constat de la persistance d’un très fort taux de chômage chez les jeunes, trois fois supérieur à celui des adultes, et d’une précarisation de plus en plus importante des 16-25 ans. Initialement envisagées comme des structures temporaires, elles ont été pérennisées par la loi du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l’emploi et la lutte contre l’exclusion professionnelle. Leur réseau compte à présent 445 missions locales et plus de 6 560 sites, ce qui offre une couverture quasi complète du territoire. Chaque structure couvre un territoire comprenant en moyenne 17 400 jeunes. Des disparités importantes existent cependant selon les territoires, celui de la mission locale d’Ambert dans le Puy-de-Dôme ne comptant que 2 000 jeunes, quand celui de la mission locale de Paris en comprend 322 500, soit un écart de 1 à 160. Les missions locales emploient près de 12 000 personnes.

Elles ont été pensées dès l’origine comme des organes fédérateurs de l’ensemble des acteurs locaux compétents en matière d’insertion professionnelle et sociale des jeunes. Leur originalité réside dans la polyvalence de leurs missions. Le code du travail leur assigne ainsi quatre fonctions principales. D’abord, elles doivent proposer aux jeunes accueillis un accompagnement global, c’est-à-dire destiné à les aider à résoudre leurs difficultés en matière de santé, de logement, d’insertion sociale et professionnelle, de formation, etc. Deuxièmement, il s’agit de favoriser la concertation entre les différents acteurs de l’insertion professionnelle et sociale des jeunes. À ce titre, les missions locales font partie du service public de l’emploi et entretiennent des relations avec Pôle emploi ainsi qu’avec les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi. Troisièmement, il leur incombe de participer à la détermination d’une politique locale concertée en faveur de l’insertion et de l’emploi des jeunes. Enfin, elles doivent participer au repérage des situations qui nécessitent un accès aux droits sociaux, à la prévention et aux soins.

Les services qu’elles proposent comprennent différents degrés d’intensité. Au cours d’un premier accueil, un conseiller fournit au jeune une information générale relative à l’offre de service de la structure. Elles réalisent ensuite un diagnostic global de la situation du jeune et une aide à la détermination d’un projet professionnel. Enfin, elles peuvent proposer au jeune un accompagnement personnalisé dans le cadre de dispositifs nationaux ou locaux.

Leur rôle dans l’accompagnement économique et social des jeunes a été peu à peu renforcé, l’État leur confiant le portage à titre principal de certains dispositifs de la politique de l’emploi. Ainsi, en 2005, elles ont été chargées de la mise en œuvre du contrat d’insertion

dans la vie sociale. Par ailleurs, dans le cadre de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 7 avril 2011, les partenaires sociaux ont confié à Pôle emploi, à l'Association pour l'emploi des cadres et aux missions locales la mise en œuvre d'un accompagnement socioprofessionnel renforcé.

Depuis 2012, le rôle des missions locales s'est considérablement accru, l'État leur ayant confié la mise en œuvre de différents dispositifs nationaux, en particulier des emplois d'avenir et de la garantie jeunes. L'article 46 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a créé un parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), qui doit constituer l'unique cadre contractuel de l'accompagnement des jeunes. Dès lors, la garantie jeunes, généralisée depuis le 1^{er} janvier 2017, ne constitue plus qu'un instrument parmi d'autres pouvant être mobilisé par les missions locales dans le cadre du PACEA.

Outre l'accompagnement direct assuré par les missions locales dans le cadre de dispositifs nationaux, celles-ci peuvent également être prescriptrices de contrats aidés et orienter les jeunes accueillis vers des dispositifs de la deuxième chance – écoles de la deuxième chance ou établissement pour l'insertion dans l'emploi – des formations ou un parrainage.

En 2015, les missions locales ont été en contact avec près de 1,4 million de jeunes. Entre 2007 et 2015, ce nombre a ainsi crû de près de 30 %. En moyenne, les missions locales ont donc accueilli plus de 3 000 jeunes par structure. Pour autant, comme le rappelle l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), une forte disparité peut être constatée autour de cette moyenne. La mission locale d'Autun – ville bien connue par son ancien évêque, Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord, dit Talleyrand – a ainsi accueilli 737 jeunes en 2015, quand celle de Paris a été en contact avec plus de 28 000 jeunes.

De manière assez logique, l'évolution du nombre de jeunes accueillis par les missions locales est étroitement corrélée à l'évolution de la situation du marché de l'emploi des 15-24 ans. Les publics ayant recours aux services des missions locales sont en moyenne faiblement qualifiés. La proportion de jeunes peu qualifiés en premier accueil s'élevait à un peu plus d'un tiers du total en 2013. Ils rencontrent en outre des difficultés en matière de logement, puisque seuls 20 % des jeunes en premier accueil disposaient d'un logement autonome, et de transport – 60 % d'entre eux n'ont aucun moyen de transport individuel motorisé.

En trente-cinq ans, les missions locales se sont donc imposées comme des acteurs incontournables et indispensables du service public de l'emploi. Il convient désormais d'en conforter le positionnement.

M. François Patriat, co-rapporteur. – Habitant moi-même l'Autunois, je prends la suite avec plaisir. J'ai créé une mission locale en 1991, sur un territoire rural qui comptait treize cantons. Les missions locales ont un rôle irremplaçable pour les quelque 1,4 million de jeunes qui s'y rendent chaque année. Elles sont des acteurs absolument indispensables du service public de l'emploi, aucune autre structure n'étant en capacité, ne serait-ce que matérielle, d'accueillir un tel flux. Au-delà de l'aspect quantitatif, avec une expérience de plus de trente-cinq ans, les missions locales ont su développer une réelle expertise et enregistrent des résultats globalement positifs. Saluons donc leur immense travail d'écoute et d'accompagnement des jeunes.

Le taux de sorties positives, c'est-à-dire le nombre de jeunes en emploi ou en formation à l'issue d'un accompagnement en mission locale rapporté au nombre de jeunes reçus en entretien individuel, s'élevait, en 2016, à 46 %. La qualité des emplois occupés par les jeunes sortis de parcours d'accompagnement nationaux apparaît en outre très satisfaisante puisque, selon un rapport de l'Igas, il s'agit pour 84 % d'entre eux d'emplois durables. Ces résultats doivent en outre s'analyser au regard du public accueilli par les missions locales et dont Jean-Claude Requier vous a présenté les principales caractéristiques. Au total, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, l'action des missions locales apparaît donc positive. Il nous semble par conséquent nécessaire de conforter ces structures en y apportant des améliorations.

Parmi les points de vigilance que nous avons identifiés, il y a d'abord la question de leur financement. Celui-ci présente en effet la double caractéristique d'être à la fois éclaté et très fluctuant. Il fait intervenir plus d'une dizaine de sources différentes : l'État, les communes, les régions, les départements, les fonds européens, etc. Les procédures sont lourdes et les délais de paiement peuvent être longs. En outre, la part représentée par chaque financeur varie fortement selon les régions et les structures.

Avec 455 millions d'euros en autorisations d'engagement et près de 377 millions d'euros en crédits de paiement inscrits en 2017, l'État constitue le premier contributeur au budget des missions locales. Mais, sur ces montants, 205 millions d'euros seulement sont consacrés au financement du réseau et de l'animation régionale, et leur budgétisation ne semble pas réellement prendre en compte le niveau d'exécution de l'année précédente – malgré un effort pour l'exercice 2017. La part restante finance la mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement nationaux tels que la garantie jeunes ou les emplois d'avenir.

Le financement des missions locales est en outre fluctuant. La baisse des dotations aux collectivités territoriales a pu se traduire par un désengagement de certaines d'entre elles, pouvant atteindre jusqu'à 10 % dans certaines régions comme l'Île-de-France ou la région Rhône-Alpes, alors que l'activité des missions locales n'a jamais été aussi importante. Par ailleurs, le fait que la majeure partie de leur financement soit liée à la mise en œuvre de dispositifs dont la durée de vie peut être limitée, comme cela a été le cas du dispositif prévu par l'accord national interprofessionnel de 2011, se traduit par un manque de visibilité. Les missions locales qui avaient redimensionné leurs équipes afin de faire face à l'accroissement de leur activité lié au déploiement de ce dispositif ont ainsi pu se retrouver en difficulté lors de sa suppression fin 2015. Enfin, les financements de l'État accordés au titre de la mise en œuvre de la garantie jeunes sont conditionnés, d'une part, à la réalisation d'objectifs quantitatifs et ambitieux et, d'autre part, au respect de procédures administratives très lourdes. Ainsi, selon la mission locale de Paris, sur les 1 600 euros de crédits d'accompagnement devant être versés par jeune bénéficiaire de la garantie jeunes, seuls 70 % en moyenne sont effectivement perçus par la structure.

Au total, la situation financière des missions locales semble équilibrée au niveau national, le bilan du réseau laissant apparaître en 2015 un excédent de plus de 9 millions d'euros. Néanmoins, au niveau local, certaines structures présentent d'importantes fragilités.

Un autre point de vigilance que nous avons identifié réside dans le positionnement des missions locales par rapport aux autres acteurs du service public de l'emploi, et notamment par rapport à Pôle emploi. Malgré la répartition des compétences prévue par un accord cadre de partenariat, la mise en place d'un « accompagnement intensif jeune » par Pôle emploi crée un risque de doublon alors que, d'une part, Pôle emploi doit déjà répondre

aux attentes des demandeurs d'emploi et que, d'autre part, les missions locales semblent mieux armées pour proposer ce type de services aux jeunes.

Enfin, nous avons constaté que la mesure de la performance des missions locales, faite de manière globale et non dispositif par dispositif, était insuffisante. Pris dans une réforme de la gouvernance du réseau qui ne s'est achevée qu'à l'automne 2016, le Conseil national des missions locales, dont les missions comprenaient l'établissement des rapports d'activité, n'a ainsi été mesure de produire de bilan au titre des années 2014 et 2015 qu'en avril 2017. Les données produites pourraient en outre être plus synthétiques afin d'être mieux exploitables. Les taux de sorties positives par type de sortie pourraient ainsi être davantage détaillés et les évolutions mieux expliquées.

Nos recommandations s'organisent autour de trois axes. D'abord, sécuriser les financements. Nous préconisons un assouplissement des conditions de versement des crédits consacrés à l'accompagnement de la garantie jeunes par la fixation d'objectifs plus réalistes, notamment en termes de sorties positives. C'est indispensable si nous voulons éviter l'essoufflement du système. Il nous semble en outre que la mise en place au niveau local de conférences des financeurs, comme c'est le cas au niveau national, permettrait à l'ensemble des parties prenantes de connaître l'évolution des financements de chaque structure et donc de mieux corrélérer le niveau de financement à leur activité et aux résultats enregistrés. Comme président de région, j'aurais aimé disposer d'une telle structure.

Deuxième axe : il faut procéder à une nouvelle clarification de la répartition des compétences entre Pôle emploi et les missions locales.

Nous recommandons aussi d'améliorer la qualité du suivi de l'activité des missions locales. Un bilan annuel de l'activité des missions locales doit être établi par le délégué ministériel aux missions locales. Celui-ci devra comporter la synthèse et l'analyse de quelques indicateurs pertinents : nombre de jeunes accueillis, taux de sorties positives par type de sorties au niveau global et par dispositif, évolution de chaque source de financement, difficultés rencontrées par le réseau, etc.

Enfin, il faut poursuivre la rationalisation du réseau. Celle-ci peut passer par un renforcement de l'échelon régional et par la mutualisation de certaines fonctions telles que les ressources humaines, les finances ou encore l'immobilier. Le délégué ministériel aux missions locales doit constituer une véritable tête de pont du réseau permettant de développer encore davantage les échanges de bonnes pratiques et la mise en place de référentiels communs.

Vu les résultats des missions locales, nous devons encourager leur activité en simplifiant le dispositif autant que possible.

M. Serge Dassault. – Président d'une mission locale, je souhaite compléter votre rapport, dont je partage largement les conclusions. Les missions locales sont indispensables. Alors que Pôle Emploi s'adresse aux demandeurs d'emploi, c'est-à-dire à des personnes ayant déjà travaillé, et a pour mission de leur retrouver un emploi, les missions locales s'occupent de jeunes qui n'ont jamais travaillé, qui ne savent rien faire et qui échouent dans les quartiers au sortir de l'école ou du collège. Elles les reprennent en main, leur donnent une formation, leur apprennent à se tenir bien et à se présenter convenablement, sans casquette ni baskets. C'est indispensable dès lors que l'Éducation nationale ne forme pas les jeunes à un métier, ce qui est la conséquence inexorable du collège unique : tant que nous aurons un collège unique, nous aurons des chômeurs ! Aussi l'action des missions locales est-elle fondamentale.

Il est exact que celles-ci ne sont pas assez bien financées, faute de revenus permanents, et le président d'une mission locale passe le plus clair de son temps à chercher de l'argent. Celle de Corbeil-Essonnes récupère environ 600 jeunes par an. Sur une décennie, cela fait 6 000 délinquants de moins. Je souhaite donc que nous garantissons aux missions locales un financement plus assuré. L'État devrait donner moins d'argent à Pôle Emploi, dont le rôle est administratif, et davantage aux missions locales, qui suivent les jeunes en direct. L'urgence pour la France est d'avoir moins de délinquants et plus de sécurité. Pour cela, il faut apprendre aux jeunes à travailler, donc développer l'apprentissage. Tout se tient !

M. Philippe Dallier. – Dans mon intercommunalité, je préside une mission locale tous les deux ans par rotation et me suis bien reconnu dans le tableau que vous nous en avez fait. Vous déplorez la mauvaise santé financière des missions locales mais, chaque année, ce sont les budgets communaux qui servent de variable d'ajustement. Leur budget est donc toujours équilibré. Je comprends toutefois que le manque de visibilité sur le financement amène à piloter à vue. En revanche, je pense comme vous que nous manquons d'outils pour apprécier l'efficacité des missions locales, qu'il faudrait pouvoir comparer entre territoires comparables. Quelle est la bonne échelle pour leur gouvernance ? La région est peut-être encore pertinente en certains endroits, mais les régions sont devenues des mastodontes... Il est vrai qu'il y a un lien avec la formation professionnelle ; cela dit, les communes ont aussi leur mot à dire. Je m'interroge.

M. Thierry Carcenac. – Ce rapport est très intéressant, vu les difficultés qu'ont les jeunes à trouver de l'information et un emploi. Il existe aussi un bureau d'information jeunesse (BIJ), et des centres régionaux information jeunesse (CRIJ). Ne pourrait-il y avoir des rapprochements entre ces structures et les missions locales ? Dans le Tarn, le département contribue au financement des permanences des missions locales en zone rurale. Nous finançons également des rapports d'évaluation de leur activité. Votre recommandation sur la conférence des financeurs est excellente.

Mme Michèle André, présidente. – Lors de la mission Schwartz, j'étais déléguée régionale aux droits des femmes. Il y avait à l'époque l'équivalent d'une conférence des financeurs dans ma région. Cette structure a-t-elle disparu ? N'est-ce pas l'âge qui détermine si l'on relève de Pôle Emploi ou d'une mission locale ? Quelle est la proportion entre garçons et filles parmi les jeunes accueillis ?

M. François Patriat, co-rapporteur. – Il y a une courte majorité de garçons. Les missions locales sont le seul interlocuteur réel des jeunes, vers lequel les renvoient les élus. Oui, le budget communal sert de variable d'ajustement, mais dans une mesure limitée. Certaines missions locales n'ont qu'un mois d'avance en trésorerie. Il est vrai que les régions sont compétentes en matière de formation professionnelle, ainsi que d'emploi. Mais elles peuvent déléguer à un niveau inférieur, par convention, la gouvernance des missions locales.

M. Jean-Claude Requier, co-rapporteur. – La proportion exacte d'hommes est de 51 %.

La commission donne acte de leur communication à MM. François Patriat et Jean-Claude Requier et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Bilan annuel de l'application des lois - Communication

Mme Michèle André, présidente. – La conférence des présidents avait organisé en janvier 2017 un débat sur l'application des lois emblématiques de la législature qui s'achève. Nous nous livrons aujourd'hui à notre exercice classique de contrôle de l'application des lois examinées au fond par la commission des finances au cours de la session précédente, et plus particulièrement des lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2016. Je précise que les compteurs des statistiques ont été arrêtés au 31 mars 2017, soit six mois plus tard.

Claude Bérît-Debat, chargé par le bureau du Sénat de suivre l'application des lois, devrait présenter à la conférence des présidents une synthèse des analyses des différentes commissions.

Nous avons étudié moins de lois que l'année précédente mais nous attendions plus de mesures d'application : 114 contre 103 ; 75 % d'entre elles ont été prises, contre 80 % l'année précédente. Moins de 30 % ont été prises dans le délai de six mois prescrit par une circulaire du Premier ministre du 29 février 2008, contre 39 % l'année dernière et 75 % en 2012-2013.

Nos statistiques et nos investigations portent sur les cinq projets de loi que nous avons examinés au fond au cours de la période – dont deux ne prévoyaient pas de mesures d'application. Je pense que nous devrions porter également notre attention sur la législation par ordonnance, très importante en matière financière. En cette fin de législature, douze ordonnances intervenues dans le domaine financier depuis 2015 sont en vigueur sans avoir été ratifiées, et huit projets de loi de ratification sont en instance : quatre sur le bureau de l'Assemblée et quatre sur le bureau du Sénat.

Nous suivons également la remise des rapports au Parlement. Au cours de la période, douze rapports ont été demandés et sept ont été remis. On peut observer que le Gouvernement avait lui-même demandé, en loi de finances pour 2016, un rapport sur le crédit et la réduction d'impôt en faveur du logement social outre-mer, qui n'a pas été rendu.

Dans l'ensemble, les textes réglementaires attendus sont publiés et sont conformes à leur objet, qui est de préciser les modalités d'application de mesures voulues par le législateur.

Nous mesurons l'application des textes par l'administration mais la mise en œuvre de certaines mesures peut aussi relever d'autorités indépendantes. À cet égard je salue la réactivité avec laquelle l'Autorité des marchés financiers (AMF) a mis en œuvre une mesure introduite par Albéric de Montgolfier à l'article 79 la loi du 9 décembre 2016 dite « Sapin 2 », même si cette loi est trop récente pour être incluse dans le champ de notre contrôle d'aujourd'hui. L'AMF a en effet modifié son règlement général le mois dernier pour organiser le contrôle des investissements dits « atypiques » (manuscrits, métaux précieux, terres rares etc) qu'elle n'effectuait pas jusqu'à ce que notre commission ait l'idée de lui confier cette mission, et ce alors même que 40 % des Français ayant réalisé ce type de placements se déclarent avoir été victime d'une « arnaque ».

Le pouvoir réglementaire a vocation à préciser les modalités de mise en œuvre des mesures votées par le Parlement. Il est parfois tenté d'aller au-delà, comme notre rapporteur spécial du logement, Philippe Dallier, en a fait l'expérience en 2016, lorsqu'il a pris

connaissance d'un projet de décret qui prévoyait des règles de vote au sein du conseil d'administration du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) contraires à l'esprit de l'article 144 de la loi de finances pour 2016.

M. Philippe Dallier. – En effet.

Mme Michèle André, présidente. – Philippe Dallier a alors rencontré l'administration et fait connaître sa désapprobation, qui rejoignait celle d'autres acteurs de la politique du logement. Le décret finalement publié est plus conforme à l'intention du législateur.

Nous n'avons pas toujours les moyens d'être vigilants en amont de la prise des textes réglementaires et nous découvrons parfois que le pouvoir réglementaire est effectivement allé au-delà de ce que le législateur a souhaité, comme en témoigne le décret pris pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 111 de la loi de finances pour 2016 relatif au crédit d'impôt cinéma. Cet article a modifié le régime de ce crédit d'impôt dans le but de favoriser la relocalisation de tournages en France. Pourtant, le décret crée une possibilité qui n'existait pas jusqu'ici et dont il n'a jamais été question dans le débat parlementaire : celle d'accorder aux films d'animation, sous certaines conditions, le bénéfice du crédit d'impôt même lorsqu'ils ne sont pas réalisés sur le territoire national.

M. André Gattolin. – C'est un vrai problème.

Mme Michèle André, présidente. – Une telle possibilité existait pour les œuvres cinématographiques et son extension aux films d'animation aurait été concevable. Elle a cependant été décidée sans consultation du législateur.

Nous attendions également cette année les choix du Gouvernement pour mettre en œuvre la disposition de l'article 24 de la loi de finances rectificative pour 2015, introduite encore une fois à l'initiative d'Albéric de Montgolfier et qui visait à plafonner les frais facturés par des intermédiaires dans le cadre du dispositif ISF-PME, qui pouvaient atteindre 50 % des montants investis et donc reprendre 100 % de l'avantage fiscal. Le seuil retenu pour le plafond global reste élevé – 30 % – mais l'économie générale du dispositif prévu dans le décret devrait permettre de mettre fin aux pratiques les plus abusives.

Dans le souci d'encadrer le développement du *shadow banking*, notre rapporteur général avait également souhaité, à l'article 27 de la loi de finances rectificative pour 2015, fixer dans la loi les grands principes devant être respectés par les fonds d'investissement alternatifs lorsqu'ils octroient des prêts aux entreprises. Ces grands principes ont été déclinés dans un décret de novembre 2016 et doivent sur certains points, et en particulier les conditions dans lesquelles ces fonds peuvent s'endetter, être précisées par un arrêté à venir.

Les textes réglementaires ne correspondent pas toujours à ce que nous attendions mais ils ont le mérite d'exister.

Au contraire, certains dispositifs ne sont pas appliqués depuis plusieurs années faute de textes d'application.

La plus ancienne disposition législative relevant de notre contrôle qui reste toujours en attente de texte d'application est l'article 126 de la loi de finances pour 2011 relatif au régime juridique de déduction des redevances de concession de brevet. Un décret

doit fixer les conditions d'établissement de la documentation présentant l'économie générale de la licence et, malgré un premier projet rédigé en 2013, aucun texte n'a vu le jour.

Un autre exemple de ce type peut être trouvé dans la loi de séparation et de régulation des activités bancaires de juillet 2013. Un seul article de ce texte n'est toujours pas appliqué. Il s'agit de l'article 63 dont les dispositions étaient pourtant présentées dans le projet de loi du Gouvernement comme une mesure importante pour la compétitivité de la place de Paris, sujet qui nous a déjà beaucoup occupés ce matin. Il s'agit de la création d'un « référentiel de place » qui permettrait de faciliter et de sécuriser les échanges d'informations entre les intervenants de la gestion financière, ainsi que de favoriser la commercialisation des fonds français à l'étranger.

De même, plus récemment, le dispositif Malraux de réduction d'impôt au titre d'opérations de restauration immobilière doit être étendu à certains quartiers relevant de la politique de la ville. Il ne l'est toujours pas et la loi de finances rectificative pour 2015 a repoussé la date d'expiration du dispositif du 31 décembre 2017 au 31 décembre 2019. Mais aujourd'hui, à deux ans et demi de son expiration, le dispositif n'est toujours pas en vigueur, alors qu'il était censé s'appliquer pendant quatre ans.

Pour conclure, j'évoquerai l'application des lois en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, sur trois points en particulier.

Le premier est l'article 121 de loi de finances pour 2016, relatif au *reporting* pays par pays en matière fiscale, que la France a inséré très rapidement dans sa législation, conformément aux prescriptions de l'OCDE et du projet BEPS. Le décret précisant le contenu des informations devant figurer dans la déclaration a été publié en septembre 2016, mais nous sommes toujours dans l'attente de l'arrêté qui dresse la liste des pays avec lesquels nous avons conclu un accord d'échange automatique. Or cet arrêté est indispensable pour parachever le mécanisme. Sur la base de cette liste, nous pourrions en effet requérir des filiales d'un groupe dont le siège est établi dans un territoire ne procédant pas à l'échange de déposer une déclaration pour le compte de l'ensemble du groupe. La quantité d'informations collectée en sera accrue, et les conditions de concurrence entre groupes, mieux assurées.

Le deuxième concerne la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC), qui doit en principe être actualisée chaque année. Vous vous en souvenez, celle-ci avait été par une heureuse coïncidence modifiée par l'arrêté du 8 avril 2016 pour y ajouter le Panama - cinq jours après les révélations des *Panama Papers*, et alors que notre commission avait mis en garde le Gouvernement dès 2011 sur le manque de transparence de ce pays. Cette année, au début du mois de juin, l'arrêté n'a pas été publié. En revanche, au niveau européen, les négociations se poursuivent en vue de l'élaboration d'une liste européenne des juridictions non coopératives.

Le troisième est le « jaune » annexé au projet de loi de finances de chaque année sur l'échange d'informations fiscales entre la France et ses partenaires. Il s'agit d'un document important, qui permet notamment au législateur de se faire une opinion sur le bien-fondé de l'ajout ou du retrait d'un pays de la liste des ETNC. Or ce document n'a pas été publié pour l'année 2015, ni pour l'année 2016, ni à ce jour pour l'année 2017, en dépit des demandes répétées de notre commission et de l'engagement pris ici même par les représentants de la direction de la législation fiscale. Cette situation est d'autant plus regrettable que le passage à l'échange automatique d'informations à compter de 2018 modifie profondément la donne.

La commission donne acte de sa communication à Mme Michèle André, présidente.

La réunion est close à 12 h 10.

- Présidence de Mmes Catherine Morin-Desailly et Michèle André, présidentes -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Groupe de travail sur la réforme des rythmes scolaires – Communication (voir à la rubrique de la commission de la culture)

Le compte rendu figure à la rubrique de la commission de la culture.

La réunion est close à 16 h 30.

Mercredi 21 juin 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Rapport annuel de l’Autorité des marchés financiers (AMF) - Audition de M. Gérard Rameix, président de l’AMF

Mme Michèle André, présidente. – Nous avons aujourd’hui le plaisir d’accueillir Gérard Rameix, président de l’Autorité des marchés financiers (AMF), qui vient honorer son rendez-vous annuel prévu à l’occasion de la remise de son rapport d’activité au président de la République et au Parlement.

Il s’agit néanmoins d’une occasion toute particulière, puisque votre mandat, monsieur le président, arrive à expiration à la fin du mois de juillet.

Aussi, je tenais tout d’abord à vous remercier, au nom de l’ensemble de la commission, pour la disponibilité et la réactivité dont vous et vos collaborateurs avez fait preuve durant ces cinq années, qui ont permis à nos deux institutions de travailler en étroite collaboration.

Je rappelle aux membres de la commission des finances qu’ils devront, d’ici à la fin du mois du juillet, en application de l’article 13 de la Constitution, émettre un avis sur la nomination du candidat proposé par le Président de la République pour succéder à Gérard Rameix et exercer les fonctions de président de l’Autorité des marchés financiers.

Je vous indique que le Président de la République a innové en demandant au ministre de l’économie de mettre en place une commission chargée de l’éclairer dans son choix. Cette commission examinera donc les différentes candidatures et proposera une évaluation des compétences et de l’expérience des candidats.

Sans plus attendre, je cède la parole à Gérard Rameix pour un bref propos liminaire, qui permettra notamment de revenir sur l'évolution des activités de l'AMF et ses principales orientations stratégiques, dans un contexte marqué par le Brexit.

À quoi j'ajoute une question. Vous êtes arrivé à la tête de l'Autorité des marchés financiers il y a cinq ans, alors que l'Europe transformait sa législation financière pour répondre à la crise de 2008. Cinq ans après, sur quels points diriez-vous que la stabilité financière a progressé ? Et quels sont selon vous les risques qui perdurent, voire qui ont émergé depuis cinq ans, et qui mériteraient une intervention des pouvoirs publics ?

M. Gérard Rameix, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF). – Je vous remercie de me donner l'occasion de m'exprimer sur la situation des marchés financiers et celle du régulateur de marché français.

En 2016, les marchés d'actions ont été marqués par plusieurs épisodes de stress, avec la Chine, le Brexit ou l'élection présidentielle américaine. Cependant, cette année a été assez positive pour ces marchés, avec une performance de 8,9 % des dividendes réinvestis pour le CAC 40 et de 4,8 % pour l'EuroStoxx 50. En revanche, la contribution au financement des entreprises cotées a été assez modeste, avec 17 introductions en bourse seulement – les capitaux ainsi levés, ajoutés aux augmentations de capitaux des sociétés cotées, représentant un montant de 7 milliards, plutôt faible au regard des années précédentes. Ce relatif attentisme peut être imputé à des causes qui débordent le marché français, ainsi qu'à de très classiques incertitudes électorales : on sent aujourd'hui un mouvement de reprise, dont témoigne, par exemple, l'introduction en bourse de la société ALD, filiale de la Société Générale ou le lancement, ce matin même, d'une offre importante dans le secteur immobilier.

En termes de financement, le marché obligataire a été, en revanche, très dynamique : 190 milliards d'euros de nouvelles émissions obligataires, soit une progression de 16 % sur l'année précédente, déjà très allante. Les autres sources de financement se sont également bien tenues ; le capital investissement a retrouvé et même dépassé ses niveaux d'avant crise, levant près de 15 milliards d'euros, propres à irriguer un grand nombre de sociétés françaises, souvent de taille moyenne ; les encours de crédits bancaires ont progressé, quant à eux, de 5 %.

Au total, on observe, en France, un rééquilibrage entre le financement en provenance du marché, qui représente 40 % de l'ensemble, et le financement bancaire traditionnel, pour 60 %. Même si les choses restent difficiles sur certains segments de marché, on peut dire, au regard de ces flux, que l'accès au financement de marché n'est pas en défaut. Au rebours, certains économistes commencent à penser que l'endettement des sociétés non financières progresse un peu rapidement.

J'en viens aux autres segments de notre activité. Celui qui a trait à l'offre publique connaît une activité soutenue, avec, par exemple, une offre sur l'entreprise Gameloft, une autre dans le secteur immobilier, mais aussi l'offre envisagée par Altice sur SFR, à laquelle nous nous sommes opposés pour des raisons juridiques. Nous avons eu à rendre, au total, 39 décisions dans ce domaine. On enregistre également, en matière de gestion d'actifs, un flux assez important de nouvelles sociétés entrepreneuriales – 35 – et une progression de 6,4 % des encours sous gestion, pour un montant de 1500 milliards d'euros, ce qui nous met en bonne place en Europe. L'activité est également significative dans le domaine des fintech : nous avons créé une structure en partenariat avec l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), pour tenter de faciliter les installations.

Nous avons obtenu les dispositions législatives que nous appelions de nos vœux pour nous aider à protéger les épargnants sur certains placements. J'y reviendrai.

En matière répressive, enfin, on compte, en 2016, dix accords de composition administrative, pour un montant de près de 2,5 millions d'euros, qui concernent principalement des prestataires de services d'investissement ou des sociétés de gestion. Quant aux personnes sanctionnées par la commission des sanctions, elles sont au nombre de 41, pour un montant de près de 10 millions d'euros. Ce rythme, assez soutenu, se poursuit en 2017.

Un mot, pour finir, sur le plan stratégique qu'avec Benoît de Juvigny, secrétaire général, nous avons lancé pour la période 2013-2016. Ce plan, qui visait à « redonner du sens à la finance », retenait trois grands axes : s'investir pour des marchés européens sûrs et transparents, rétablir la confiance de l'épargnant, agir pour le financement de l'économie. Je n'irai pas jusqu'à prétendre que nous avons rendu son attractivité à la finance auprès des Français, qui conservent une méfiance, que je regrette, à l'encontre de l'investissement en actions, tant la crise a laissé de traces, mais nous avons avancé dans ces trois directions.

Pour balayer à grands traits nos principales missions – régulation, supervision, action répressive, accompagnement des acteurs – je dirai qu'en matière de réglementation, nous avons beaucoup travaillé, à l'Autorité européenne des marchés financiers, et avec la direction du Trésor et l'ACPR pour essayer de faire entendre notre voix dans la conduite des chantiers post-crise – je pense aux directives dans le domaine de la gestion d'actifs, de l'information financière, ainsi qu'au cadre révisé des marchés d'instruments financiers (MIF). Les progrès en matière de transparence sont indéniables, et deviendront sensibles lorsque la directive MIF2 s'appliquera. Nous avons progressé sur la compensation en matière de transactions sur dérivés, avec le règlement EMIR, et les longs travaux que nous avons conduits sur les fonds monétaires aboutissent aujourd'hui.

Nous avons également beaucoup œuvré, en interne, pour engager nos experts à l'international et au niveau européen, là où se jouent les gros enjeux touchant à la lutte contre les risques systémiques, la protection de l'épargne et un meilleur fonctionnement du marché.

En matière de supervision et de prévention, nous avons renforcé le suivi et le contrôle des acteurs. Nous avons investi dans l'informatique, pour nous mettre en mesure de traiter des données de plus en plus volumineuses, non seulement sur les actions, les transactions, mais aussi sur les carnets d'ordres, les produits dérivés, les produits obligataires, autant de segments qui ont donné lieu à une explosion des plateformes. Nous militons pour que l'Autorité européenne des marchés financiers bâtisse un système d'information cohérent à l'échelle des Vingt-huit, et demain des Vingt-sept.

J'en arrive à la protection de l'épargne. Il est sûr que la faiblesse des taux d'intérêt facilite le travail de ceux qui promettent monts et merveilles à partir de produits sous-jacents autres que les instruments financiers classiques. On abuse souvent, en la matière, de la crédibilité des épargnants, que l'on en vient à escroquer. D'où une lutte incessante contre les spéculations trop tentantes sur le marché des changes, perdantes pour 90 % de ceux qui s'y adonnent, ou contre l'offre mal contrôlée d'investissements sur des biens divers – forêts à l'autre bout du monde, mines de diamants... Nous avons, en ce domaine, bénéficié d'un fort soutien tant du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif pour disposer de nouveaux moyens d'intervention.

En matière répressive, la procédure de composition administrative, créée en 2011, nous fait gagner en efficacité. Dans la moitié des situations qui nous conduisent à notifier des griefs à des professionnels, les conditions pour engager cette procédure sont remplies, et le système fonctionne bien, sous le contrôle de la commission des sanctions, qui homologue les accords que nous passons. Nous économisons ainsi du temps et des moyens ; ce n'est pas négligeable. Nous commençons à bénéficier de l'élargissement de la procédure à certaines situations d'abus de marché, et les deux premiers cas, qui concernent bien entendu des dérives modestes, seront bientôt traités.

Je tiens à signaler, puisque votre commission a beaucoup travaillé sur la question de l'articulation entre poursuites pénales et poursuites administratives, que la coopération technique entre les équipes de la police, de la justice et les nôtres s'opère dans de bonnes conditions, même si je continue de regretter qu'en réservant certaines affaires au pénal, on risque des délais de poursuite plus long. Pour des délinquants endurcis, conjuguer les efforts de la police, du juge d'instruction et de l'AMF porte ses fruits. Dans les cas réservés à la sphère pénale, notre contribution technique est forte. De 2012 à 2016, des sanctions ont été prononcées pour quelque 100 millions d'euros et une quarantaine d'accords de composition administrative ont été passés.

Je ne reviens pas sur le financement de l'économie, qui a, comme je l'ai dit, retrouvé de l'allant.

En matière de régulation, nous avons surtout travaillé sur le *crowdfunding* et sur certaines formes de placements privés. Le *crowdfunding* ne concerne encore que des montants très faibles, de quelques dizaines de millions d'euros. Nous travaillons à instaurer le climat le plus favorable possible à l'innovation financière, en particulier en matière de fintech, porteuse d'un renouveau dont il faut espérer qu'il profite surtout au consommateur, et avons créé des équipes spécialisées dans ce domaine.

Pour l'avenir, je retiens quatre défis majeurs.

En premier lieu, celui du Brexit, un chantier très particulier puisque nous devons continuer à travailler avec nos amis britanniques tout en se préparant à agir avec une Autorité européenne des marchés financiers privée de l'expertise britannique et du regard sur son important marché. Il s'agit d'éviter le double écueil d'une fragmentation du marché, qui serait un recul, et d'une efflorescence d'acteurs qui joueraient sur les deux tableaux, profitant de la souplesse que leur apporterait une installation à Londres assortie d'artifices juridiques leur ouvrant voie au marché des Vingt-sept.

Je pense, en deuxième lieu, qu'il faut renforcer le rôle de l'Autorité européenne des marchés financiers, qui a été actif dans sa mission touchant à la réglementation européenne, et doit aujourd'hui l'être plus que jamais dans celle de convergence de la supervision, pour que les textes européens soient harmonieusement appliqués, ce qui est loin d'être le cas en pratique.

Le troisième grand défi est de renforcer la compétitivité de la place de Paris. Il y a, dans le Brexit, des risques, mais aussi des opportunités.

Enfin, nous nous heurtons à un problème budgétaire : le système de plafonnement des recettes nous met dans une position qui obligera mon successeur à des décisions importantes, selon ce que sera l'arbitrage des pouvoirs publics. Depuis 2016, et ce sera

également le cas en 2017, nos dépenses générales sont supérieures au plafond de recettes. Nous l'assumons. Nous en avons débattu avec les collègues. Il est certain que si ce plafond devait être fixé, pour les prochaines années, au même niveau, la seule solution pour nous sera de réduire les moyens que nous consacrons à la régulation, ou au Brexit. Alors que nos contributeurs, les acteurs de la place de Paris, souhaitent que nous soyons plus actifs, en particulier pour les défendre à l'international, il me paraîtrait sage de relever un peu ce plafond.

La stabilité a-t-elle progressé ? De gros efforts ont été entrepris pour renforcer la stabilité du système financier, qui ont trouvé une traduction spectaculaire dans le domaine de la régulation bancaire – les banques sont désormais bien plus surveillées, notamment en Europe, avec la création du mécanisme de supervision unique, et les exigences de fonds propres sont beaucoup plus importantes.

Nous avons également beaucoup travaillé sur le *shadow banking*, dont l'expression française de « financement de marché » rendrait mieux compte que celle de « financement de l'ombre ». Dans le domaine de la gestion d'actifs, qui fait partie de ces financements parallèles, notre système est, je pense, assez sûr, en ce qu'il s'efforce d'anticiper un possible retrait trop rapide de l'argent des porteurs de parts d'OPCVM. Nous essayons de mettre en place des tests de sécurité, d'acquérir une meilleure connaissance du passif des fonds, de promouvoir des dispositifs juridiques qui permettraient, en cas de tension, de ralentir un temps les sorties.

Bref, les spécialistes et les autorités publiques ont essayé d'assurer plus de sécurité. Est-ce à dire que les risques ont diminué ? Je pense qu'ils se sont déplacés. Des taux d'intérêt aussi bas ne sont pas viables sur longue période. Des taux nominaux extrêmement faibles au long cours sont de nature à affecter le fonctionnement des acteurs financiers, notamment dans le domaine des assurances. Mais inversement, une hausse brutale des taux provoquerait un choc sur les obligations. Pour assurer la stabilité malgré ces risques, il s'agit de sortir en douceur de cette situation, en conservant le bénéfice qu'apporte l'existence d'acteurs financiers plus solides dans leur bilan, tout en normalisant progressivement les taux d'intérêt. C'est ce que Janet Yellen, présidente de la réserve fédérale américaine, la Fed, essaie de faire. J'espère que, dans le temps, c'est cette situation qui prévaudra, avec un peu de croissance, afin de rééquilibrer le système.

En revanche, rester dans un schéma où les banquiers centraux et les régulateurs prudents renforcent les banques tout en étant conduits à injecter énormément d'argent *via* des rachats de titres, c'est susciter un excédent de liquidité qui fausse les prix et crée un risque de variation brutale des actifs. Je ne suis pas inquiet à court terme, car la volatilité des marchés d'actions est aujourd'hui faible, et les cours sont relativement stables. Mais si l'on veut assurer un système réellement stable, il faut aller vers les évolutions que j'ai indiquées.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je m'associe à l'hommage que vous avez rendu, madame la présidente, et veux témoigner des excellents rapports que nous avons entretenus avec l'AMF. Nous avons travaillé ensemble sur un certain nombre de sujet, comme le « *non bis in idem* ».

Sur le sujet des produits spéculatifs et risqués, qui préoccupait notre commission des finances, j'avais déposé des amendements. Car si le contrôle de l'AMF s'exerce bien sur les produits lorsqu'il y a appel public à l'épargne, il restait un certain nombre de domaines, ainsi que vous l'avez évoqué, où le risque existe d'une perte totale du placement. Je pense aux

placements sur devises et à certains produits qui s'apparentent à des escroqueries. Or, on pouvait, jusqu'alors, faire de la publicité en leur faveur. Elle est aujourd'hui interdite. Estimez-vous cette mesure suffisante ou faudra-t-il, comme le prévoiera le droit de l'Union européenne à compter de janvier prochain, interdire la commercialisation de ces produits, quitte à faire peser la responsabilité sur les intermédiaires ?

Ma deuxième question concerne la surveillance de certaines activités légales, mais que l'on peine parfois à suivre. Vous avez indiqué avoir mis des moyens informatiques importants sur le *trading* à haute fréquence, qui a fait l'objet d'une étude de l'AMF, l'an dernier. Disposez-vous de moyens suffisants pour suivre une activité qui, portant sur des nanosecondes, n'est pas facile à surveiller ?

Ma troisième question porte sur le Brexit, un sujet sur lequel notre commission a beaucoup travaillé. Vous avez évoqué le rôle de l'Autorité européenne des marchés financiers : comment prévenir l'installation de « boîtes aux lettres » au sein de l'Union européenne ? Quelles mesures concrètes pour s'assurer que le régulateur d'un pays tiers ne s'en tient pas à des mesures formelles, au risque de faciliter des contournements ?

Dernière question, enfin, celle des chambres de compensation dont les activités libellées en euros présentent un caractère systémique. Nous avons eu un débat, l'autre jour, à l'occasion de la présentation de mon rapport sur les conséquences du Brexit pour la place de Paris. Ces chambres de compensation doivent-elles être localisées, comme le voudrait la France, en zone euro ? Ou leur position peut-elle rester extraterritoriale, comme y incline la Commission européenne ? Sur ce sujet, complexe, j'aimerais connaître votre position.

M. François Marc. – Je m'associe aux propos élogieux qui ont été tenus. Nous avons travaillé en bonne intelligence durant les cinq années de votre présidence. Lors de l'audition qui a présidé à votre nomination, nous avons tous été surpris de l'étendue de votre connaissance des sujets abordés, qui augurait bien de votre capacité à occuper un espace où il y avait lieu d'œuvrer, eu égard à la situation non seulement française mais mondiale. Vous l'avez fait de façon remarquable, et je vous remercie, en particulier pour la place que la France a prise dans le travail collectif qui a été engagé. Vous avez su apporter votre pierre à l'édifice au niveau international, et faire apparaître la capacité d'analyse et de proposition de premier rang de notre pays en matière de régulation. Votre présidence, durant cette période particulièrement troublée, a été remarquable.

M. Gérard Rameix. – Je vous remercie.

S'agissant des produits risqués, faut-il aller au-delà de l'interdiction de la publicité ? Je suis tenté de répondre oui. Il est très risqué, même avec une bonne régulation, d'ouvrir l'accès du grand public aux produits du marché des changes, aux options binaires. Le mieux serait d'en restreindre l'accès, comme le font certains pays. Il ne s'agit pas, bien entendu, d'interdire un marché comme celui des devises, sur lequel échantent de grands acteurs, mais on ne peut permettre d'appâter des épargnants en leur laissant croire qu'il suffit de suivre la tendance du dollar par rapport à l'euro pour faire fortune. C'est faux, et cela attire des gens qui prennent trop de risques ; sans compter que ces produits ne sont pas vendus de façon parfaitement honnête. Si l'on parvient donc à s'accorder, comme cela est assez probable, au sein de l'Autorité européenne des marchés financiers, dans le cadre de la nouvelle directive MIF, *via* l'intervention sur les produits, on peut aisément restreindre l'accès du grand public. Si nous avons choisi l'interdiction de la publicité, c'est parce que le

droit européen nous le permettait, alors qu'il interdit l'application d'une directive quelques mois avant son entrée en vigueur.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Quelle en a été l'efficacité ?

M. Gérard Rameix. – On n'a pas tari le processus, mais on observe un certain ralentissement. Nous enregistrons, par exemple, moins de plaintes. On ne peut pas dire, cependant, que personne ne subit plus de préjudice, ne serait-ce que parce qu'un certain nombre d'acteurs sont carrément hors la loi. N'étant enregistrés nulle part, ils font du démarchage téléphonique afin de persuader l'épargnant d'investir quelques milliers d'euros, puis quelques autres, jusqu'au moment où lorsqu'il veut arrêter, il a tout perdu. Face à de telles escroqueries, la réglementation ne peut rien : cela relève de la répression.

En revanche, l'interdiction de la publicité sur internet a permis de mettre fin à la technique de l'hameçonnage, qui pousse les internautes à entrer en communication avec des interlocuteurs formés pour les persuader de prendre des risques. J'ajoute que l'Autorité chypriote, qui enregistre, hélas, énormément de prestataires de ce type en ne les contrôlant que très peu, a évolué : à la demande de l'Autorité européenne des marchés financiers, elle a fini par émettre quelques sanctions. On a colmaté une partie de la brèche. L'interdiction serait un pas en avant.

La surveillance du *trading* haute fréquence exige des moyens puissants, d'où mon plaidoyer budgétaire. Nous avons engagé une rénovation complète de notre outil de surveillance, qui nous permet de capter des flux très importants d'information et de les traiter nous-mêmes, en utilisant des algorithmes pour déceler les situations risquées. Pour rester au niveau, il faut évidemment investir, en matériel mais aussi en ingénieurs. Nous n'avons pas à rougir : nous sommes à peu près les seuls, en Europe continentale, à avoir démontré des cas de manipulation de cours par l'utilisation de techniques de haute fréquence consistant par exemple à retirer des ordres dans les quatre ou cinq microsecondes suivant leur émission. La directive MIF fournit au reste quelques points d'accroche pour limiter l'espace de ce *trading* haute fréquence, dont l'apport à la liquidité du marché est loin d'être démontré.

Vous m'interrogez, enfin, sur l'Autorité européenne des marchés financiers et sur les chambres de compensation. Comme je l'ai dit, il va falloir que l'Autorité européenne des marchés financiers négocie un virage que de toute façon il devait aborder. Si l'on veut un marché financier intégré au niveau de l'Union européenne, il faut à l'Autorité européenne des marchés financiers davantage de pouvoirs et de compétences.

Cela peut passer par la régulation directe. Je pense notamment aux chambres de compensation, dont la vocation dépasse de loin les frontières du pays qui les enregistre et les surveille : il serait logique que l'Autorité européenne des marchés financiers, qui joue déjà un rôle dans les collèges de ces chambres, y monte en puissance, voire que lui soit un jour dévolue la responsabilité de surveiller ces entités.

Au-delà, il faut que l'Autorité européenne des marchés financiers soit à même de peser davantage sur la supervision. Certes, l'Autorité est au contact des marchés, des épargnants, des professionnels, leur explique les règles, les contrôle, les sanctionne, mais il reste, pour parvenir à une réelle harmonisation, à surmonter des différences d'appréciation, et cela sera d'autant plus crucial dans une Europe à Vingt-sept, privée de l'expertise britannique. Cela implique-t-il des choix de gouvernance ? Probablement. Le pouvoir, à l'Autorité européenne des marchés financiers, réside aujourd'hui, *in fine*, dans le conseil des

superviseurs, composé d'un superviseur par pays. Pour décider d'une mesure, il y faut une majorité. Cela fonctionne bien pour l'interprétation des textes réglementaires, mais lorsqu'il s'agit d'entrer dans des dispositions plus invasives à l'égard des régulateurs nationaux et de certaines de leurs pratiques, cela devient plus difficile. Au point que des voix s'élèvent, auxquelles nous joignons la nôtre, appelant à un changement de gouvernance et des règles de majorité. On peut aller jusqu'à imaginer un conseil plus restreint chargé de la supervision, comportant des personnalités qui, n'étant pas issues des régulateurs, seraient au service de l'Autorité européenne des marchés financiers, à l'instar de ce qui existe dans le système de supervision bancaire. C'est une option à laquelle la France est assez favorable, et pour laquelle plaide l'AMF, mais le consensus n'est pas évident à obtenir, certains régulateurs y voyant une menace sur leurs activités et certains pays une intrusion dans un monde financier qu'ils ont l'habitude de réguler seuls. Ainsi de l'Allemagne, dont le système financier comporte de réelles particularités, assez réservée à l'idée d'aller vers ce qu'elle a accepté dans le domaine bancaire.

Il faudra donc du temps pour parvenir à des évolutions, mais j'estime que c'est bien dans ce sens qu'il faut aller. Et vous avez raison de souligner que l'un des risques, avec le Brexit - comme j'ai pu m'en entretenir avec des collègues, réputés, de la place de Londres - serait de voir la City obtenir le passeport qui lui manquera par des moyens détournés, dont celui que vous avez évoqué. Y faire pièce suppose une entente entre les Vingt-sept pour appliquer à peu près les mêmes règles. Le président de l'Autorité européenne des marchés financiers, qui s'en est convaincu, a proposé aux vingt-sept régulateurs de mettre en place un mécanisme de coordination, pour faire en sorte que lorsqu'une société implantée à Londres s'adresse, pour enregistrement, au régulateur d'un État, celui-ci, au lieu de décider seul si les conditions d'enregistrement sont réunies, expose les problèmes que pose l'accueil de cette entité, pour permettre des comparaisons. Ceci afin d'éviter la tentation, de la part d'un régulateur, d'alléger ses exigences pour attirer de l'activité. Ce mécanisme reste certes juridiquement fragile, mais il témoigne bien d'une prise de conscience. À nous de pousser en ce sens.

Le dossier des chambres de compensation est complexe, car il engage à la fois des enjeux politiques, systémiques et d'efficacité économique. Certains banquiers, y compris dans notre pays, estiment que si l'on met trop de contraintes, et que l'on oblige les chambres de compensation britanniques à éclater leur chiffre d'affaires et à se localiser pour partie en zone euro, le coût des opérations pourrait être moins bien géré, obligeant à constituer davantage de collatéral, ce qui serait pénalisant dans la compétition internationale. Mais inversement, il est malaisé d'accepter l'idée que dans des situations que certains épisodes de marché peuvent rendre difficiles, la manière dont la compensation se fait ou les exigences de marge en période de tension soient décidées par un régulateur et une chambre de compensation totalement extérieurs et dont les intérêts sont différents de ceux de l'Union européenne. Il y a là un vrai dilemme.

Nous pensons qu'il faut, à tout le moins, dans l'hypothèse où la supervision d'activités importantes resterait à Londres, un accord très précis assurant l'accès aux informations, la transparence sur les règles et le respect des règles européennes. L'autre hypothèse étant celle du rapatriement. Nous avons été assez heureux de voir la Commission européenne poser cette question dans des termes assez proches de notre mode de raisonnement. Il n'y a pas de réponse simple, mais il est clair que l'on ne peut laisser les choses en l'état, au risque d'une perte de contrôle.

M. André Gattolin. – La fin de votre propos m'étonne : j'avais cru comprendre que la Commission européenne avait renoncé à imposer à Londres la délocalisation des activités de compensation, en jugeant que le sujet appelait une réflexion plus poussée, ainsi que l'a annoncé la presse la semaine dernière. Or, vous semblez dire que l'on va tout de même dans cette direction, qui est celle que la France souhaite voir suivre.

Que pensez-vous de la proposition du président Macron de relancer le projet de taxe européenne sur les transactions financières, et de l'appliquer également au Royaume-Uni ?

Pouvez-vous nous donner des éléments sur l'évolution du poids de la finance de l'ombre, le *shadow banking*, qui échappe au contrôle prudentiel imposé pour le financement bancaire ? Cette finance de l'ombre, notamment chinoise, constitue-t-elle selon vous un risque systémique important ?

Que peut-on craindre, enfin, de la dérégulation bancaire entreprise par le président Donald Trump, qui a déjà assoupli la loi Dodd-Frank ?

M. Éric Bocquet. – Vous dites que le risque a diminué, que la stabilité a progressé. Mais les premières propositions du président Donald Trump, qui vont de fait dans le sens d'un allègement de la régulation bancaire en place, ne sont-elles pas de nature à remettre en cause cette stabilité ?

Comment gérez-vous les informations dont est saisie l'AMF par les lanceurs d'alerte ? Selon quel protocole ?

M. Gérard Rameix. – La Commission européenne a posé la question de la compensation, en renvoyant la balle à la Banque centrale européenne, au motif qu'y sont engagés des aspects prudentiels. Si j'ai parlé de satisfaction, c'est que cette question délicate, qui avait été soulevée par la France sans susciter de position articulée au niveau européen, a été clairement énoncée par la Commission.

La taxe sur les transactions financières est pour moi, depuis longtemps, une fausse bonne idée. Les activités financières seraient une assiette fiscale envisageable si l'on parvenait à saisir l'ensemble des flux à un moment donné. En revanche, n'appliquer la taxe qu'à l'intérieur de l'Europe et pour certains pays, soulèverait d'importants risques de fuite et pourrait fausser la concurrence entre les acteurs. Si le Royaume-Uni acceptait un système que, pour l'heure, tous les États européens n'ont pas accepté, puisqu'ils ne sont encore que dix à poursuivre la négociation, et si ce système en venait à s'appliquer aux Vingt-sept et au Royaume Uni, il est certain que cela assurerait une base plus solide, même si les risques de fuite n'en seraient pas pour autant conjurés. En revanche, d'autres configurations m'inquiètent. Nous travaillons beaucoup, par exemple, avec les Néerlandais, notamment au sein d'Euronext. Comment envisager que cette entreprise de marché puisse associer ce partenaire et des pays appliquant une taxe dont il est loisible de s'exempter en se localisant aux Pays Bas ?

Vous évoquez la finance de l'ombre. Ce que l'on désigne ainsi est un ensemble composite. J'en veux pour preuve le fait que les pays ne l'appréhendent pas tous de la même façon. Le réflexe des régulateurs prudentiels, qui font un gros travail de régulation sur les banques, est d'y ranger tout ce qui permet de financer des entreprises en apportant de la liquidité et des fonds par d'autres voies. Ainsi des fonds monétaires, très importants, pour les

banques, dans les financements à court terme. Une réflexion a été menée aux États-Unis et en Europe, qui a abouti au dispositif à présent sur la table que l'on va devoir mettre en œuvre. Si bien que les fonds monétaires, qui ont fait l'objet de toute une série de précautions, ne sont plus à ranger dans la finance de l'ombre, pour autant que l'on désigne par ces termes une finance sans contrôle. Car il y a bien contrôle : l'AMF est ainsi chargée d'enregistrer les fonds monétaires et de vérifier qu'ils appliquent bien les règles.

Certes, les *hedge funds*, ces fonds spéculatifs qui peuvent en venir à prendre des risques considérables, doivent être contrôlés, ce qui peut se faire *via* le soutien qu'ils obtiennent auprès des banques. Ils sont en effet liés à la finance classique, puisque la plupart d'entre eux travaillent avec des acteurs bancaires pour couvrir leurs positions, avoir accès au refinancement, etc. Si bien que les risques sont un peu plus maîtrisés que par le passé, même si l'on ne peut être certain que tel ou tel *hedge fund* n'utilise pas de leviers excessifs.

Quant aux fonds soumis à la directive AIFM, nous avons le moyen de connaître leur effet de levier, et pour ce qui nous concerne, il n'est rien, chez nous, qui présente des risques énormes.

Pour le reste, soit le marché des pensions livrées (« Repo ») et tout ce qui concerne la circulation du collatéral, un domaine important puisque beaucoup d'opérations sont garanties par du collatéral, la parenté est assez forte avec le métier bancaire. Certaines garanties peuvent être apportées, mais il est vrai que les titres circulent. Les systèmes d'information sont encore imparfaits, et il reste donc un travail assez important à mener.

Oui, il existe des risques, mais l'on ne peut à la fois souhaiter voir le financement bancaire rééquilibré par des financements de marché et se plaindre qu'il y ait trop de risques dans ces derniers. Les efforts qui sont fait pour le bon fonctionnement des marchés, leur transparence, la compensation de davantage d'opérations par des chambres de compensation très disciplinées réconcilie un peu, en fin de compte, l'approche par les banques et l'approche par les marchés.

Sur la dérégulation outre-Atlantique, je n'ai pas de réponse définitive. La question est cruciale, comme elle l'est avec le Brexit. Nos discussions avec nos collègues britanniques, avec lesquels nous continuons d'avoir des relations étroites et cordiales, sont sous-tendues par cette interrogation : vont-ils, à terme, conserver les règles et le comportement d'un régulateur, ainsi qu'une discipline proche de celle qu'ils avaient adoptée comme membres de l'Union européenne ou vont-ils peu à peu devenir une sorte de centre *offshore*, avec des acteurs prenant beaucoup plus de risques, et suivre l'exemple des Américains – si d'aventure les États-Unis vont au bout des déclarations de leur président. Vous pensez bien qu'ils nous assurent du contraire, et qu'ils entendent s'en tenir à la même discipline, mais qui peut en être assuré ?

La course au risque est une course au gain à court terme méconnaissant les risques d'éclatement à moyen terme. C'est bien pourquoi il faut des régulateurs, faisant peser des responsabilités sur les acteurs pour que l'attrait du gain à court terme n'entraîne pas la dérive. Or, si d'aventure, le système américain prenait la voie du risque, ce serait une tentation forte pour la place de Londres. Nos collègues américains s'emploient à nous rassurer, arguant qu'il s'agit pour l'essentiel d'ajustements concernant le système bancaire américain, trop largement concerné par les mesure de discipline du *Dodd-Frank Act*, et qui n'implique ni l'abandon de l'engagement international des États-Unis pour la maîtrise du système financier, ni même

celui des principales directions arrêtées en 2008-2009 dans le cadre du Conseil de la stabilité financière et du G20.

Cependant, au vu des déclarations du président Trump sur le *Dodd-Frank Act* et sur les décisions du G20, qualifiées de « désastre », on se dit, s'il advenait qu'il décide d'y revenir, que les mêmes causes produisant les mêmes effets... J'ai l'impression, malgré tout, que le sentiment est partagé, au sein de la communauté financière américaine et des régulateurs, que s'il faut peut-être toiletter certaines dispositions – car beaucoup ont été prises, y compris en Europe, selon des approches très verticales, par type de métier, par instrument, ce qui ne donne pas un ensemble parfaitement optimisé –, il serait périlleux, en revanche, de revenir sur des dispositions clé comme la maîtrise du levier des principales banques ou le passage, pour le marché des dérivés, par des chambres de compensation avec appel de marge obligatoire plutôt que par le bilatéral de gré-à-gré. De telles règles doivent être conservées. J'ai bon espoir que ce soit le cas, mais ce n'est pas totalement certain.

La régulation balance entre deux tentations. L'une qui va à verrouiller le système au maximum, pour diminuer les risques, l'autre allant à se laisser convaincre par les acteurs qu'il faut plus de souplesse. La juste position est dans cet entre-deux. À trop verrouiller le système, il ne financerait plus rien, mais à l'inverse, en l'absence de règles de contrôle, les risques seraient colossaux. De ce point de vue, la nouvelle attitude américaine reste un point d'interrogation. Nous suivons les choses avec attention, en multipliant nos relations avec des experts implantés aux États-Unis et avec nos collègues américains.

S'agissant des lanceurs d'alerte, nous les prenons en compte dans notre système de surveillance, et leur garantissons la confidentialité. Benoît de Juvigny, qui a la responsabilité de lancer les enquêtes et les contrôles, pourra vous en dire davantage. Nous évaluons, lorsque nous recevons une alerte, si elle apparaît suffisamment sérieuse pour justifier l'ouverture d'une enquête ou si elle ne fait qu'apporter des éléments dont nous disposons déjà. Nous n'en sommes qu'au début, mais nous avons bel et bien mis le processus en œuvre.

M. Benoît de Juvigny, secrétaire général de l'AMF. – Nous l'avons en effet mis en œuvre, en respectant la confidentialité, mais le problème est que nous recevons beaucoup trop d'alertes qui relèvent plutôt du centre des relations avec les épargnants. Nous avons reçu huit alertes qui entrent véritablement dans notre champ de compétence. Nous connaissons certains de ces sujets, mais tel n'était pas le cas pour certains autres, que nous suivons dorénavant.

Mme Michèle André, présidente. – Vous avez évoqué le partage de compétences, sur la question des abus de marché, entre vous-mêmes et le Parquet national financier. Le délai pour trouver un accord a été arrêté à deux mois : avez-vous à ce jour des cas de désaccord, qui seraient tranchés par le Procureur général près la Cour d'appel de Paris ?

M. Gérard Rameix. – Jusqu'à présent, le Procureur général n'a été saisi d'aucun dossier. Dans la grande majorité des affaires d'abus de marché pour lesquelles le collège ou sa commission spécialisée avait délibéré d'une intention de notifier des grief, et où nous avons, comme la loi le veut, interrogé le Parquet national financier, ce dernier nous a toujours répondu avec diligence, en nous disant le plus souvent que le dispositif d'amende dont nous disposons suffit, et qu'il n'est pas besoin d'une approche pénale. Il est cependant un dossier, au reste antérieur à l'application de la loi que j'avais choisi de devancer, concernant un cas

d'utilisation d'information privilégiée, sur lequel nous avons renoncé à poursuivre afin qu'il aille au pénal. Le Parquet national financier y travaille et nous attendons les suites. Il est aussi quelques affaires financières d'importance sur lesquelles nous conjuguons nos forces avec les juges d'instruction, en apportant notre expertise technique. Nous sommes là dans le domaine de la grande délinquance financière, pour laquelle, si nous aboutissons dans la constitution de preuves, la réponse par la prison sera très sérieusement envisagée. Ce qui appelle la voie pénale.

M. Francis Delattre. – Quel rôle jouez-vous dans le Groupe d'action financière (GAFi) en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ?

M. Gérard Rameix. – Nous participons au GAFi pour la sphère qui nous concerne, celle de la lutte contre le blanchiment. Un membre de l'AMF participe à ses réunions. Ce n'est pas le centre de gravité de nos activités, mais c'est une instance importante, qui a un temps été présidée par un Français. En France, c'est plus souvent le régulateur prudentiel, à savoir l'ACPR, chargé des banques et des assurances, qui est susceptible d'être concerné par les affaires de blanchiment. Cela dit, dans tous nos contrôles auprès de sociétés de gestion ou de prestataires d'investissement, nous vérifions que les procédures anti-blanchiment sont respectées, et il s'est présenté des cas de sanction pour défaut de précaution dans ce domaine. Le GAFi est une structure de coopération internationale utile et qui mérite d'être renforcée.

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme M. Éric Doligé en qualité de rapporteur sur le projet de loi n° 491 (2016-2017) autorisant la ratification de l'avenant modifiant la convention du 14 janvier 1971 entre la France et le Portugal tendant à éviter les doubles impositions et à établir les règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôt sur le revenu.

Projet de loi et proposition de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission demande à se saisir pour avis sur le projet de loi organique n° 580 (2016-2017) et le projet de loi n° 581 (2016-2017) rétablissant la confiance dans l'action publique.

La commission désigne M. Albéric de Montgolfier en qualité de rapporteur pour avis sur le projet de loi organique n° 580 (2016-2017) et le projet de loi n° 581 (2016-2017) rétablissant la confiance dans l'action publique.

La réunion est close à 15 h 45.

Mercredi 28 juin 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Convention multilatérale du 7 juin 2017 pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices - Audition de M. Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE

Mme Michèle André, présidente. – Nous avons le plaisir de recevoir Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, qui est déjà venu s'exprimer devant notre commission au sujet des grandes évolutions de la fiscalité internationale, comme l'échange automatique d'informations et la lutte contre les paradis fiscaux.

Le 7 juin 2017, à Paris, 67 pays ont signé la nouvelle convention multilatérale de l'OCDE pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. Il s'agit d'une nouvelle étape de la mise en œuvre du projet BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*, érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices), et donc d'une avancée importante dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales. Il était important que Pascal Saint-Amans vienne la présenter aussi vite que possible.

En effet, cet instrument multilatéral est un outil novateur, qui vise à corriger, en une seule fois, les failles des quelque 1 105 conventions fiscales bilatérales existantes entre les pays signataires, sans que chacune d'entre elles doive être renégociée, ce qui constituerait un chantier fastidieux et incertain, susceptible de durer des décennies.

Plus précisément, l'instrument multilatéral vise à traduire dans le droit positif les préconisations du plan BEPS dans quatre domaines : la lutte contre le « chalandage fiscal », ou « *treaty shopping* » ; l'encadrement des produits hybrides ; la définition de l'établissement stable ; l'amélioration des procédures de règlement des différends.

S'il faut d'emblée saluer l'ambition manifestée par l'OCDE et les pays signataires à travers cet accord, il faut aussi constater que de nombreuses questions se posent encore à ce stade, à commencer par la portée effective de cet instrument, qui laisse en réalité une marge de manœuvre importante aux États – du moins pour ceux d'entre eux qui l'ont signé. Je cède donc la parole à Pascal Saint-Amans, qui nous présentera la genèse et le contexte de ce texte, son contenu précis et les grands enjeux des prochains mois.

M. Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE. – Avant d'entrer dans le détail de la convention multilatérale, qui sera soumise à la ratification du Parlement et dont vous aurez donc à connaître assez rapidement, je vous propose de la resituer dans son contexte, qui est celui du plan d'actions BEPS, dont j'ai eu l'occasion de vous présenter le contenu à plusieurs reprises au cours des trois dernières années.

Les choses ont commencé en 2012, lorsque le G20 a demandé à l'OCDE de modifier les règles de la fiscalité internationale pour réaligner la localisation des profits des entreprises avec celle de leurs activités – autrement dit, de mettre fin à ce que d'aucuns appellent les « paradis fiscaux ».

Sur les quinze « actions » adoptées dans le cadre du projet BEPS, trois étaient liées à la modification des conventions fiscales. Je rappelle que celles-ci sont des conventions bilatérales, inspirées d'un modèle de convention initialement développé par la Société des Nations en 1928. Ce modèle a été actualisé, de manière régulière, mais somme toute marginale, par l'OCDE et par l'ONU. Il n'a qu'une valeur de législation « molle », mais les États peuvent s'en inspirer lorsqu'ils négocient des instruments de droit contraignant.

Modifier le modèle de convention à la suite des travaux réalisés dans le cadre du projet BEPS posait une difficulté : les pays auraient dû renégocier une à une toutes leurs conventions fiscales bilatérales. Or la France est par exemple liée à ses partenaires par environ 120 conventions fiscales, et on dénombre au total plus de 3 500 conventions fiscales bilatérales dans le monde.

Aujourd'hui, les travaux BEPS ont été reconnus et endossés par 100 pays. Nous avons constitué un « cadre inclusif », au sein de l'OCDE, le « comité des affaires fiscales », qui regroupe 100 pays, sur un pied d'égalité, qu'ils soient ou non membres de l'Organisation. La dimension de l'OCDE en matière fiscale en sort totalement changée : 100 pays qui se mettent d'accord, c'est quelque 2 000 conventions bilatérales concernées... Un pays ne pouvant guère modifier plus de six à sept conventions par an, même en y consacrant de nombreux moyens, la France mettrait de vingt à trente ans à modifier l'ensemble de ses conventions ! Il est clair que, durant cet intervalle, toutes les lacunes que nous avons identifiées dans les conventions fiscales seraient utilisées à des fins de planification fiscale agressive.

Au travers de l'action 15 du plan BEPS, nous avons donc proposé d'explorer la possibilité de modifier les conventions fiscales bilatérales au moyen d'un instrument multilatéral devant être ratifié par les Parlements. Une étude de faisabilité a été réalisée à ce sujet et, en novembre 2015, lors de la présentation des conclusions du projet BEPS aux chefs d'État et de gouvernement du G20 à Antalya, nous avons conclu que cela était possible. Au cours de l'année 2016, nous avons donc réuni une conférence internationale, appelée « Groupe *ad hoc* », qui comprenait 102 pays et juridictions, afin de négocier cet instrument multilatéral.

En premier lieu, l'instrument multilatéral vise à modifier les conventions bilatérales de manière à mettre un terme à leurs lacunes qui facilitent l'évasion fiscale internationale. Tous les pays se sont engagés à appliquer un « standard minimum », fondé sur le principe que les conventions fiscales doivent être réparées pour mettre fin à leur utilisation abusive, le *treaty shopping*.

Par exemple, les investisseurs français qui veulent investir en Inde passent tous par l'île Maurice aujourd'hui, ce qui est contraire à l'esprit de ces conventions, mais non à leur lettre. Ce phénomène est massif, puisque 27 % des investissements directs réalisés en Inde depuis l'ensemble du monde transitent aujourd'hui par l'île Maurice. De fait, la convention fiscale entre l'Inde et l'île Maurice, conçue à l'époque où le pays n'était pas encore devenu un centre financier et dont l'économie se limitait à la canne à sucre et au textile, prévoit qu'il n'y a pas de retenue à la source ni d'imposition en Inde sur les revenus passifs qui y sont réalisés

par des étrangers. Ainsi, une entreprise constituée à l'île Maurice pour investir en Inde, une *global business company* (GBC), ne sera pas taxée sur ses revenus réalisés en Inde et « remontés » vers l'île Maurice. La convention fiscale entre l'île Maurice et la France, quant à elle, prévoit que ces mêmes revenus ne sont taxables qu'à l'île Maurice – où, comme par hasard, ceux-ci ne sont pas taxés. Il en résulte qu'une entreprise française désirent investir en Inde, au lieu d'investir directement, ce qui donnerait lieu à la fois à une retenue à la source en Inde et à une imposition en France (avec élimination de la double imposition par l'application d'un crédit d'impôt égal à l'impôt déjà payé en Inde), est incitée à passer par l'île Maurice, ce qui lui permet d'échapper à la fois à la retenue à la source indienne et à l'imposition en France. Ce montage aboutit donc à une situation de double non-imposition. Il faut dire que les principes conventions fiscales ont été conçus voilà à peu près un siècle, alors que l'inventivité des juristes n'était pas aussi puissante qu'aujourd'hui.

Il est assez facile de résoudre ce problème. Pour ce faire, deux options figurent dans l'instrument multilatéral. Premièrement, l'introduction d'une clause de « limitation des avantages » (LOB, *limitation of benefits*) dans toutes les conventions fiscales, qui permet de n'accorder les avantages de celles-ci qu'à hauteur des intérêts détenus par les personnes qui contrôlent la chaîne de société en bout de chaîne – ainsi, l'Inde n'accorderait les bénéfices de sa convention fiscale qu'aux investisseurs *effectivement* établis à l'île Maurice, et non à ceux qui sont *in fine* établis en France. La seconde option est l'introduction d'une clause permettant d'écarter les montages à but principalement fiscal (COP, critère des objets principaux) – ainsi, le bénéfice de la convention fiscale entre l'Inde et l'île Maurice pourrait être refusé dès lors qu'il est démontré que le recours à une société mauricienne obéit à un but principalement fiscal, ce qui est relativement aisé.

Il ne s'agit que d'un exemple – je ne veux pas accabler l'île Maurice, qui d'ailleurs devrait signer l'instrument multilatéral vendredi prochain. Le phénomène est industriel. Ainsi, aux Pays-Bas, selon les chiffres officiels du gouvernement néerlandais, entre 8 000 et 12 000 avocats fiscalistes vivent exclusivement du *treaty shopping* ! Conséquence directe, les flux d'investissements directs étrangers (IDE), entrants comme sortants, atteignent trois fois le volume du PIB du pays : il s'agit bien d'un pays de « passage », caractéristique du *treaty shopping*.

Nous savions donc comment « réparer » les conventions fiscales. Encore fallait-il que tout le monde se mette d'accord, et que la convention soit signée par tous les pays massivement utilisés à des fins de *treaty shopping*. Or si le phénomène est important, le nombre de pays massivement utilisés à cette fin est limité – l'île Maurice, les Seychelles, le Luxembourg, la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas, la Barbade, Singapour, et Hong Kong, des juridictions dont certaines comptent parmi les places financières d'envergure.

Cette stipulation relative à l'utilisation abusive des conventions fiscales est la plus fondamentale des stipulations de « substance fiscale » de la convention. Les autres dispositions de substance sont, par comparaison, de bien moindre importance.

La deuxième concerne la définition de l'« établissement stable » : à partir de quand une entreprise qui exerce des activités sur un autre territoire devient-elle taxable sur celui-ci, sans pour autant y être incorporée ? La définition de l'établissement stable, telle qu'elle existe dans le modèle de convention fiscale actuel, est dépassée, car elle permet des schémas agressifs, comme la transformation d'un « distributeur » (dont la marge est en général de 15 % à 20 %) en un simple « commissionnaire » (dont la marge peut être réduite à 2 % à 3 %), qui peut faire s'évaporer des milliards d'euros en une nuit, par un simple

changement contractuel avec l'entreprise mère, souvent établie aux Pays-Bas. Toutes les administrations fiscales qui ont engagé des redressements sur ce fondement ont perdu devant les tribunaux, les conventions fiscales n'interdisant nullement la transformation d'un distributeur en commissionnaire. Nous avons proposé, dans le cadre du plan BEPS, de réparer les conventions pour mettre un terme à ce phénomène, ce qui sur le plan juridique n'était pas très compliqué.

S'agissant toujours de l'établissement stable, nous avons également prévu l'introduction dans les conventions fiscales d'une clause permettant de lutter contre le fractionnement abusif. De fait, dans un modèle économique comme celui d'*Amazon*, le stockage est séparé de la livraison, elle-même séparée du comptage... Or la réunion des trois activités ne permet pas pour autant d'aboutir à la qualification d'établissement stable sur le plan juridique. En réalité, pourtant, ce n'est pas parce que les activités sont fractionnées dans différents endroits ou de différentes manières qu'elles ne forment pas, ensemble, un établissement stable.

Troisièmement, nous avons introduit dans la convention multilatérale une stipulation relative à la neutralisation des produits dits « hybrides ». Tous les pays ne sont pas obligés d'utiliser cette stipulation, certains d'entre eux disposant d'un équivalent interne en vertu de leur ordre constitutionnel ou législatif. D'autres en avaient besoin. De manière schématique, un produit hybride est une obligation convertible en actions. Par exemple, si une entreprise française qui investit en Italie prête à sa filiale italienne un tel produit hybride, celui-ci sera regardé comme une obligation en Italie et une action en France : il pourra donc être déduit de l'impôt en Italie au titre des charges déductibles, alors même que son dividende sera exonéré en France, en application de la directive mère-fille. Dans le cadre de l'action 2 du projet BEPS, nous avons proposé une modification législative, qui a déjà été adoptée par la France, où le problème ne se pose plus. Dans certains pays, cette modification doit être validée par les conventions fiscales.

Enfin, et c'est une stipulation favorable aux entreprises, l'instrument multilatéral améliore les processus d'élimination des doubles impositions en cas de conflit entre deux États. Les États sont, de fait, particulièrement médiocres dans l'élimination des doubles impositions, les conventions fiscales n'ayant pas instauré de procédure très efficace en la matière, et ces procédures étant fort mal mises en œuvre. Nous avons là encore réparé les conventions fiscales pour les rendre plus efficaces sur cet aspect, et nous organisons actuellement un « examen par les pairs » pour nous assurer que les pratiques des administrations fiscales évoluent. De fait, l'évolution est assez massive.

Voici en quelques mots ce que contiennent ces clauses qui visent à « réparer » les conventions fiscales. Mais comment faire, sur le plan juridique, pour qu'un instrument multilatéral puisse modifier les conventions fiscales bilatérales existantes ? Nous ne pouvions nous appuyer sur aucun précédent.

En 2016, le Groupe *ad hoc* a conçu le mécanisme multilatéral à même de modifier les conventions fiscales bilatérales. Si la lecture en est assez rébarbative, ce mécanisme n'est pas si complexe. Comme nous l'avions prévu, il a été adopté après un an de négociations, et la convention multilatérale, qui prévoit des clauses d'*opt in* et d'*opt out*, a été mise à la signature des parties en décembre 2016. Le 7 juin dernier, 67 États, couvrant 68 territoires, ont signé la convention – la différence tient à ce que la signature est ouverte aux seuls États, mais la Chine en a étendu le bénéfice à Hong Kong, avec l'accord de toutes les autres parties. Cette

extension était très importante, puisque Hong Kong peut être utilisé à des fins de *treaty shopping*.

Le mécanisme juridique implique que chaque pays nomme les conventions fiscales qu'il entend voir modifiées par l'instrument multilatéral et qu'il décide, convention par convention, pays par pays, les stipulations qui doivent être activées. Par exemple, la France a désigné un nombre important de pays, soit 88 pays sur les 128 avec lesquels elle est liée par une convention bilatérale, sachant que 62 partenaires de la France sont également signataires de la convention multilatérale.

La France a une conception très large de la convention. Elle a émis assez peu de réserves, si ce n'est, pour une faible part, sur les dispositions relatives à l'établissement stable, et, en partie également, sur celles qui concernent les produits hybrides, dont notre pays n'a pas besoin puisqu'elles existent en droit interne.

Nous avons organisé, avant la signature de la convention, des rencontres rapides, de type *speed dating*, entre les différents pays, de manière que les États puissent étudier les stipulations qu'ils actionneront bilatéralement.

Une fois signé, l'instrument multilatéral doit être soumis à la ratification des parlements nationaux. Les pays devront alors arrêter la liste de leurs réserves. La liste établie lors de la signature n'est donc qu'indicative : elle peut être modifiée jusqu'à la ratification de l'accord. Cette précision est importante, car un certain nombre de pays partenaires de la France qui ont exposé des réserves, notamment sur la définition de l'établissement stable, sont susceptibles de les lever avant la ratification. Il est également possible, et même plus que vraisemblable, que la convention multilatérale soit signée par un certain nombre d'autres pays.

Nous sommes donc en présence d'un instrument vivant, dynamique, qui devrait modifier les conventions fiscales et, demain, protéger la France de l'utilisation abusive de leurs stipulations. En effet, plus le réseau de conventions d'un pays est large, plus celui-ci est exposé au risque que ses conventions fassent l'objet de *treaty shopping*.

La convention multilatérale est un instrument innovant, qui nous épargne vingt ans de négociations, beaucoup de ressources et d'énergie et de nombreuses ratifications. Elle intéresse en cela de nombreuses organisations internationales, qui souhaiteraient pouvoir modifier des conventions bilatérales en une fois. De fait, pourquoi renvoyer à des négociations bilatérales quand tout le monde se met d'accord sur un point ?

Tel est l'état des lieux. Nous nous tiendrons à votre disposition pour répondre à toutes vos questions et vous indiquer, pour chaque pays, les réserves qui ont été émises. D'ici à dix jours, nous aurons achevé le développement d'un système d'information qui permettra de vérifier très facilement quel est le droit applicable – c'est-à-dire quelles stipulations ont été activées de façon bilatérale via cet instrument multilatéral – entre la France et n'importe lequel de ses partenaires. Ce système permettra d'accroître considérablement la lisibilité de l'instrument.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet instrument multilatéral constitue une avancée considérable pour lutter contre les politiques d'optimisation fiscale. Le bureau de la commission des finances s'est rendu aux États-Unis en 2013 pour discuter de la

loi FATCA, ou *Foreign Account Tax Compliance Act*. Nous mesurons aujourd'hui combien les choses ont évolué. Le travail de l'OCDE y est assurément pour beaucoup.

Il n'en demeure pas moins que l'intervention des États-Unis a sans nul doute eu un impact considérable pour les progrès de l'échange automatique d'informations. Avec la loi FATCA, ils ont su faire évoluer la position de la Suisse et de ses banques, et aujourd'hui, les établissements financiers du monde entier transmettent à l'Internal Revenue Service (IRS) les informations dont ils disposent – mais sur les seuls contribuables américains et non sur ceux des autres États, la loi FATCA ne reposant pas sur la réciprocité complète.

De même, les États-Unis n'ont pas signé l'accord de 2016 sur le *reporting* pays par pays. Aujourd'hui, à nouveau, les États-Unis ne semblent pas vouloir adopter cet instrument multilatéral. Dès lors, comment donner sa pleine portée à l'instrument multilatéral dès lors que la première puissance économique mondiale décide de rester à l'écart ?

Par ailleurs, pouvez-vous nous donner quelques précisions sur les principales réserves émises par les différents États ? Avez-vous pu dégager des tendances, sinon une typologie ? Sont-elles purement techniques ou portent-elles sur le fond ? La France a également exprimé plusieurs réserves, sur lesquelles nous aimerions vous entendre.

Notre commission s'intéresse beaucoup à la question de l'optimisation fiscale des multinationales, notamment des géants de l'Internet. Cet instrument permettra d'éviter un certain nombre d'abus relatifs à la notion d'établissement stable, mais n'apporte pas une réponse parfaite au problème car il ne modifie pas la notion même d'établissement stable pour prendre en compte l'économie numérique. En France, un certain nombre de contrôles et de perquisitions fiscales ont été menés au sein de quelques grandes entreprises, notamment les GAFA – *Google, Apple, Facebook, Amazon*. Les contentieux témoignent de la difficulté rencontrée pour démontrer la présence d'un établissement stable, alors même que ces entreprises réalisent un chiffre d'affaires considérable dans notre pays. Certaines de ces entreprises refusent de répondre aux courriers de l'administration fiscale, estimant que leur siège ne se situe pas en France. Quelles avancées sur ces questions peut-on attendre de ce nouvel instrument ?

La Suisse a annoncé son intention de remettre en cause l'échange automatique de renseignements avec la France, et de ne pas appliquer non plus l'instrument multilatéral à la France. Comment expliquer ce choix, par ailleurs opéré par d'autres pays, tels que les Seychelles ?

Encore une fois, je tiens à saluer le travail de l'OCDE. Voilà seulement quelques années, nous n'aurions pas osé envisager l'échange automatique de renseignements en matière fiscale. Nous avons assisté à une vraie révolution, mais il faut prendre garde : l'imagination est toujours au pouvoir quand il s'agit d'échapper à l'imposition.

Mme Michèle André, présidente. – De nombreuses juridictions longtemps considérées comme opaques ou peu coopératives – Jersey, Guernesey, Malte, Maurice, les Seychelles... – ont signé ou annoncé leur intention de signer l'instrument multilatéral. Cela ne peut-il s'interpréter comme le signe de sa faiblesse ? Les réserves posées par certains États ne risquent-elles pas également d'affaiblir cet instrument ?

M. Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE. – Les États-Unis ne sont pas signataires de la convention multilatérale.

Je souligne que cette décision a été prise par l'administration Obama, et n'a pas été remise en cause par l'administration Trump. Cela remet-il en cause la portée de cet accord ? Non, car les États-Unis, à la différence de la France, ont un réseau conventionnel robuste et par construction protégé du *treaty shopping*.

En effet, toutes leurs conventions fiscales bilatérales incluent des stipulations de *limitation of benefits*, ou limitation des avantages, permettant d'éviter les abus. Le fait que les États-Unis signent ou non cet instrument ne change rien à cet égard : ils n'ont pas besoin de le signer pour satisfaire aux standards minimum. Et en ne le signant pas, ils ne fragilisent pas les conventions fiscales des autres pays.

Par ailleurs, à la différence de la France, les États-Unis n'ont pas conclu de convention avec des juridictions très attractives n'ayant pas de fiscalité. La France a, quant à elle, conclu des conventions fiscales avec les pays du Golfe. Ces conventions fiscales ont été conclues pour de nombreuses raisons, mais certainement pas à des fins d'élimination des doubles impositions, puisqu'il ne peut y avoir de double imposition dans ce cas précis. Or le fait qu'un État dispose d'une convention fiscale avec un autre État qui ne taxe pas constitue en soi une incitation à l'évasion fiscale. Il fallait donc « réparer » ce type de conventions, que les États-Unis ne connaissent pas.

Il est vrai, toutefois, que les États-Unis auraient pu jouer un rôle utile dans la modification de la définition de l'établissement stable, notamment pour lutter contre les montages caractéristiques des entreprises de l'économie numérique, qui peuvent être très présentes dans un État au plan commercial, sans réelle présence physique. Néanmoins, dans les schémas les plus connus, la question de la définition de l'établissement stable ne se pose pas entre la France et les États-Unis, mais plutôt entre la France et un autre État européen qui vient s'interposer. Or ces autres États européens sont signataires de la convention – même si, s'agissant spécifiquement de la définition d'établissement stable, les réserves exprimées sont variables.

Sur ce point, la France a retenu les trois modifications proposées, c'est-à-dire à peu près l'ensemble de la nouvelle définition de l'établissement stable. Il s'agit d'une attitude très positive dont on ne peut que se féliciter. Tel n'est pas le cas de tout le monde : la convention fiscale entre la France et l'Irlande, par exemple, ne sera pas modifiée en ce qui concerne la définition de l'établissement stable, ce qui constitue une faiblesse pour lutter contre les comportements fiscaux agressifs, notamment ceux de certaines entreprises numériques. La faiblesse ne porte donc pas tant sur l'absence des États-Unis que sur le refus de certains pays européens de modifier leur définition de l'établissement stable.

S'agissant des réserves, la France applique la définition de l'établissement stable telle qu'elle résulte de l'action 7 du plan d'action. Elle applique également le standard minimum en matière d'abus des conventions fiscales et va même au-delà sur certains aspects.

Sa législation interne étant suffisamment protectrice, la France n'applique aucune des clauses relatives aux produits hybrides.

La France applique le standard minimum pour améliorer les procédures amiables, et permet notamment au contribuable d'engager une telle procédure dans n'importe lequel des deux États en cause. Auparavant, il ne pouvait s'agir que de l'État où le redressement avait eu lieu.

La France, enfin, a opté pour une clause d'arbitrage lorsqu'une procédure amiable ne se conclut pas dans un délai raisonnable de deux ans. Elle a émis quatre réserves sur ce dernier point, notamment en cas d'absence de double imposition, ou lorsque des procédures criminelles sont en cours.

La France a donc une approche très positive et très constructive de la convention, ce qui est d'autant plus nécessaire qu'elle dispose d'un très large réseau conventionnel.

La Suisse présente des spécificités liées à son système de démocratie directe. Il n'est pas seulement question de réticence à lutter contre la fraude ou l'évasion fiscales internationales. Son interprétation de cette convention multilatérale l'oblige à ne signer qu'avec les partenaires ayant donné leur accord, avant ratification, à l'élaboration d'un texte consolidé.

Nous pensons que les outils pratiques que nous avons développés, et qui seront bientôt disponibles, rendent inutile l'élaboration de textes consolidés pour assurer la lisibilité – qui est une exigence constitutionnelle – de ces conventions. Il faudra lire les conventions fiscales bilatérales à la lumière de l'instrument multilatéral. La Suisse a préféré exiger, pour assurer cette lisibilité, une convention consolidée avec chacun des partenaires. Certains ont répondu négativement. Les Suisses ont pris l'engagement de modifier toutes leurs conventions pour se mettre en accord avec le standard minimum. Ils en sont environ à une vingtaine de conventions modifiées, ce qui n'est pas si mal.

La signature de cet instrument par des paradis fiscaux est une excellente nouvelle. Il ne s'agit aucunement d'une faiblesse. Cet instrument vise à lutter contre l'évasion fiscale. Il est donc impératif de réunir tous les territoires, notamment ceux pouvant favoriser l'évasion fiscale, dès lors qu'ils ont signé des conventions fiscales.

En général, les pays sans fiscalité n'ont pas de convention fiscale, sauf avec la France ou avec un nombre très restreint de pays. Il suffit de la présence d'un seul pour courir des risques de *treaty shopping*. Il est impératif que Maurice nous rejoigne très vite, de même que la Barbade, Jersey ou les Émirats arabes unis. Une vingtaine de pays se sont ainsi engagés à signer cette convention, notamment tous les *treaty shopping hubs*.

Sachez enfin que les ministres des finances du G20, réunis à Baden-Baden en mars 2017, ont mandaté l'OCDE pour produire un nouveau rapport sur manière de taxer l'économie numérique, ce que les chefs d'État et de gouvernement devraient confirmer à Hambourg en juillet 2017. D'ailleurs, ce n'est sans doute pas à travers la définition de l'établissement stable que nous parviendrons à la solution la plus efficace. Le rapport sera remis en avril 2018.

M. Richard Yung. – Quand on voit les difficultés rencontrées pour faire avancer le moindre dossier au niveau international – cela fait quarante ans que l'on travaille sur la mise en place du brevet unitaire européen, par exemple –, on ne peut qu'être admiratif devant les progrès réalisés par l'OCDE en matière de fiscalité.

À la manière des cosaques de Napoléon, vous avez traversé les grandes plaines pour aboutir d'abord à la première convention multilatérale, sur l'assistance administrative mutuelle, puis à ce nouvel instrument particulièrement intelligent et simple, du moins au premier abord.

Toutefois, un certain nombre de mécanismes d'évasion fiscale vont perdurer, au-delà de la seule question des GAFAs. L'Union européenne n'arrive pas à sortir du marasme sur ces dossiers. Vous avez cité l'Irlande, mais il est d'autres pays qui refusent d'appliquer les règles qui permettraient d'avancer.

Vous n'avez pas évoqué la question des prix de transfert. Pourriez-vous nous en dire un peu plus ? Préparez-vous d'autres projets de convention ? Vous avez mentionné le numérique. *Quid*, par exemple, de la fiscalité de l'économie collaborative ?

Qu'en est-il de l'application de la convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale ? Les États-Unis jouent-ils le jeu ?

M. Claude Raynal. – L'OCDE m'a toujours semblé une organisation internationale mystérieuse, très à l'aise pour présenter des statistiques, des visions générales ou des perspectives. C'est la première fois, me semble-t-il, que l'OCDE nous propose quelque chose d'opérationnel, et vous nous en donnez une excellente synthèse. Il en résulte un instrument très intéressant sur un sujet majeur. J'en conclus que l'ensemble des pays membres connaît les mêmes difficultés.

Vous avez dit que plus d'une centaine de pays ont participé à la réflexion et que 67 d'entre eux ont déjà signé cette convention. Qu'en est-il des autres pays ? Comment les choses vont-elles se poursuivre ? Un calendrier a-t-il été mis en place ?

La ratification peut être très, très longue dans certains pays. Ce processus est-il également encadré ? Quels sont les délais envisagés pour aboutir à un instrument réellement utilisable ?

Dans un récent article, le secrétaire général de l'OCDE évaluait à près de 250 milliards de dollars les pertes liées à l'évasion fiscale internationale. Pouvez-vous nous confirmer ce chiffre ? Quelle part la France représente-t-elle ?

Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales a commencé à produire des résultats, notamment en France. Pouvez-vous dire quelques mots de ce Forum ? Est-il toujours question d'y rassembler 130 pays ? Cette question concerne davantage la fiscalité des individus que celle des entreprises, mais il s'agit, au fond, du second volet d'une même politique.

La lutte contre la montée des inégalités dans le monde réunit l'ensemble des sujets que nous avons évoqués : chaque fois qu'on triche, on rend les riches encore plus riches, et les pauvres encore plus pauvres. À cet égard, l'OCDE a posé une question pertinente, celle de la croissance inclusive. Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur ce sujet différent ?

M. Bernard Lalande. – Votre exposé nous permet de bénéficier d'une information extrêmement claire. Cet instrument dynamique va-t-il nous protéger des petits génies qui créent leurs produits fiscaux en fonction non pas de l'endroit où le produit sera créé, mais de la rentabilité fiscale liée à sa propre évasion ? S'agit-il d'un instrument préventif ? Si oui, cette convention multilatérale prévoit-elle des sanctions ?

M. Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE. – Pourquoi les choses sont-elles allées aussi vite ? Claude Raynal a raison de dire que pendant très longtemps, l'OCDE n'était pas connue pour sa vitesse d'exécution. Il lui fallait en moyenne cinq ans pour changer trois virgules et deux points dans

une convention fiscale, ce qui n'était guère satisfaisant. Ce n'est pas Roger Karoutchi, ancien ambassadeur de France auprès de cette institution, qui me contredira.

La crise financière de 2007-2008, qui s'est traduite en crise budgétaire et fiscale, puis sociale et enfin politique, a permis de mettre en œuvre une nouvelle dynamique. Les États, forcés de lever des fonds pour sauver les banques, ne pouvaient plus tolérer qu'elles accueillent certains contribuables dans des paradis fiscaux et facilitent la fraude.

Quelle que soit la couleur politique des ministres des finances concernés, tous ont refusé de mettre sur la table des milliers de milliards d'euros pour sauver des banques qui continueraient d'aider des contribuables à ne pas payer les impôts sur lesquels seraient assis les emprunts en question.

Une fois cette dynamique à l'œuvre, une seconde est venue s'y greffer : la fiscalité sur les personnes physiques – impôt sur le revenu et TVA – ayant globalement augmenté au sein des pays de l'OCDE, il n'était plus politiquement possible de laisser les multinationales payer peu, voire pas d'impôts, en raison d'obscures règles de fiscalité internationale remontant à près d'un siècle.

C'est donc une sorte d'alignement des astres qui a rendu les choses possibles : la crise, l'émergence du G20 en tant que nouvelle gouvernance mondiale – cette organisation, qui représente 85 % de l'économie mondiale, a un poids réel – et enfin la modeste contribution de l'OCDE en tant que telle, à travers son expertise technique et sa force de proposition.

La lutte contre l'évasion fiscale des multinationales va bien au-delà des modifications des conventions fiscales. C'est la raison d'être du plan BEPS – *Base Erosion and Profit Shifting* – demandé par les ministres des finances du G20, à l'automne 2012.

Nous avons réussi à l'inscrire dans le communiqué des chefs d'État et de gouvernement de Los Cabos, en juin 2012. Tout juste nommé directeur, j'ai introduit le plan BEPS, qui n'était encore qu'une idée que je souhaitais développer dans les années à venir, dans les paragraphes fiscaux du G20. À l'automne, le chancelier de l'Échiquier britannique, George Osborne, se trouvant confronté à des manifestations hostiles à l'entreprise *Starbucks*, a appelé ses homologues Wolfgang Schäuble et Pierre Moscovici pour leur proposer d'aller plus vite, et de mandater l'OCDE pour produire un rapport, que nous avons remis en février 2013.

Nous y avons souligné que l'évasion fiscale internationale des entreprises était devenue massive et qu'il s'agissait quasiment, pour certaines d'entre elles, d'un modèle d'affaires. Nous avons identifié 250 schémas fiscaux en une dizaine d'années. Mais si l'on ferme un schéma, un autre ouvre le lendemain. Il fallait s'attaquer aux racines du problème, à savoir l'absence de règles fiscales internationales dans de nombreux domaines.

Les États ont toujours été extrêmement réticents à se lier et à limiter leur souveraineté par des accords internationaux. La globalisation s'est faite de manière non régulée en matière fiscale. Il nous fallait donc développer des outils permettant d'éviter que les États ne mettent en place des pratiques fiscales dommageables. À cet égard, j'attire votre attention sur l'article 39 *terdecies* du code général des impôts – le régime favorable des plus-values de long terme –, qui constitue une pratique fiscale dommageable sur les brevets identifiée par l'OCDE. J'espère que vous serez invités très prochainement à le modifier.

L'opacité est un autre aspect de ces pratiques dommageables. Je pense, par exemple, au Luxembourg, connu pour ses *rulings* secrets.

Nous avons aussi décidé de mettre fin aux produits hybrides. J'ai déjà évoqué le schéma des obligations convertibles en actions : l'Italie considérait qu'il s'agissait d'un intérêt, et à ce titre déductible ; la France qu'il s'agissait d'un dividende, et à ce titre exonéré. Le problème, c'est qu'il n'y avait qu'un gagnant : celui qui se prêtait à lui-même pour profiter d'un crédit d'impôt.

Nous avons donc demandé aux États de regarder ce qui se passe de l'autre côté de la frontière, et d'arrêter de se retrancher derrière leur souveraineté en leur proposant un modèle de législation commune.

Nous avons ensuite voulu démontrer que les règles existantes, notamment les conventions fiscales et les prix de transfert, ne correspondaient plus à un monde devenu multilatéral et globalisé. Ces instruments, purement bilatéraux, ne fonctionnaient plus. Nous les avons « réparés ».

Nous avons à cette fin préconisé trois mesures sur les prix de transfert, en modifiant un autre instrument d'ores et déjà appliqué par les États : les *Principes applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales*.

Un autre volet du plan d'action était relatif à la transparence des entreprises, qu'il est impératif d'accroître. À cette fin, nous avons instauré un *reporting* pays par pays qui devra être remis aux administrations fiscales. Ces dernières auront ainsi la même vision d'ensemble que les directeurs fiscaux des entreprises multinationales.

Enfin, quatre actions du plan BEPS étaient relatives aux conventions bilatérales. La convention multilatérale, elle-même préconisée à l'action 15, doit permettre de les rendre immédiatement applicables.

Les processus de ratification peuvent effectivement être très longs. Parfois, ils atteignent quatre ou cinq ans – la France ne fait d'ailleurs pas partie des pays les plus diligents à cet égard.

À cet égard, nous avons mis en œuvre un système d'examen par les pairs, du moins pour ce qui concerne le « standard minimum » dont le but est de lutter contre l'abus des conventions fiscales. Au total, 100 pays ont pris l'engagement d'appliquer ce standard minimum.

L'examen par les pairs sera mis en œuvre à la fin de l'année 2017 : nous allons ainsi nous assurer que toutes les parties agiront bien, et ce dans les délais prévus. Il concernera notamment la Suisse, qui a été précédemment évoquée. Le cas échéant, une dénonciation sera formulée. En la matière, une véritable dynamique politique est à l'œuvre. L'OCDE remettra des rapports publics au G20, dont l'influence politique nous permettra certainement d'avancer.

Le montant global en jeu est de 250 milliards de dollars, et encore cette estimation est-elle particulièrement prudente. Cela étant, pour l'heure, nous ne sommes pas en mesure de décliner les sommes pays par pays. Quoiqu'il en soit, les pays en voie de développement sont les grands perdants du *treaty shopping* : ils perdent totalement leurs droits de retenue à la

source, qui sont généralement plus élevés que ceux des pays développés, ce qui leur coûte des milliards de dollars.

De nombreux professionnels du droit fiscal ne vivent que de ces secteurs, en particulier à l'île Maurice. En conséquence, ils sont extrêmement inquiets : ce pays n'a pas de modèle économique à substituer à l'existant, et elle voit donc se profiler de grandes difficultés économiques. L'OCDE travaille actuellement sur cette question en lien avec l'île Maurice.

Bien sûr, l'évasion fiscale persistera à l'avenir, mais elle deviendra de plus en plus marginale. Hier, elle était encore massive, tolérée et facilitée par l'inaction des États : elle constituait même le modèle d'affaires. Nous avons bel et bien changé de paradigme. Du fait de la publicité dont bénéficie le projet BEPS, la question de la fiscalité a atteint les conseils d'administration, où siègent désormais les directeurs fiscaux. Les dirigeants des sociétés en sont soucieux, car c'est la réputation de leur entreprise qui est en jeu. L'environnement et les instruments juridiques ont changé. La globalisation a été régulée.

Le projet BEPS présente des aspects de transparence, qu'il s'agisse du *reporting* pays par pays ou de la publicité des *rulings*. Néanmoins, le véritable enjeu en matière de transparence reste l'échange d'informations, c'est-à-dire le fait que les pays à secret bancaire échangent leurs informations avec les États tiers souhaitant taxer leurs contribuables.

Dans ce domaine, les changements sont considérables. En 2008, on dénombrait en tout et pour tout 42 conventions bilatérales d'échange de renseignements entre un pays à secret bancaire et un pays sans secret bancaire. Désormais, on en compte 7 000, grâce à une convention multilatérale étendue à l'initiative de l'OCDE. Cette convention est désormais signée par 111 pays ; 21 autres États sont en voie d'accession. On atteindra demain les 8 000 relations bilatérales. Le monde entier sera pour ainsi dire couvert, et l'échange de renseignements à la demande sera généralisé.

Il s'agit là d'un changement fondamental. Encore faut-il maintenant que les administrations fiscales nationales « requises » puissent avoir connaissance des informations demandées, ce qui souvent n'était pas possible, par exemple pour les comptes au porteur ou pour les sociétés *offshore*.

Le prochain défi est donc l'échange automatique d'informations. Le Forum mondial de l'OCDE, qui réunit aujourd'hui 142 pays, procède à un examen par les pairs également sur la mise en œuvre de l'échange automatique. Il achève aujourd'hui même la première phase d'examen : sur les quinze pays évalués, tous ont été jugés « largement conformes », un seul étant jugé « partiellement conforme » et un seul étant jugé « non-conforme » – il s'agit de Trinidad et Tobago, qui n'est pas un centre mondial de l'évasion fiscale, mais un pays qui rencontre de grandes difficultés pratiques à se mettre en conformité, et auquel l'OCDE prête assistance. D'une manière générale, l'effort entrepris a porté ses fruits, et surtout, la dynamique est engagée.

Au cours des quinze derniers mois, et à la suite du scandale des *Panama Papers*, les États qui restaient quelque peu à la traîne ont été rappelés à la rigueur. Ils ont changé du tout au tout, par crainte de figurer sur la liste que l'OCDE a demandé au G20 et qui sera publiée en juillet 2017. Le Panama, les Bahamas et les Émirats Arabes Unis ont signé ou vont signer la convention multilatérale. Le Panama l'a même déjà ratifiée. Ce pays a été jusqu'à constituer une autorité compétente, dont il a demandé à l'OCDE de former le personnel. La dynamique est indéniable.

L'échange automatique de renseignements entrera en vigueur dans 50 pays le 30 septembre 2017, et dans 50 autres pays le 30 septembre 2018. Cette seconde phase regroupera essentiellement des États qui, par le passé, pratiquaient le secret bancaire. Il s'agit ni plus ni moins que de la multilatéralisation de l'accord FATCA. En 2018, nous verrons si la législation a été adaptée dans tous les pays concernés pour assurer l'échange automatique d'informations.

Un seul pays refuse encore ces échanges automatiques : les États-Unis. Toutefois, ces derniers ne sont pas le paradis fiscal que certains se plaisent à décrire. Le problème de Delaware a notamment été réglé en 2016, ce que n'a pas remis en cause la nouvelle administration.

Tous ces changements imposent des révisions législatives majeures et de grandes évolutions dans les pratiques des banques et des administrations. Sur le plan matériel, il faut construire des milliers de « tuyaux » informatiques entre les États, en respectant tous les impératifs de sécurité des données. Or un seul « tuyau » informatique coûte plusieurs millions d'euros. Voilà pourquoi la centaine de pays concernés se sont tournés vers l'OCDE, afin que nous négociions, avec un prestataire de services, la construction d'un canal mutualisé utilisé par tous, sans pour autant qu'il y ait une centralisation de l'information, qui demeure par définition bilatérale. Nous sommes là face à un enjeu majeur de confidentialité et de sécurisation informatique. Il est impératif d'assurer un cryptage efficace.

Nous en sommes actuellement à la phase de test : nous avons recruté des *hackers* qui tentent de mettre en défaut le système avant son entrée en application en septembre prochain. Ce dispositif est ainsi développé à un coût extrêmement limité.

Enfin, je rappelle que l'OCDE exerce nombre d'autres compétences. Elle conçoit ainsi des instruments de lutte contre la corruption. Elle élabore également l'étude PISA, le programme international pour le suivi des acquis des élèves, qui est bien connu.

Mme Michèle André, présidente. – Les îles Vierges ont-elles rejoint l'accord multilatéral ?

M. Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE. – Oui. Toutes les juridictions susceptibles de poser des problèmes de transparence sont incluses, notamment Grenade et la Dominique. Si vous constatez qu'un pays n'y figure pas, dites-le-nous, et il y entrera. Un mécanisme est prévu à cet effet. Même Niue, petite île de 1 600 habitants au milieu du Pacifique, a signé la convention multilatérale sur l'échange de renseignements.

M. Éric Doligé. – Actuellement, la notion de résidence fiscale fait l'objet d'importants débats. À l'heure actuelle, il ne semble pas possible de traiter cette question à l'aide de l'instrument multilatéral. Néanmoins, elle relève du modèle de l'OCDE. Or, par deux décisions du 9 novembre 2015, le Conseil d'État a jugé que la qualité de résident ne pouvait pas être reconnue à une personne qui n'était pas effectivement imposée dans l'autre État. Cette disposition permet à l'État de la source de recouvrer son droit d'imposer.

Ces deux décisions portent sur l'Allemagne et sur l'Espagne, mais elles peuvent emporter des conséquences pour l'ensemble des conventions signées par la France. Pourraient-elles conduire à remettre en cause le statut de résident non habituel accordé par le

Portugal ? Je rappelle que ce statut offre aux retraités français du secteur privé dix années d'exonération d'impôts, à condition de résider six mois par an au Portugal.

De même, pour ce qui concerne les personnes morales, une entreprise française investissant dans un autre pays pourrait-elle se voir refuser la qualité de résident si elle bénéficie, dans cet autre pays, d'une exonération, par exemple au titre d'un investissement dans un secteur particulier, ou dans une zone géographique à redynamiser ? L'OCDE a-t-elle pris position sur ce sujet ? Quelle est la position des autres pays ? Le modèle ou ses commentaires pourraient-ils évoluer afin de préciser ces différentes questions ?

M. Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE. – Le statut de résident non habituel accordé par le Portugal à des personnes physiques relève de l'interprétation souveraine par la France, et plus spécifiquement de la compétence de la direction de la législation fiscale (DLF).

Néanmoins, à titre général, je rappelle que, traditionnellement, la France se distingue de l'interprétation commune quant à la résidence fiscale. Selon l'administration française, l'assujettissement effectif à l'impôt est une condition pour être résident. Sachez que cette position sera confirmée lors de l'actualisation du modèle de convention fiscale de l'OCDE. La réserve française sera exprimée encore plus clairement que par le passé.

En la matière, on évoque souvent le cas des fonds de pension ou des fonds d'investissement souverains, lesquels peuvent être exonérés dans leur État d'origine. La France peut-elle ou non conserver son droit de retenue à la source lorsque des intérêts, des dividendes ou des plus-values sont versés à un fonds non résident qui est exonéré dans son État de résidence ? La position de la France est la suivante, et ses partenaires la connaissent : cette exonération n'est admise que si elle fait l'objet d'une mention explicite dans la convention fiscale bilatérale – celle-ci devant le cas échéant faire l'objet d'une modification. À cet égard, les deux décisions du Conseil d'État ne font que confirmer la position de l'administration fiscale française, qui est connue de ses partenaires.

Je vois bien la difficulté que cette situation peut poser, dans le cas d'un pays étranger décidant d'exonérer les retraités français.

Il y a quelques années, c'est d'ailleurs un cas inverse qui s'est produit avec le Danemark. Les retraités danois qui venaient s'installer en France ne recevaient pas leur retraite sous la forme d'une pension, mais sous la forme d'un capital versé, résultant de l'apport constitué tout au long de leur vie active. La convention franco-danoise alors en vigueur prévoyait que les pensions n'étaient taxables que dans l'État de résidence, c'est-à-dire la France. Or elles n'y étaient pas taxées, le droit français ne permettant pas de qualifier de pension une retraite versée sous la forme d'un capital. Le Danemark a tenté de renégocier cette convention fiscale pendant plusieurs années ; la proposition faite par la France en 2008 ne lui ayant pas semblé satisfaisante, il l'a finalement dénoncée. À ce jour, il n'existe donc plus de convention franco-danoise. Cet exemple illustre combien les questions relatives aux pensionnés peuvent être sensibles.

Mme Michèle André, présidente. – Les nouvelles règles adoptées en la matière vont-elles simplifier ou compliquer la tâche des entreprises et de leurs conseils ? Comment l'instrument multilatéral va-t-il s'articuler avec la proposition, formulée le 21 juin dernier par la Commission européenne, d'obliger les intermédiaires à déclarer l'utilisation d'un montage fiscal potentiellement abusif et les États à s'échanger automatiquement ces informations ? Les

« marqueurs » identifiés par la Commission européenne pour caractériser ces montages correspondent-ils à ceux du projet BEPS et de l'instrument multilatéral ?

Par ailleurs, avant d'approuver l'instrument multilatéral, les pays doivent analyser chacune de leurs conventions bilatérales pour déterminer dans quel sens elles seront modifiées. En France, cette tâche incombe à la direction de la législation fiscale. Mais tous les pays ne bénéficient pas des mêmes moyens administratifs. Certains États ont-ils recours à des prestataires privés, par exemple à des cabinets internationaux ? L'OCDE peut-elle apporter son aide à ces pays, qu'ils comptent ou non parmi ses membres ?

M. Pascal Saint-Amans. – Les entreprises affirment que, pour ce qui concerne l'abus des conventions fiscales, cette convention est un casse-tête. La stipulation, à but principalement fiscal, laisserait une marge d'interprétation à l'administration, ce qui ouvrirait une situation d'insécurité juridique.

Nous avons bien conscience de cette difficulté. Notre réponse est la suivante. Premièrement, lors de l'examen par les pairs, un mécanisme de suivi sera mis en œuvre, qui permettra notamment d'assurer que l'application de la clause à but principalement fiscal ne donne pas lieu à des abus de la part de l'administration. Deuxièmement, il faut rappeler que la sécurité juridique absolue conduit à la planification fiscale absolue. Le dispositif élaboré semble donc raisonnable. Il impose simplement de responsabiliser quelque peu les entreprises de conseil fiscal.

De plus, mieux vaut un environnement juridique où toutes les conventions fiscales suivent les mêmes règles : c'est au fond beaucoup plus sécurisant qu'une multitude de conventions bilatérales changeant sans cesse. La convention multilatérale permettra de sortir du chaos juridique.

La Commission européenne a proposé le 21 juin une directive relative aux déclarations de montages financiers. Cela correspond précisément à l'action 12 du plan BEPS, qui prévoit que les intermédiaires fiscaux doivent déclarer aux autorités fiscales les schémas qu'ils utilisent, lorsqu'ils sont susceptibles de faire perdre beaucoup d'argent aux États. Nous sommes donc bien sûr très favorables à la proposition de la Commission européenne. D'ailleurs, nous travaillons dès à présent avec la présidence bulgare, qui succèdera à la présidence estonienne qui va débiter, pour que ce dossier avance le plus vite possible.

Dans l'ensemble, l'Union européenne a plutôt bien traduit les dispositions élaborées dans le cadre du programme BEPS.

Par la déclaration adoptée à Bari en mai dernier, le G7 a annoncé qu'il allait travailler avec l'OCDE sur diverses déclarations de montage, y compris les montages destinés à détourner l'échange automatique de renseignements.

Enfin, vous avez raison de souligner que les moyens d'analyse exigent beaucoup de ressources, même si je précise qu'ils permettront, à terme, d'en économiser. Au cours des six derniers mois, notre équipe a travaillé de très près avec les pays en voie de développement et les petits États dont l'administration fiscale reste peu développée. Une vingtaine de pays sont en retard, principalement en Afrique. Nous les assistons, en lien avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

Mme Michèle André, présidente. – Je saisis l’occasion de cette audition pour saluer l’action dynamique du secrétaire général de l’OCDE, Angel Gurría. Pour avoir pu travailler à plusieurs reprises au sein de l’OCDE, je peux affirmer qu’il sait créer une dynamique propice aux ambitions et aux projets. Ce cadre de travail est très précieux.

Enfin, je tiens à vous dire combien la commission des finances a été satisfaite des nombreuses communications que vous êtes venu faire devant elle depuis plusieurs années. Au nom de tous mes collègues, je vous adresse tous nos remerciements.

Contrôle budgétaire – Assistance macrofinancière de l’Union européenne aux pays tiers – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Contrôle budgétaire – Système d’alerte et d’information des populations (SAIP) – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

- Présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de M. Vincent Delahaye, vice-président -

Contrôle budgétaire – Modalités de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 10.

- Présidence de Mme Michèle André, présidente de la commission des finances et de Mme Élisabeth Lamure, présidente de la délégation aux entreprises -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Étude sur l’impact, pour les entreprises, du prélèvement à la source de l’impôt sur le revenu - Présentation par MM. Nicolas Meurant, avocat, et Julien Pellefigue, économiste, associés au cabinet Taj

Mme Élisabeth Lamure, présidente de la délégation aux entreprises. – Madame la présidente de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, je me réjouis que la commission des finances et la délégation aux entreprises, que j’ai l’honneur de présider, soient aujourd’hui réunies pour entendre Maître Nicolas Meurant, avocat, et M. Julien Pellefigue, économiste, tous deux associés du cabinet Taj : ils sont venus nous présenter les résultats d’une étude sur l’impact, pour les entreprises, du prélèvement à la source de l’impôt sur le revenu. Maître Annaïg Delannay, avocate du cabinet Taj, les accompagne.

La loi de finances pour 2017 prévoit en effet que l'impôt sur le revenu sera prélevé à la source à partir du 1er janvier 2018 : il reviendra à l'employeur de retenir l'impôt lors du paiement des revenus salariaux. Le gouvernement précédent avait donc choisi de basculer rapidement vers le prélèvement à la source, dont on parle en France depuis quatre-vingts ans, en faisant supporter aux entreprises le poids du changement, et ce sans compensation.

Ce choix suscite beaucoup d'inquiétude auprès des entreprises : elles sont nombreuses à en avoir fait part à la délégation sénatoriale aux entreprises. Étouffant déjà sous les charges administratives, elles redoutent le coût supplémentaire que ce nouveau dispositif représentera pour elles.

Dès l'automne dernier, le rapporteur général de la commission des finances, M. Albéric de Montgolfier, déplorait dans son excellent rapport, intitulé *Le prélèvement à la source : un choc de complexité*, que le Gouvernement n'ait fourni aucune estimation chiffrée du coût de la mesure pour les entreprises.

Il y a un risque réel que cette réforme pèse sur la compétitivité de nos entreprises et l'attractivité de notre territoire. La délégation aux entreprises a donc décidé de faire réaliser une étude d'impact pour évaluer cette nouvelle charge. Elle a lancé à cet effet un marché début 2017 ; le conseil de questure l'a attribué fin mars au cabinet Taj. Ce sont les résultats de cette étude, réalisée en moins de trois mois, qui nous sont présentés aujourd'hui.

Entre-temps, les élections présidentielle et législatives ont changé la donne : le nouveau gouvernement a affiché son souci de mieux mesurer l'impact de la réforme sur les entreprises et, pour ce motif, il a annoncé son intention de reporter d'un an sa mise en œuvre. Ce matin même a été présenté en conseil des ministres le projet de loi visant à habilitier le Gouvernement à réformer le code du travail : son article 9 tend à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure propre à permettre le report d'un an du prélèvement à la source.

Notre réunion tombe donc à point nommé : j'en ai déjà prévenu M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, qui a manifesté de l'intérêt pour les conclusions de l'étude que nous examinons aujourd'hui. Je compte donc la transmettre au Gouvernement sans délai, dans l'espoir qu'elle puisse lui être utile.

En tout cas, cette étude permettra d'éclairer nos débats parlementaires sur le texte d'habilitation, dont le Sénat sera saisi prochainement. C'est pourquoi j'ai proposé à Mme Michèle André, présidente de la commission des finances, que cette commission et la délégation aux entreprises puissent ensemble prendre connaissance de ses résultats.

Je vous remercie, madame la présidente, d'avoir accepté cette proposition et je vous cède la parole.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Je vous remercie, madame la présidente de la délégation aux entreprises, d'associer la commission des finances à la présentation de l'étude, menée par le cabinet Taj, sur l'impact, pour les entreprises, du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Vous l'avez dit, le Gouvernement a annoncé son souhait de reporter d'un an l'entrée en vigueur de ce dispositif. La commission des finances aura à se prononcer très rapidement sur cette question, dans le cadre de la demande d'habilitation à légiférer par ordonnance.

La direction générale des finances publiques (DGFIP), que nous avons entendue, a mobilisé des moyens importants pour mettre en œuvre la modernisation du prélèvement et de la gestion de l'impôt, dans le but de faciliter la vie des Français. Nous avons pu constater avec quel sérieux elle prépare cette réforme. On avait annoncé aux acteurs économiques et aux ménages une « année blanche » en 2017, qui sera donc reportée. Quoi qu'il en soit, les esprits se préparent, et M. le rapporteur général a lui-même travaillé sur ce sujet.

La décision de reporter d'un an la mesure doit être étayée de manière précise. C'est tout l'intérêt de cette audition, qui devrait nous permettre de nourrir nos analyses et d'apaiser certaines inquiétudes.

Me Nicolas Meurant, avocat associé au cabinet Taj. – Nous avons réuni une équipe pluridisciplinaire d'avocats fiscalistes et d'économistes, pour étudier deux aspects principaux de la réforme : premièrement, son coût pour les entreprises et, deuxièmement, le « ressenti » qu'elle provoque, un certain nombre de salariés et d'entrepreneurs étant déjà relativement bien informés en la matière.

Me Annaïg Delannay, avocate au cabinet Taj. – Le prélèvement à la source prendra deux formes : soit une retenue à la source effectuée par le débiteur sur les salaires, pensions et rentes viagères ; soit le paiement d'un acompte contemporain, qui sera acquitté directement par le contribuable pour un certain nombre d'autres revenus. Nous nous préoccupons exclusivement aujourd'hui de la retenue à la source, effectuée par l'employeur sur les revenus d'emploi.

L'employeur est au cœur du dispositif mis en place par la législation, et ce à plusieurs titres. Ainsi, lors du recrutement d'un salarié, l'employeur devra en informer l'administration, en communiquant le numéro fiscal de référence du collaborateur, ainsi qu'un certain nombre d'informations le concernant, afin de permettre à l'administration fiscale, grâce à un fichier de données collectif, d'utiliser une grille de concordance permettant de déterminer le taux applicable au contribuable. Celui-ci sera ensuite communiqué à l'employeur, *via* la déclaration sociale nominative (DSN), ou le dispositif « prélèvement à la source pour les revenus autres » (PASRAU) pour les employeurs qui ne seraient pas à la DSN. L'employeur, sur la base de ce taux, procédera à la collecte de l'impôt, qu'il reversera à l'administration fiscale par téléversement.

Toutefois, l'employeur n'est pas l'interlocuteur du salarié dans le cadre de la détermination du taux applicable pour la retenue à la source. Si le contribuable souhaite se voir appliquer un taux particulier, à charge pour lui de contacter l'administration fiscale *via* le site impots.gouv.fr, pour demander l'application soit d'un taux neutre soit d'un taux destiné à moduler sa situation personnelle.

Point important, le taux appliqué pendant les huit premiers mois de l'année est basé sur les revenus de l'année N-2, tandis que le taux appliqué pendant les quatre derniers mois de l'année est basé sur les revenus de l'année N-1, bien qu'il s'agisse d'une retenue à la source contemporaine de la perception du revenu. Un mécanisme de transition a été mis en place pour l'année d'instauration de la retenue à la source, afin d'éviter un double versement de l'impôt par les contribuables, sur les revenus à la fois de l'année antérieure et de l'année en cours. Il s'agit du crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR), qui ne s'appliquera qu'aux revenus non exceptionnels du collaborateur. Il existe de grandes inquiétudes concernant ce point dans les entreprises : quels revenus seront considérés comme « exceptionnels » ou « non exceptionnels » ?

Un mécanisme de rescrit a été prévu : les employeurs pourront solliciter de l'administration la confirmation du traitement applicable à une rémunération variable donnée. Néanmoins, il existe des incertitudes, notamment pour ce qui concerne un nouveau type de gratifications, labellisées gratifications surrogatoires.

Bien entendu, les revenus qui ne donneront pas droit à un crédit d'impôt feront l'objet d'une imposition selon les modalités standard, à savoir une déclaration l'année N+1.

Me Nicolas Meurant. – Pour ce qui concerne l'année de transition, la loi a prévu une période plus longue – elle passe de trois ans à quatre ans – pour procéder à un contrôle fiscal.

M. Julien Pellefigue, économiste associé au cabinet Taj. – Nous avons pour mission d'évaluer le coût total de la mesure pour les entreprises. Nous nous sommes donc efforcés de répondre aux quatre questions suivantes : quel serait le coût administratif de la collecte pour l'entreprise ? Quel serait l'impact de la mesure sur les négociations salariales et, donc, sur la dynamique des salaires ? La possibilité, pour les très petites entreprises (TPE), de conserver pendant trois mois l'impôt prélevé, est-elle de nature à faciliter leur financement ? Quel serait l'effet de la mesure sur les relations sociales au sein de l'entreprise ?

Nous avons procédé par sondage, en soumettant à un grand nombre d'entreprises un questionnaire. Nous avons obtenu 482 réponses, émanant d'entreprises de toutes tailles, ce qui est satisfaisant d'un point de vue statistique. Nous avons complété l'analyse quantitative par des entretiens téléphoniques lorsque cela est apparu nécessaire. Nos conclusions, tirées de ce questionnaire, reflètent, pour l'essentiel, l'opinion des entreprises sur le prélèvement à la source. Toutefois, ces dernières se sont avérées incapables de répondre à un certain nombre de questions. Cela s'explique par leur manque de préparation sur certains sujets. Une majorité écrasante d'entreprises sont finalement mal informées. Ainsi, pour les questions auxquelles les entreprises ont été incapables de répondre, nous avons procédé à des estimations.

S'agissant du coût administratif de la collecte supporté par les entreprises, nous l'avons estimé à 1,2 milliard d'euros l'année de la mise en place du prélèvement à la source. Quant au coût récurrent, il devrait atteindre 100 millions d'euros. À souligner, le coût de la réforme sera supporté à 70 % environ par les TPE, dont le nombre, je le rappelle, s'élève à 1,6 million.

L'effet de la mesure sur les salaires est une question beaucoup plus complexe. Selon la théorie économique orthodoxe, le prélèvement à la source ne devrait avoir aucun effet sur le comportement des agents économiques, dans la mesure où le montant de l'impôt n'est pas modifié, seul le calendrier de paiement étant en cause. Toutefois, l'expérience nous enseigne une autre leçon : lorsque le président Bush, en 1992, avait décidé de réduire le taux de prélèvement à la source appliqué par les entreprises, et, en compensation, d'augmenter le paiement final, on avait anticipé qu'une telle mesure n'aurait aucun effet sur la consommation or, en réalité, tel n'a pas été le cas. Un certain nombre de ménages ont consommé davantage chaque mois. Par conséquent, une partie des ménages sont surtout sensibles au montant de leurs revenus mensuels disponibles, en fonction duquel ils prennent leurs décisions de consommation. Si nous extrapolons ce résultat au prélèvement à la source qui sera mis en place en France, nous pouvons craindre que la mesure ne suscite auprès des ménages un sentiment d'appauvrissement, créant des conséquences négatives non seulement sur leur consommation, mais affectant aussi, à terme, les négociations salariales. Une telle analyse est partagée par l'ensemble des entreprises que nous avons interrogées. Toutefois, les éléments

dont nous disposons sont tout à fait insuffisants pour démontrer avec certitude que le prélèvement à la source aurait un tel effet négatif.

J'en viens à la question de l'impact de la mesure sur le financement des très petites entreprises, donc des entreprises de moins de 10 salariés. La réforme prévoit en effet que celles-ci pourront conserver l'impôt dans leur trésorerie, ne le reversant au Trésor que tous les trois mois. Nous avons pris l'exemple d'une très petite entreprise représentative de l'économie française, employant 2,1 employés gagnant chacun environ 30 000 euros annuels. Leur impôt sur le revenu s'élève ainsi à 2 730 euros par an, soit 228 euros par mois. Pour 2,1 employés environ, cette TPE aurait donc 478 euros de plus dans sa trésorerie. Si l'on considère le taux d'intérêt moyen sur les découverts bancaires, qui est aujourd'hui de 2,5 %, le gain financier pour les entreprises atteint environ 12 euros par an, soit un montant tout à fait négligeable, qui n'est pas de nature à avoir le moindre effet sur la problématique du financement des TPE.

Me Nicolas Meurant. – Nous avons également identifié des effets psychologiques, dont nous avons tiré trois enseignements principaux.

Tout d'abord, malgré la volonté que l'entreprise ne soit pas le contact direct du salarié-contribuable, la crainte que celle-ci ne s'immisce dans la vie privée des salariés est très présente. À cet égard, permettez-moi de rappeler ce qu'est le taux neutre. Il s'agit, par définition, du taux que le contribuable demandera à l'administration de faire appliquer, à la place du taux correspondant à son niveau de rémunération. Autrement dit, l'existence du taux neutre, louable possibilité prévue par la loi, indiquera immédiatement aux employeurs que le salarié n'est pas dans une situation ordinaire, c'est-à-dire qu'il a des revenus personnels significatifs au regard de ses revenus professionnels.

Plus surprenant, on s'aperçoit que les entreprises s'attendent à ce que la diminution de la rémunération nette indiquée au bas du bulletin de paye des salariés conduise à une augmentation des revendications salariales.

Enfin, un sujet nous préoccupe au premier chef en tant qu'avocats fiscalistes : la possible mise en cause de la responsabilité de l'employeur par le salarié, si d'aventure, dans le cadre de l'année de transition, ce dernier ne percevait pas en septembre 2019 un crédit d'impôt effaçant l'impôt sur les revenus exceptionnels de l'année de transition. Ce point a fait l'objet d'échanges avec les représentants de l'administration. En l'état actuel des choses, il n'existe pas de définition des revenus exceptionnels de l'année de transition. On peut donc tout à fait s'attendre à ce que le salarié reproche à son employeur d'avoir signalé à tort à l'administration que telle partie de sa rémunération variable était exceptionnelle.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Je remercie la délégation aux entreprises d'avoir abordé spécifiquement cette question de l'impact du prélèvement à la source sur les entreprises. La commission des finances y a elle-même déjà beaucoup travaillé, menant des auditions à l'occasion desquelles tous, syndicats comme entreprises, s'étaient prononcés à l'unanimité contre la réforme proposée. Le Sénat avait également amendé le projet de loi de finances pour 2016, y introduisant l'exigence de la remise par le Gouvernement d'un rapport sur les solutions alternatives au prélèvement à la source.

Le rapport que j'ai moi-même rédigé au nom de la commission des finances apportait, sur ces questions, des éclairages importants, et l'étude commandée par la délégation

aux entreprises complète utilement, s'agissant de l'impact direct sur les entreprises, le travail déjà effectué. Le Gouvernement vient d'ailleurs de suspendre l'application du prélèvement à la source ; plusieurs options restent sur la table. Le débat arrive donc à point nommé.

À étudier les tentatives passées, très nombreuses et toutes infructueuses, de mise en place du prélèvement à la source, on constate que les commentaires qui accompagnèrent ces échecs, et notamment ceux du Sénat en 1973, pourraient être aujourd'hui repris mot pour mot, concernant par exemple l'effet psychologique de la baisse du montant net figurant sur le bulletin de paie. Toutes les analyses alors produites gardent leur pertinence. Notre système fiscal est complexe, d'une complexité compensée par des outils informatiques très performants ; il repose sur le quotient familial et l'imposition par foyer. On tente de plaquer sur ce système conjugalisé un dispositif individualisé ; c'est la raison des échecs successifs d'une telle réforme en France.

Je poserai deux questions. D'abord, pourquoi tous ces efforts ? Le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu est, en France, parmi les plus élevés au monde ; un seul et unique problème se pose : l'imposition se fait sur la base des revenus de l'année N-1. C'est le seul inconvénient du système en cours.

J'ai proposé, au nom du Sénat, que soit institué un prélèvement contemporain de l'impôt, fondé sur la transmission instantanée, par les entreprises, des informations relatives aux salaires, le prélèvement étant effectué non par les entreprises, mais par l'administration fiscale. Si un changement de situation survient, qu'il s'agisse d'une naissance ou d'un divorce, il suffirait au salarié de le mentionner sur le portail dédié, le prélèvement étant adapté dès le mois suivant.

D'où ma question : l'outil existant de transmission des données sociales, à savoir la déclaration sociale nominative (DSN), vous semble-t-il suffisamment performant pour alimenter en temps réel la direction générale des finances publiques (DGFIP) ? Avec le système que je propose, la relation se ferait bel et bien et uniquement entre contribuables et administration, mais sur une base actualisée en temps réel, celle du revenu du mois précédent, et non de l'année précédente !

Deuxième remarque : je voudrais nuancer ce que vient de dire Julien Pellefigue. Il a affirmé qu'il revenait au même, en théorie, du point de vue du contribuable, d'être prélevé automatiquement chaque mois sur son compte bancaire ou directement sur sa fiche de paie. Non ! En cas de retenue à la source, le calcul du prélèvement ne tient pas compte de certains crédits et réductions d'impôt : le contribuable avance les sommes. Il existe donc bien un effet de trésorerie, lequel n'est pas négligeable. En particulier, l'impôt payé aujourd'hui l'est après déduction d'une partie des dépenses liées, par exemple, à l'emploi d'un salarié à domicile, ou à des dons aux œuvres. Le contribuable aura donc moins d'argent à consacrer à la générosité publique chaque mois.

Vu la manière dont le prélèvement à la source est aujourd'hui conçu, le contribuable se retrouverait donc à alimenter la trésorerie de l'État. Ce n'est pas neutre du tout ! Le revenu disponible diminuerait d'autant.

Me Nicolas Meurant. – À votre première question, j'apporterai une réponse directe. Chaque année, au 1^{er} février, par voie dématérialisée, les administrations fiscale et sociale disposent d'une vision complète des rémunérations perçues l'année précédente par le

contribuable, ce qui permet notamment de préremplir le montant de la rémunération imposable sur les formulaires.

On pourrait tout à fait imaginer qu'après réception de ces données *via* la déclaration sociale nominative, l'administration calcule un taux d'imposition, par exemple sur la base de la rémunération nette imposable des trois dernières années. Les outils pour le faire existent ; les ajustements nécessaires seraient minimes.

Une remarque, toutefois : le système en voie d'être suspendu ne permet toujours pas de régler la question de l'imposition sur la base des revenus de l'année précédente. Deux taux d'imposition, en effet, seront communiqués ; du 1^{er} janvier au 31 août, c'est bien toujours le taux calculé sur la base des revenus de l'année précédente qui sera appliqué. C'était pourtant le point technique qui posait problème dans la collecte de l'impôt.

S'agissant de votre deuxième question, le fiscaliste que je suis ne peut que vous rejoindre. On peut tout à fait concevoir que le taux soit calculé sur la base du dernier montant d'impôt connu par l'administration fiscale, et non sur celle du revenu net avant imputation des crédits d'impôt. Un certain nombre d'associations reconnues d'utilité publique nous ont fait part de leur inquiétude s'agissant d'une probable baisse conséquente des dons durant les années de transition.

M. Julien Pellefigue. – Sur la non-neutralité du dispositif, je suis d'accord ; je faisais référence à la théorie du revenu permanent, enseignée à l'université, qui indexe le comportement des agents non pas sur leur revenu de l'année, et encore moins sur leur trésorerie, mais sur leurs anticipations de revenus futurs. Dans le monde merveilleux de l'économie théorique, cette mesure, dont l'effet porte simplement sur la trésorerie, n'aurait donc aucune incidence sur le comportement des agents. En réalité, évidemment, les choses sont plus complexes. De nombreux exemples prouvent la non-neutralité de la mesure sur les agents, et pas seulement sur ceux, d'ailleurs, pour qui la contrainte de liquidité est forte.

Je suis donc d'accord avec vous !

Me Annaïg Delannay. – S'agissant des revenus de 2015, par exemple, 58 % des contribuables sont d'ores et déjà mensualisés. Pour eux, compte tenu de la mensualisation de l'impôt, l'écart entre le chiffre figurant au bas de leur bulletin de paie et la somme qui sera réellement à leur disposition ne devrait donc pas être significatif.

M. Thierry Carcenac. – La question posée est celle de l'impact sur les entreprises. Nous n'allons pas refaire le débat que nous avons déjà eu sur le prélèvement à la source ! Ce qui me préoccupe, c'est le coût pour les entreprises. Que va-t-il se passer ?

Nos entreprises ont déjà l'habitude de faire des déclarations de taxe sur la valeur ajoutée. Ce n'est pas nouveau ! Par ailleurs, des éléments de simplification ont été mis en œuvre, notamment *via* la déclaration sociale nominative (DSN). On sait quelles sont les entreprises, notamment des très petites entreprises, qui auraient dû se mettre en règle eu égard au dispositif de la DSN, mais ne l'ont toujours pas fait. Une estimation de leur nombre est donc disponible.

La mise en place de la DSN revient à supprimer 24 déclarations sociales. Il y a donc eu un coût initial de mise aux normes informatique ; je suppose que tous les éditeurs de logiciels s'y sont mis. A-t-on une idée du coût de cette mise aux normes pour les entreprises ?

Je lisais l'autre jour un article du *Figaro* daté du 16 juin dernier : « Social : pari gagné ! Après quatre ans de travail acharné, la DSN est désormais entrée en vigueur dans 1,5 million d'entreprises, soit 98 % des entreprises ciblées. » Quelles sont les pénalités prévues pour les TPE, les entreprises de moins de dix salariés, qui ne mettraient pas en œuvre la DSN ? Je suis président d'un conseil départemental ; à ce titre, je connais une mutuelle qui versait jusqu'en 1992 des retraites aux anciens conseillers départementaux ; elle emploie toujours un salarié. On m'a parlé d'une pénalité de 16 euros par mois en cas de manquement à l'obligation de déclaration informatisée.

Une expérimentation grandeur nature aura lieu en juillet 2017. Je suppose que le Gouvernement attendra les résultats de cette expérimentation pour prendre de nouvelles décisions.

S'agissant du gain de trésorerie lié à la déclaration trimestrielle, il existe déjà pour la taxe sur la valeur ajoutée ; l'effet est négligeable. Chaque fois qu'un dispositif est modifié, tout le monde s'affole. Attendons de voir !

M. Julien Pellefigue. – L'étude donne des détails sur la manière dont nous avons calculé le coût supplémentaire qui sera supporté par les entreprises. Quatre postes de coût ont été identifiés.

Le plus important est le coût de mise à niveau du système de paie lui-même ; il s'avère néanmoins, en définitive, relativement faible, en raison de la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative. Les prestataires de services de paie ont déjà effectué la mise à niveau des logiciels ; la retenue à la source de l'impôt sur le revenu présente donc un coût incrémental assez faible. Les frais occasionnés par la réforme seraient essentiellement des coûts de service, liés aux questions posées par les entreprises à leur prestataire de paie, et non à une augmentation des tarifs du prestataire.

Le deuxième poste de coût concerne la communication interne – les entreprises vont mettre en œuvre des démarches d'information auprès de leurs salariés, ce qui pèsera sur leur budget-temps.

Les deux derniers postes sont un peu plus techniques.

Me Nicolas Meurant. – L'un concerne l'année de transition : pour accompagner et rassurer les salariés sont prévues des opérations de rescrit, c'est-à-dire de demande préalable auprès de l'administration.

M. André Gattolin. – Nous connaissons !

Me Nicolas Meurant. – Enfin, dernier poste de coût, le traitement des salariés en situation de mobilité internationale : le dispositif repose sur la déclaration sociale nominative (DSN), laquelle fonctionne à merveille pour les salariés en France sous contrat français, mais beaucoup plus mal pour ceux qui se trouvent en situation de mobilité internationale. Or la France est le troisième pays émetteur de salariés détachés au sein de l'Union européenne, et le troisième pays importateur de salariés détachés en provenance de l'Union. Ces salariés ne font pas l'objet d'une DSN ; pour autant, ils auront le statut de résidents fiscaux, et leur employeur sera bien soumis à l'obligation de retenue à la source.

Me Annaïg Delannay. – Concernant les entreprises dans lesquelles existe un important *turn-over* de collaborateurs, lorsque le contrat à durée déterminée est d'une durée

inférieure à deux mois, l'employeur a la charge d'appliquer un abattement de 10 % sur l'assiette du revenu imposable, ce qui requiert une intervention supplémentaire de sa part dans le cadre du calcul du prélèvement à la source.

Mme Élisabeth Lamure, présidente de la délégation aux entreprises. – Votre commande avait pour sujet l'impact sur les entreprises. Au nombre des employeurs français, néanmoins, comptent également l'État et les collectivités territoriales. Avez-vous une idée de l'effet d'une telle mesure sur ces acteurs ? Serait-il à peu près similaire à celui que vous avez mesuré pour les entreprises ?

Me Nicolas Meurant. – Les coûts de gestion devraient augmenter dans les mêmes proportions, étant entendu que les logiciels utilisés par les collectivités sont parfois, mais pas toujours, aussi performants que ceux dont sont équipées les entreprises. Lorsqu'une contrainte nouvelle oblige à repenser intégralement le logiciel de paie, le surcoût est difficile à quantifier.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Le sujet avait été traité de manière approfondie par la commission des finances, laquelle dispose désormais, en la matière, de bonnes connaissances, que les apports de cette étude achèvent de compléter. Fort de ces éclairages, le Gouvernement s'est mis au travail. Que faudra-t-il changer ? Nous verrons cela en séance, au cours de la deuxième quinzaine de juillet. La commission des finances sera saisie et fera des propositions, comme l'a déjà évoqué le rapporteur général.

Mme Élisabeth Lamure, présidente de la délégation aux entreprises. – Le Gouvernement pourra en effet utiliser cette étude pour finaliser son texte ; quant à nous, parlementaires, nous pourrions intervenir dans les discussions, éventuellement par voie d'amendement.

La réunion est close à 15 h 55.

COMMISSION DES LOIS

Mardi 20 juin 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 15 h 05.

Hommage à Patrick Masclet

M. Philippe Bas, président. – Notre collègue Patrick Masclet nous a quittés, hélas, le 4 juin dernier après avoir lutté avec beaucoup de courage contre la maladie. Il avait remplacé, au sein de notre commission, notre ancien collègue Jean-René Lecerf. Nous l'apprécions tous pour sa sagesse, son discernement, sa gentillesse et son humour.

Les membres de la commission des lois se lèvent et observent une minute de silence.

Nomination de rapporteurs

M. Philippe Bas est nommé rapporteur sur le projet de loi organique n° 580 (2016-2017) et le projet de loi n° 581 (2016-2017) rétablissant la confiance dans l'action publique (procédure accélérée).

M. Michel Mercier est nommé rapporteur sur le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, sous réserve de son dépôt.

Mme Catherine Di Folco est nommée rapporteur sur le projet de loi n° 432 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières.

M. Mathieu Darnaud est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 550 (2016-2017) ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense.

Bilan annuel de l'application des lois - Communication

La commission entend une communication du président Philippe Bas sur l'application des lois.

M. Philippe Bas, président. – Comme chaque année à cette période, il me revient de vous présenter le bilan de l'application des lois relevant du champ de compétences de notre commission, à la demande de la Conférence des présidents, en lien avec notre collègue Claude Bérít-Débat, président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études.

La plupart des mesures d'application des lois sont prises.

Toutefois, les délais dans lesquels elles sont publiées sont parfois plus longs que les délais d'adoption des lois elles-mêmes. Le pouvoir exécutif se plaint quelques fois de la lenteur des travaux parlementaires, force est de reconnaître qu'il lui arrive d'être plus lent que nous !

L'inflation législative, qui est un mal bien connu et régulièrement dénoncé, s'est aggravée en fin de législature : le coefficient multiplicateur du nombre d'articles au cours de la navette parlementaire est ainsi passé de 1,83 entre 2007 et 2014 à 2,14 en 2015-2016.

Il est aussi possible de relever l'accélération sensible, à la toute fin du quinquennat, du rythme de parution des mesures d'application des lois promulguées au cours de la quatorzième législature, lorsque l'équipe gouvernementale sortante s'est efforcée de terminer son travail avant de laisser la place à une nouvelle équipe.

Ainsi, pour les lois relevant de la compétence de notre commission, 92 mesures d'application ont été prises aux mois d'avril et mai 2017, soit une moyenne de 46 par mois, contre une moyenne de 7 mesures d'application par mois entre le 26 juin 2012 et le 30 septembre 2016. Le rythme a donc été 6,5 fois plus élevé au cours des deux derniers mois qu'au cours des cinquante-et-un premiers mois du précédent quinquennat. C'est la preuve que lorsque le Gouvernement veut, il peut !

Si l'on peut s'en réjouir pour le traitement du stock et les délais de publication des mesures d'application des lois, il convient d'être attentifs à ce que leur qualité ne s'en trouve pas dégradée. Ce sera l'objet du bilan que nous ferons l'année prochaine, puisqu'un grand nombre de mesures publiées aux mois d'avril et mai concernent des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017.

Trente lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2015-2016 ont été examinées au fond par notre commission, soit 55 % de l'ensemble des lois promulguées hors conventions internationales. Dix-huit étaient d'initiative parlementaire, dont dix issues de propositions de loi sénatoriales.

Au 31 mars 2017, 20 étaient entièrement applicables, dont 16 d'application directe. Le taux d'application de ces 30 lois s'élevait à 72 %, soit un taux sensiblement équivalent à celui de l'an passé (76 %). Les délais de publication des mesures réglementaires d'application se sont en revanche détériorés, puisqu'un peu moins d'un tiers de ces mesures ont été publiées dans un délai inférieur ou égal à six mois, contre 73,5 % en 2014-2015.

Au-delà de ces données chiffrées, je voudrais plus particulièrement évoquer la mise en œuvre de trois réformes intervenues au cours de l'année parlementaire 2015-2016.

La première résulte de la loi organique du 25 avril 2016 relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie, que nous avons votée dans les délais les plus brefs, pour assouplir les conditions de nomination des membres des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie afin de faciliter la constitution du collège de l'autorité locale de la concurrence, instituée par une loi du pays du 24 avril 2014, et lutter ainsi contre la hausse des prix. Malgré cet assouplissement, les membres de l'autorité locale de la concurrence n'ont toujours pas été nommés à ce jour et les compétences de cette autorité administrative indépendante restent pour le moment exercées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie... J'imagine que vous le regrettez, Madame Tasca.

La deuxième réforme intervenue au cours de l'année parlementaire 2015-2016 que je voudrais évoquer résulte des trois lois du 1^{er} août 2016 relatives aux « listes électorales ». Leurs dispositions entreront en vigueur selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État et, au plus tard, le 31 décembre 2019. Ce chantier nécessitera du temps. C'est pourquoi, à l'initiative de notre rapporteur Pierre-Yves Collombat, le Sénat a prévu une entrée en vigueur différée et aucun décret d'application n'a encore été pris. Il est donc normal que ces lois ne soient formellement pas encore applicables.

La dernière réforme que je voudrais évoquer résulte de la loi du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections. Elle porte sur les sondages électoraux diffusés en France, même depuis l'étranger, et sur les opérations de simulation de vote réalisées à partir de sondages. Nos collègues Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli ont sans doute été particulièrement attentifs à sa mise en œuvre puisqu'elle s'inspire de recommandations qu'ils avaient formulées dans un rapport d'information d'octobre 2010 et d'une proposition de loi adoptée à l'unanimité par le Sénat le 14 février 2011 mais jamais inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Lors de la première publication ou diffusion en France d'un sondage électoral, plusieurs informations doivent désormais être communiquées à la commission des sondages et, pour certaines, mises en ligne sur le site de la commission. Il s'agit notamment des marges d'erreur et des critères de redressement. Ainsi, un nombre significatif de notices a été publié, avec un pic de 137 notices au mois de mars dernier en raison de la campagne électorale pour l'élection présidentielle. Ces informations complémentaires devraient également, en principe, être publiées par les organes de presse qui commandent les sondages. Dans la pratique toutefois, les organes de presse demandent aux instituts de sondage de les publier préalablement eux-mêmes sur leur site, l'obligation de publication d'informations complémentaires ne s'appliquant qu'à la « *première publication ou diffusion* » des résultats du sondage.

Le rôle de la commission des sondages a été renforcé. Elle est habilitée à contrôler la conformité du sondage à la loi et aux règlements. En cas de violation de leurs dispositions ou d'altération de la portée des résultats obtenus, elle peut adresser une mise au point à « *toute personne qui publie ou diffuse [ou a] commandé, réalisé, publié ou diffusé* » un sondage électoral. Enfin, les sanctions pénales en cas d'infraction ont été renforcées.

M. Jean-Pierre Sueur. – Avec Hugues Portelli, nous constatons qu'en dépit du renforcement, par la loi de modernisation de diverses règles applicables aux élections, des sanctions applicables en cas de non-respect de la loi de 1977 relative aux sondages électoraux, aucune sanction pénale n'a jamais été prononcée. L'esprit de la loi est souvent détourné. Il n'y a aucun sens à publier un sondage sans indiquer la marge d'erreur. C'est particulièrement vrai si les résultats sont serrés. C'est pourquoi nous avons prévu que la marge d'erreur devait figurer à côté du sondage lors de la première publication. Évidemment les sondeurs ont trouvé la parade : ils publient la marge d'erreur à part, sur un site internet, certes public mais confidentiel, et les sondages sont repris dans les journaux sans la mentionner. La commission des sondages constate elle-même un détournement de l'esprit de la réforme, mais elle est tenue par le texte de la loi. Peut-être pourrions-nous examiner ce point dans le cadre de ce bilan annuel. Enfin, si les notices adressées à la commission des sondages se sont étoffées, certaines formulations concernant les critères de redressement restent très elliptiques. Je propose de compléter le bilan d'application de cette loi par ces informations précises.

M. Philippe Bas, président. – Je suis d'accord.

M. René Vandierendonck. – Il serait utile de disposer d'éléments statistiques sur le pouvoir d'initiative parlementaire. Combien de propositions de loi ont achevé leur parcours parlementaire ? Combien restent en navette ?

M. Philippe Bas, président. – Dix-huit propositions de loi ont été définitivement adoptées au cours de l'année parlementaire 2015-2016, dont dix d'initiative sénatoriale.

M. René Vandierendonck. – Il y a aussi un stock important...

M. Philippe Bas, président. – En effet ! Mais beaucoup de propositions de loi très anciennes ont perdu leur raison d'être. Il conviendrait de faire un tri. Cette question devrait être évoquée lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 29 juin.

M. Alain Vasselle. – Les élections récentes ont révélé une incohérence concernant les heures de clôture des scrutins. Afin d'éviter toute distorsion liée à la diffusion anticipée de sondages, on nous a expliqué qu'il fallait harmoniser l'heure de fermeture des bureaux de vote lors de l'élection présidentielle et celle-ci a été fixée à 19 heures, sauf dans les grandes villes. Mais, pour les élections législatives, les bureaux de vote dans la majorité des villes ont fermé à 18 heures. Beaucoup d'électeurs ne le savaient pas et sont arrivés après la fermeture...J'avais déposé un amendement maintenant l'heure de fermeture à 18 heures dans les petites communes. Je regrette qu'il n'ait pas été adopté. De même, je ne comprends pas pourquoi les résultats des élections législatives dans les circonscriptions des Français de l'étranger ont été connus une semaine avant les élections en métropole ! Plus personne n'y comprend rien...

M. Jean-Pierre Sueur. – Au Sénat, suivant nos rapporteurs, ainsi que les auteurs de la proposition de loi, nous avons voté en faveur d'une heure unique partout, fixée à 19 heures. Finalement nous avons été battus et les grandes villes peuvent toujours demander au préfet une dérogation pour fermer leurs bureaux à 20 heures.

M. Philippe Bas, président. – Ce serait évidemment plus simple si les bureaux fermaient à la même heure pour toutes les élections. Il est de tradition dans notre pays que les campagnes votent jusqu'à 18 heures et les grandes villes jusqu'à 20 heures. Le débat sur la loi d'avril 2016 sur l'élection présidentielle a été complexe. On nous a demandé de retarder d'une heure la fermeture des bureaux dans les campagnes, pour l'aligner à 19 heures sur tout le territoire, sauf dans les grandes villes. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, instigateur de la réforme, souhaitait éviter que les électeurs des villes puissent être influencés par les résultats des campagnes dans une élection présidentielle où tout le monde doit se prononcer sur les mêmes candidats partout en France. La problématique est différente pour les autres scrutins locaux ou les élections législatives, car les candidats sont différents selon les circonscriptions et il est très difficile d'établir un sondage national fiable avant la fermeture des bureaux de vote. Donc la réforme avait des justifications.

De même, c'est pour des raisons pratiques que nous avons voté en 2011 un texte qui prévoit que l'élection des députés des Français de l'étranger a lieu une semaine avant les élections en métropole, car il faut tenir compte des contraintes matérielles, liées au vote par correspondance ou à l'acheminement du matériel électoral par exemple. Il est vrai que cela a des inconvénients. Toutes ces questions méritent d'être examinées, les solutions retenues ont leur raison d'être mais rien ne dit qu'elles ne soient pas perfectibles.

M. Alain Richard. – Lors de l'élection présidentielle, les sondeurs étaient dans la plus grande incertitude sur l'ordre d'arrivée des candidats, au moins pour les deuxième et troisième places. Si les bureaux de vote n'avaient pas tous fermé à la même heure, des rumeurs sur cette grande incertitude auraient nécessairement circulé. Voilà qui illustre la pertinence de l'harmonisation de l'heure de fermeture des bureaux de vote pour l'élection présidentielle. En revanche, j'ai toujours défendu le maintien de la possibilité de fermer les bureaux de vote à 20 heures dans les grandes villes, car les électeurs sont plus nombreux, souvent plus de 2 000 inscrits par bureau. Dans un bureau de vote performant, on arrive à faire voter jusqu'à 150 électeurs par heure. Il pourrait donc s'avérer difficile de permettre à tous les électeurs inscrits dans les grandes villes comme Paris ou Lyon de voter en fermant les bureaux de vote à 19 heures. Toutefois, si cela s'avérait possible, ce serait le signe que la fermeture à 20 heures ne serait plus justifiée sinon pour permettre à ceux qui rentrent de week-end de voter.

M. Michel Mercier. – L'harmonisation de l'heure de clôture du scrutin pour l'élection présidentielle est sans doute une idée séduisante. Pour les élections législatives, j'ai constaté des incohérences dans le Rhône, partagé entre le département du Rhône et la métropole de Lyon : comme les circonscriptions n'ont pas été redécoupées, certaines étaient à cheval sur les deux et les bureaux de vote n'ont pas fermé à la même heure ! La charte de 1814 évoque les députés élus dans le département. Le secrétaire général du gouvernement m'a indiqué que le département, visé par le code électoral, était le département comme circonscription d'action de l'État, et non le département comme collectivité territoriale. Pourtant la commune peut aussi être considérée comme une circonscription de l'État et on prend alors en compte la circonscription constituée par la collectivité territoriale... Conséquence de cette incohérence, les résultats de certains bureaux de vote étaient déjà remontés à la préfecture alors que l'on votait encore dans d'autres ! Il y a là une inégalité de traitement évidente entre les électeurs.

Mme Catherine Tasca. – La France est un pays où l'on a tendance à considérer que la règle particulière est meilleure que la règle générale. Cela n'est pas bon pour la République... Les règles devraient être les mêmes pour toutes les élections et sur tout le territoire ! Les citoyens s'habitueraient et ne se poseraient plus de questions. Les retours de week-end ne sont pas un argument pour fermer plus tard les bureaux de vote dans les grandes villes. Alors que l'on cherche toujours à améliorer l'information des citoyens, on fait ici le contraire. Arrêtons de marcher sur la tête ! La règle générale est, en général, meilleure que la règle particulière.

M. Philippe Bas, président. – Vous avez raison sur ce point, mais le débat nous a montré qu'en l'occurrence, les règles particulières avaient une certaine justification. Il est vrai toutefois que la différenciation s'est aggravée cette année : horaires différents pour l'élection présidentielle, dates différenciées pour certaines collectivités ultramarines ou les Français de l'étranger, etc. Les gens s'y perdent, les maires aussi !

Examen des pétitions adressées au Président du Sénat

La commission examine une pétition adressée au Président du Sénat, en application des articles 87 et suivants du Règlement du Sénat.

M. Philippe Bas, président. – En application des articles 87 et suivants du Règlement du Sénat, les pétitions adressées au Président du Sénat, une fois inscrites au rôle

général, sont renvoyées à la commission des lois. Notre commission peut décider soit de les renvoyer à un ministre ou à une autre commission du Sénat, soit de les soumettre au Sénat, soit de demander au Président du Sénat de les transmettre au Défenseur des droits, soit de les classer purement et simplement.

Les pétitions deviennent caduques de plein droit à l'ouverture de la session ordinaire qui suit celle au cours de laquelle elles ont été déposées. Les pétitions déposées dans l'intervalle des sessions ordinaires sont rattachées, pour le calcul des règles de caducité, au premier jour de la session ordinaire suivant la date de leur dépôt. Tel est le cas de l'unique pétition que nous avons à examiner pour la session 2016-2017, inscrite au rôle général des pétitions le 25 juillet 2016, sous le numéro 70-275.

Elle émane de M. Jean Vincent, président du Collectif pour le Futur du Site de Grignon, qui souhaite obtenir des informations sur l'état d'avancement et les conditions de la vente éventuelle du domaine de Grignon, situé dans les Yvelines. Ce site historique, propriété de l'Etat, est aujourd'hui occupé par l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (Agro Paris Tech) et l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) qui pourraient rejoindre le campus de Saclay, situé sur les territoires des Yvelines et de l'Essonne.

Le pétitionnaire s'inquiète dès lors du devenir du domaine de Grignon qui pourrait être mis en vente. Il fait état de pourparlers en ce sens au printemps 2016, avec le club de football Paris Saint-Germain, qui n'ont finalement pas abouti. M. Jean Vincent s'inquiète de la préservation du patrimoine public d'exception que constitue le domaine de Grignon, et précise avoir interrogé en vain plusieurs ministères sur son éventuelle vente.

Conformément à l'article 88 du Règlement du Sénat, je vous propose de renvoyer cette pétition au ministre de l'action et des comptes publics, compétent pour la gestion du domaine de l'État, et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, qui exerce la tutelle d'Agro Paris Tech et de l'Inra, sous réserve de changements éventuels dans la composition du Gouvernement.

J'en profite pour appeler votre attention sur le récent rapport de notre collègue Philippe Bonnecarrère, au nom de la mission d'information sur la démocratie représentative, la démocratie participative et la démocratie paritaire, que présidait Henri Cabanel. L'une des nombreuses et intéressantes propositions de ce rapport tend à « *revitaliser le droit de pétition auprès des assemblées parlementaires, en garantissant un droit de suite pour les initiatives suffisamment représentatives confié aux commissions permanentes compétentes.* »

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 15 h 40.

Mardi 27 juin 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 15 h 05.

Projet de loi organique et projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique - Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice

La commission entend Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi organique et le projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique.

M. Philippe Bas, président. – J'ai le plaisir d'accueillir Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, que les membres de la commission des lois connaissent déjà, car ils ont eu à se prononcer voilà quelques années sur sa nomination en qualité de membre du Conseil constitutionnel, fonction qu'elle a exercée jusqu'à sa nomination au Gouvernement.

Cette audition est ouverte à tous les sénateurs souhaitant y assister, y compris à ceux d'entre eux qui ne sont pas membres de la commission des lois, et à la presse.

Nous allons vous entendre sur deux textes, madame la garde des sceaux, dont l'objet est d'améliorer la régulation de la vie publique. Je remercie le Gouvernement d'avoir fait le choix de déposer ces textes en premier au Sénat. Sans doute ce choix s'explique-t-il par le statut de « chambre de réflexion » de notre assemblée. Le Sénat a en effet une certaine antériorité sur les questions de déontologie et d'éthique. Le travail collectif accompli au Sénat sous l'impulsion du président Gérard Larcher a débouché sur l'adoption d'un certain nombre de règles dont on trouve la trace dans les deux projets de loi qui nous sont aujourd'hui soumis.

Je rappelle ainsi les travaux de la commission des lois sur la prévention des conflits d'intérêts en 2011, ainsi que ceux de notre comité de déontologie parlementaire, du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat et du groupe de travail sur la gouvernance du Sénat.

Des instructions ont été prises par le bureau et le règlement du Sénat a été modifié en 2015 à la suite de l'ensemble de ces travaux. Les réformes adoptées prévoient le renforcement du rôle du comité de déontologie, des sanctions en cas de manque d'assiduité à nos travaux et des règles applicables à l'indemnité représentative de frais de mandat, l'IRFM. Nous sommes prêts, sur toutes ces questions, à discuter encore de possibles améliorations, ayant déjà nous-mêmes fortement progressé sur la voie de la régulation et de la transparence. Nous avons également adopté des règles concernant l'encadrement et la transparence de la réserve parlementaire, instauré une obligation de publicité et prévu une égalité d'accès à ces crédits de l'État pour tous les parlementaires.

En tant que « chambre de réflexion », nous serons hostiles en général aux amendements de surenchère ou de démagogie, car nous avons à cœur de faire des choix responsables pour progresser sur la voie d'une plus grande transparence et d'une meilleure régulation de la vie publique.

Le Sénat, madame la garde des sceaux, est aussi l'héritier d'une longue tradition de défense de la Constitution, des libertés et des droits fondamentaux. C'est la raison pour laquelle nous veillerons particulièrement à ce que les projets de loi ne viennent pas restreindre de manière disproportionnée ces droits et ces libertés et à ce qu'ils ne portent pas atteinte à la séparation des pouvoirs, sans laquelle l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dit qu'il n'y a point de Constitution.

Nous serons également vigilants, et je sais que ce sera également votre cas, madame la garde des sceaux, sur les propositions qui fleurissent en dehors de notre assemblée sur l'immunité parlementaire, laquelle a été créée après le régime de la Terreur pour éviter aux représentants de la nation souveraine de faire l'objet d'arrestations arbitraires. Il n'y a pas de place pour les lubies et les fantaisies dans un travail qui se doit d'être aussi sérieux et objectif que possible.

Nous serons également vigilants concernant les garanties fondamentales, la liberté de candidature, qui est un attribut de la citoyenneté en démocratie que nous devons absolument préserver, la libre activité des partis politiques, prévue à l'article 4 de la Constitution, la non-discrimination face à l'emploi en fonction des origines – cela vaut naturellement pour les collaborateurs parlementaires –, l'indépendance du Parlement, représentant la nation souveraine face aux autres pouvoirs, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Au cours de l'examen des deux textes que vous allez nous présenter, madame la garde des sceaux, le Sénat n'oubliera jamais qu'il représente les collectivités territoriales de la République, conformément à la Constitution. Il veillera donc à ce que les communes rurales de notre pays puissent avoir accès à des crédits de l'État – je pense à la réserve parlementaire – dans des conditions qui ne privilégient pas la majorité gouvernementale et le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif.

Plus généralement, nous demandons le respect des 600 000 élus de France, dont l'engagement dans la sphère publique et le désintéressement sont le dernier refuge dans une société de plus en plus marchande et consumériste.

Parler de projets de loi de « moralisation », comme on le fait trop souvent, est non seulement stupide à certains égards – une loi ne crée pas de morale philosophiquement, elle peut seulement en découler –, mais aussi injurieux pour tous ces Français dont il faut rappeler la probité, l'honnêteté et l'engagement au service des autres. Ce sont des Français comme les autres, ils doivent être traités comme les autres Français. L'intitulé des projets de loi traduit une prévention excessive à l'égard des élus des Français. Des mesures de défiance ne sont pas justifiées.

Sous ces quelques réserves, nous abordons l'examen de ces textes avec une grande bienveillance, madame la garde des sceaux.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis à la fois très honorée d'être présente devant vous aujourd'hui et un peu émue, car, comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, la dernière fois que j'ai été reçue dans cette salle, ce fut à l'occasion de mon audition préalable à ma nomination au Conseil constitutionnel. C'est avec beaucoup d'humilité, d'intérêt et d'attention que je me présente aujourd'hui devant vous, en tant que représentante du Gouvernement.

Monsieur le président, vous avez rappelé l'ensemble des travaux qui ont été accomplis par le Parlement préalablement aux deux projets de loi qui vous sont aujourd'hui présentés.

Je rappelle que le Président de la République avait annoncé durant sa campagne électorale que le premier texte de son quinquennat porterait sur la moralisation de la vie publique. Conformément à cet engagement, mon prédécesseur, François Bayrou, a préparé un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire, lesquels ont été présentés en conseil des ministres le 14 juin dernier et déposés le même jour sur le bureau du Sénat, en raison, en effet, de sa qualité de « chambre de réflexion ».

J'ai l'honneur aujourd'hui de porter, au nom du Gouvernement, cette réforme ambitieuse destinée à rétablir la confiance dans l'action publique. La transparence, la probité des élus, leur comportement exemplaire constituent des exigences sociales, politiques et éthiques fondamentales. Il s'agit de renforcer la confiance des citoyens dans leurs gouvernants et dans tous ceux qui concourent à l'exercice de la fonction publique. Ces exigences s'expriment dès 1789 dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, plus précisément dans son article 15, qui prévoit que : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

Beaucoup a été fait ces dernières années sur ces sujets. Plusieurs lois ont été votées. Ces textes ont imposé des règles d'éthique et de transparence financière aux responsables publics, à travers de nouveaux mécanismes de contrôle et de publicité. Le Parlement avait d'ailleurs déjà pris des actes dans ce domaine. Dès 2009, le Sénat s'est doté d'un comité de déontologie parlementaire sur l'initiative du président Larcher. Cependant, en dépit de la rigueur de la très grande majorité des élus, la confiance des citoyens dans leurs représentants a parfois été mise à mal ces dernières années. Je ne citerai ici aucun exemple. De nombreux progrès restent donc à accomplir pour restaurer la confiance entre les citoyens et leurs représentants.

La réforme présentée par le Gouvernement vise à apporter une réponse globale et à proscrire définitivement certaines pratiques, mais aussi à renforcer l'exigence de transparence et de pluralisme de la vie politique figurant dans notre Constitution.

Notre vie politique l'a montré, nous avons besoin depuis des années d'un « choc de confiance » et d'une exigence éthique. Tout en édictant de nouvelles règles en matière de probité et d'exemplarité pour les élus et les responsables politiques, qui répondent à un objectif d'intérêt général, reconnu et qualifié comme tel par le Conseil constitutionnel, notamment dans des décisions de 2013, cette réforme se veut également respectueuse de la séparation des pouvoirs et des grands équilibres institutionnels, notamment de l'autonomie des assemblées.

Je me limiterai aujourd'hui à présenter de manière très générale les trois thématiques de ces projets de loi : l'exercice du mandat parlementaire, le renforcement des règles de probité des acteurs politiques et le financement de la vie politique.

L'exercice du mandat parlementaire implique une exigence renforcée de probité de la part des élus. Parce qu'ils représentent le peuple, parce qu'ils incarnent la souveraineté nationale, les parlementaires ne peuvent avoir des comportements inacceptables ni faire le jeu de différents lobbies. Chacun de vous en est convaincu.

Les mesures qui leur sont applicables sont donc au cœur de ces deux projets de loi. Elles ont été conçues dans le respect de la séparation des pouvoirs et du principe de l'autonomie des assemblées qui en découle. Un renvoi aux règlements des assemblées pour la mise en œuvre de ces dispositions est ainsi prévu chaque fois que cela est nécessaire, dans la limite du champ de compétences défini par le Conseil constitutionnel, à savoir l'organisation et le fonctionnement des assemblées, la procédure législative et le contrôle de l'action du Gouvernement. En outre, chaque fois que cela était justifié, les mesures applicables aux parlementaires nationaux ont été étendues aux représentants nationaux au Parlement européen.

De nouveaux cas d'inéligibilité et d'incompatibilité sont prévus. Les parlementaires qui n'auraient pas rempli leurs obligations fiscales ne pourront plus rester en fonction. Saisi par le bureau de l'assemblée, le Conseil constitutionnel pourra prononcer la démission d'office du parlementaire.

Les incompatibilités relatives à l'activité de conseil sont renforcées et étendues. À l'heure actuelle, seule existe l'impossibilité pour un parlementaire de commencer pendant son mandat une activité de conseil. Cette interdiction ne s'applique d'ailleurs pas aux professions libérales réglementées comme celle d'avocat. Dans les textes qui vous sont soumis, et parce que cette disposition existante est apparue insuffisante en raison des risques de conflits d'intérêts, ce dispositif est complété selon trois axes.

Premier axe, un parlementaire ne pourra commencer à exercer ses activités pendant son mandat et il devra cesser celles qu'il a entamées dans les douze mois précédant le début de son mandat. La dérogation applicable aux professions réglementées est désormais supprimée.

Deuxième axe, les fonctions de direction exercées dans une société de conseil sont prises en compte.

Troisième axe, le contrôle par un parlementaire d'une société de conseil est également visé. Un parlementaire qui détient une société de conseil ou une participation peut en effet être influencé par les intérêts de ses clients. À cet égard, le code électoral ne prévoit rien. Le projet de loi définit des cas d'incompatibilité lorsqu'un parlementaire détient le contrôle d'une société de conseil, lorsqu'il acquiert ce contrôle au cours de son mandat ou peu avant son élection.

Le dispositif proposé par le Gouvernement en matière d'encadrement des activités de conseil assure, me semble-t-il, une conciliation entre les objectifs d'intérêt général qui sont poursuivis, tels que l'indépendance des élus, la prévention des risques de conflits d'intérêts et d'autres droits et libertés constitutionnellement garantis, en particulier la liberté d'entreprendre, laquelle est reconnue aux parlementaires comme à tout citoyen. Les dispositions prévues devraient permettre d'éviter les écueils constitutionnels qui avaient été relevés par le Conseil constitutionnel dans sa décision de 2013 en raison d'une disposition qui lui était alors apparue trop générale.

Ces nouvelles règles sont complétées par des dispositions renforçant la prévention des conflits d'intérêts. Le Gouvernement a choisi de retenir une définition de la notion de conflit d'intérêts moins « englobante » que celle qui figure dans les lois de 2013 et de 2016. Ce choix est justifié par le souci de ne pas mettre les parlementaires exerçant d'autres responsabilités, notamment électives, qui les conduisent à prendre en compte un autre intérêt

public, notamment un intérêt local, dans l'impossibilité de participer aux travaux du Parlement. Il reviendra à chaque assemblée de préciser dans son règlement les règles internes de prévention et de traitement de ces situations de conflit d'intérêts.

Dans un souci de transparence, l'indemnité représentative de frais de mandat sera remplacée par un remboursement au réel, sur présentation de justificatifs, des frais engagés par les parlementaires dans l'exercice de leur mandat. Le Conseil constitutionnel a considéré dans une décision de 2015 que l'IRFM n'est pas une composante de l'indemnité parlementaire, dont le montant est fixé par la loi organique en vertu de l'article 25 de la Constitution. Dès lors, il appartiendra à chaque assemblée de définir dans son règlement les modalités de remboursement et de fixer un plafond.

Enfin, le projet de loi organique prévoit la suppression de la pratique de la réserve parlementaire. Le Gouvernement s'est rangé sur ce point à l'avis du Conseil d'État, qui a souligné la difficulté d'interdire dans la loi organique relative aux lois de finances une pratique qui est originellement contraire à l'article 40 de la Constitution.

J'en viens maintenant au renforcement des règles de probité des acteurs politiques.

La probité des représentants et l'exemplarité de leur comportement constituent à l'évidence des exigences démocratiques fondamentales. De ce point de vue, les obligations de transparence à l'égard du Président de la République sont renforcées. Chaque citoyen pourra juger de l'évolution de son patrimoine entre le début et la fin de son mandat, au regard d'un avis qui sera publié par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans des délais sur lesquels nous aurons peut-être l'occasion de revenir durant le débat.

Le projet de loi étend également, sauf décision spécialement motivée, l'obligation pour les juridictions répressives de prononcer la peine complémentaire d'inéligibilité pour tout crime, ainsi que pour toute une série d'infractions à la probité. Sont ainsi mentionnés : la concussion, la corruption, le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts, le favoritisme, le détournement de fonds publics, le recel et le blanchiment du produit de ces deux délits, le faux en écriture publique, la fraude électorale, la fraude fiscale, une déclaration mensongère à la HATVP. La liste des infractions concernées par cette peine tout comme le mécanisme retenu pour son prononcé permettent de s'assurer du principe de nécessité des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789. Le principe d'individualisation des peines qui en découle est également respecté, la peine ne pouvant être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce.

Ces dispositions sont de nature à renforcer l'exigence de probité des candidats aux élections en écartant des fonctions électives les personnes qui, par les infractions qu'elles ont commises, ont démontré ne plus remplir les conditions essentielles à l'exercice d'un mandat électif.

Enfin, il sera désormais interdit aux membres du Gouvernement, aux parlementaires et aux titulaires de fonctions exécutives locales d'employer les membres de leur famille proche en tant que collaborateurs. Cette interdiction a déjà été prévue s'agissant des collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement par un décret du 14 juin 2017, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la séparation des pouvoirs.

Telles sont les dispositions renforçant les règles relatives à la probité des acteurs politiques. Cela étant dit, je suis absolument consciente que la quasi-totalité des acteurs de la vie publique sont d'une probité exemplaire.

Les textes conduisent également à une réforme importante des règles de financement de la vie politique. Les partis politiques dépendent très largement du financement public. Cependant, les règles qui s'appliquent à eux n'offrent pas toutes les garanties contre les abus ou les dérives. Par ailleurs, ces règles ne sont pas nécessairement favorables au renouvellement de la vie politique et au pluralisme. Il est donc proposé de renforcer le contrôle des comptes des partis politiques et des campagnes électorales, dans le respect des dispositions de l'article 4 de la Constitution, qui prévoit que les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement.

Le mandataire financier du parti recueillera l'ensemble des ressources reçues par ce dernier, et non plus seulement les dons, comme c'est le cas actuellement. Les partis politiques devront donc tenir une comptabilité selon un règlement établi par l'Autorité des normes comptables. Cette comptabilité devra inclure les comptes de toutes les organisations territoriales du parti ou groupement afin de permettre à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de disposer d'un périmètre de contrôle consolidé.

Le financement des partis et des campagnes électorales sera mieux encadré. Afin d'éviter les dons déguisés, les prêts des personnes morales, y compris de droit étranger, à l'exception des partis et des établissements de crédit européen, seront interdits. En contrepartie, l'accès au financement par les candidats et les partis politiques sera amélioré grâce à la création d'un médiateur du crédit.

Enfin, le Gouvernement souhaite la création d'une structure pérenne de financement, la Banque de la démocratie, afin de pallier les carences du financement bancaire privé. Le Gouvernement demandera donc au Parlement l'autorisation de légiférer par ordonnance sur ce point. Cette banque pourra se constituer sous la forme juridique d'un établissement doté de la personnalité morale, être adossée à un établissement de crédit existant ou prendre la forme d'un mécanisme de financement spécifique, par exemple un fonds de garantie. Une mission va d'ailleurs être confiée à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des finances pour étudier les conditions de mise en place de cette structure.

Voilà, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, l'ensemble des dispositions que le Gouvernement soumet à votre examen. Nous estimons qu'elles servent la démocratie en lui apportant un surcroît de transparence et de justice. Elles sont à la fois ambitieuses et équilibrées : ambitieuses, parce qu'elles s'attaquent aux vrais problèmes ; équilibrées, parce qu'il s'agit non seulement de poser des interdits, mais aussi de consolider dans notre pays le pluralisme politique, la transparence de la vie démocratique et la confiance des citoyens.

Ces mesures seront complétées par un projet de loi constitutionnelle, qui pourrait être présenté à l'automne, mais dont les grandes lignes ont déjà été arrêtées par le Président de la République et le Premier ministre afin d'assurer la confiance nécessaire à l'exercice de notre vie publique.

Ces grandes lignes seraient les suivantes : limitation à trois du nombre de mandats consécutifs que pourront exercer les parlementaires et les membres des exécutifs locaux, sauf

pour les petites communes ; interdiction du cumul entre fonctions gouvernementales et fonctions exécutives locales ; suppression de la Cour de justice de la République, là encore pour rétablir la confiance dans l'action publique ; fin de la présence de membres à vie au sein du Conseil constitutionnel.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais en conclusion souligner tout à la fois l'ambition et la fermeté des intentions du Gouvernement quant aux principes que je viens d'exposer devant vous, rappeler sa vigilance sur le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et vous assurer, enfin, de l'écoute très attentive que je prêterai à toutes les observations et réactions dont vous me ferez part tant sur ces textes que sur les propos que je viens de tenir devant vous.

M. Philippe Bas, président. – Merci, madame la garde des sceaux, de cet exposé très précis du contenu des deux textes qui nous sont soumis, dont nous aurons à délibérer et que nous veillerons à amender, comme c'est notre tradition. J'invite à présent mes collègues à vous poser leurs questions.

M. Alain Vasselle. – Ma première question a pour objet le traitement des parlementaires. J'avais lu dans la presse que le Président de la République et M. Bayrou imaginaient, à l'origine, la fusion de l'indemnité parlementaire et de l'indemnité représentative de frais de mandat, ou IRFM, ainsi que la fiscalisation de cette dernière. Je constate que le Gouvernement a choisi une autre voie. Ce choix est-il définitif, ou bien la solution initiale peut-elle être encore examinée ? J'avais moi-même pris l'initiative, il y a maintenant trois ans, de suggérer une telle modification au président du Sénat, qui m'avait informé que cela nécessiterait la révision d'une ordonnance qui date des années 1950. On pourrait aussi imaginer que les parlementaires puissent bénéficier, à l'instar de certains organismes, d'un statut particulier d'abattement forfaitaire fiscal correspondant aux frais qu'ils encourent dans l'exercice de leurs fonctions.

Ma seconde question sera beaucoup plus rapide : en ce qui concerne les limites qui seront apportées à l'exercice de mandats consécutifs, vous avez fait état d'une exemption pour les petites communes : pourriez-vous nous préciser en deçà de quel seuil de population cette exemption s'appliquerait ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Madame la garde des sceaux, mes chers collègues, ma première question porte sur les conditions d'inéligibilité prévues dans ce projet de loi. Pour certains bons esprits, il aurait été judicieux d'exiger que tout candidat à une élection fournisse un casier judiciaire attestant de l'absence de toute condamnation pour manque de probité. Or vous connaissez parfaitement ce qu'a dit le Conseil constitutionnel à ce sujet. Vous avez donc imaginé un dispositif où la condition d'éligibilité est remplacée par une peine d'inéligibilité, peine complémentaire à laquelle le juge peut déroger. Ce dispositif vous paraît-il susceptible d'être amélioré, nonobstant la décision du Conseil constitutionnel, qui a mis l'accent sur des principes que nous connaissons et auxquels nous sommes attachés ? De fait, la décision du Conseil constitutionnel n'engendre-t-elle pas des conséquences peu satisfaisantes ?

Par ailleurs, vous avez mentionné une réforme constitutionnelle à venir et vous en avez présenté les principaux éléments. Or vous n'ignorez pas que, dans cette enceinte comme à l'Assemblée nationale, il a beaucoup été question dans les dernières années d'une réforme constitutionnelle qui éviterait à notre pays de faire encore et toujours l'objet de commentaires de la part de la Cour européenne des droits de l'homme relativement au statut du parquet, ce qui suppose d'apporter des modifications au Conseil supérieur de la magistrature ou encore au

système disciplinaire. Nous avons beaucoup travaillé sur ce point sans pouvoir aboutir. Ne pensez-vous pas, madame la garde des sceaux, que cette importante réforme pourrait judicieusement prendre place dans votre projet de révision constitutionnelle ? Avez-vous l'intention de prendre des initiatives à cet égard ?

M. Jean-Pierre Grand. – Madame la garde des sceaux, peut-être vais-je vous apparaître un peu en dehors du sujet, mais il n'en est rien. L'action publique et l'exercice de tout mandat d'élu imposent un double respect, celui de la démocratie et celui de la probité. Vous avez abordé particulièrement le respect de la probité, je voudrais pour ma part évoquer celui de la démocratie, par le biais d'un exemple d'actualité. Je souhaite en effet aujourd'hui vous alerter solennellement quant à l'atteinte à la démocratie qui est organisée cyniquement à Montpellier au sein du conseil de métropole. Le président de la métropole de Montpellier a décidé de créer au sein de ce conseil un groupe « En Marche » ; c'est son droit. En revanche, ce qui est parfaitement attentatoire à la démocratie, c'est que tous les vice-présidents qui n'acceptent pas de rallier ce groupe seront démis de leurs fonctions lors d'une réunion spéciale le 5 juillet prochain ; environ un tiers d'entre eux est concerné. Le quotidien *Midi Libre* consacre aujourd'hui six colonnes à l'affaire.

Madame la garde des sceaux, ces méthodes d'une autre époque posent de nombreuses questions ; elles bafouent la démocratie, entament encore plus la confiance de nos concitoyens dans l'action publique et, accessoirement, donnent du parti politique majoritaire une image consternante. J'ai donc pensé que cette information avait toute sa place dans la réflexion d'aujourd'hui.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie, monsieur le sénateur, cher collègue, d'être un ardent défenseur de la démocratie ! Madame la garde des sceaux, vous avez la parole pour répondre à cette première série de questions.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Monsieur Vasselle, quant aux indemnités des parlementaires, vous évoquez la possibilité d'autres solutions. La proposition que nous vous faisons ici a été réfléchie et elle nous semble intéressante. Nous estimons, évidemment, que rien de ce qui constituerait un remboursement de frais réels ne serait fiscalisé. C'est la moindre des choses ! Quant à la réflexion menée autour de la fusion des indemnités et de leur fiscalisation, nous avons choisi une autre approche, celle du remboursement des frais réels. J'ai bien conscience de la complexité que cela peut engendrer en termes de charges, mais ce mécanisme répond à une logique et devra être mis en œuvre au sein de chaque assemblée.

Si vous me permettez d'élargir le sujet, cela touche à la question de la rémunération des parlementaires, qui me paraît aujourd'hui ouverte. Il me semble qu'on pourrait prendre un peu de hauteur et, à partir de ces textes, mener une réflexion élargie sur la question de la rémunération des parlementaires. Je suis sur ce point très ouverte et très attentive à ce qui pourrait être proposé, même si cela ne trouve pas sa place dans ces textes de manière immédiate.

Quant à l'exception qui serait faite, à l'égard des petites communes, à la limitation dans le temps des mandats, il m'est difficile de vous répondre à ce stade, dans la mesure où les arbitrages n'ont pas encore été rendus sur ce futur projet de loi constitutionnelle. On pourrait imaginer un seuil autour de 3 500 habitants, mais je n'ai sur ce point aucune certitude. Des précisions seront évidemment apportées sur ce sujet.

Monsieur Jean-Pierre Sueur, votre première question portait sur le casier judiciaire et la peine complémentaire d'inéligibilité. Il a bien été écarté d'interdire aux personnes ayant été définitivement condamnées de faire acte de candidature à une élection, en raison du risque constitutionnel que cela aurait posé. Il existe en effet un doute sur la constitutionnalité d'une telle mesure, qui pourrait être analysée comme une peine automatique et qui porterait donc atteinte au principe d'individualisation des peines découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. C'est pourquoi le Gouvernement a fait le choix d'une peine qui devra être prononcée explicitement par le juge dans une décision spécialement motivée et qui pourra être expressément écartée en raison des circonstances. Alors, il est vrai que ce mécanisme s'en trouve un peu compliqué, cela devient en quelque sorte un mécanisme par ricochet, mais ce choix nous permet d'éviter une éventuelle censure constitutionnelle.

Vous m'avez également posé une question sur la réforme constitutionnelle. Certes, je n'ai pas mentionné les nombreux travaux sur le sujet du parquet et de la nomination des membres du Conseil supérieur de la magistrature. Une réflexion sera conduite à ce sujet et je suis certaine qu'elle aura des traces dans le projet de loi constitutionnelle. Le Président de la République s'est déjà engagé sur ce sujet pendant la campagne présidentielle.

Je suis plus ennuyée, monsieur Grand, pour vous répondre sur l'affaire montpelliéraine.

M. Jean-Pierre Grand. – Je comprends que vous soyez ennuyée !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Disons que cela ne constitue pas exactement une question juridique, mais je crois avoir entendu le message.

M. Joël Labbé. – Madame la garde des sceaux, je tiens tout d'abord à vous exprimer, au nom du groupe écologiste du Sénat, toujours existant et toujours actif, le plaisir que nous avons de vous entendre aujourd'hui.

Sur le fond, nous déposerons en temps venu une série d'amendements à ces projets de loi. Un point particulier me pose souci depuis que je siége dans cette assemblée : c'est le mode de scrutin public qui y est employé. On parle de la confiance de nos concitoyens envers les assemblées : ce mode de scrutin public, qui est spécifique à notre assemblée, fausse à mon sens le jeu démocratique.

Sur la forme, madame la garde des sceaux, votre éphémère prédécesseur s'était engagé à lancer une consultation citoyenne afin d'enrichir les propositions contenues dans ces deux projets de loi. En effet, si nous voulons reconnecter les citoyens avec la vie démocratique et les institutions, nous ne pouvons le faire sans leur donner des espaces d'expression ; or la démocratie ouverte, la démocratie numérique, est l'un de ces espaces. Nous comprenons, madame la garde des sceaux, qu'il vous est peut-être aujourd'hui difficile, au vu de la situation, de tenir cet engagement pris par votre prédécesseur. En l'absence d'une nouvelle déclaration du Gouvernement à ce sujet, mon collègue Henri Cabanel et moi-même avons décidé de lancer cette consultation citoyenne, avec l'aide de l'association « Parlement et citoyens », comme cela avait été fait pour la loi dite « Labbé » et pour la loi biodiversité avec un succès croissant.

J'espère, madame la ministre, que vous souscrirez à cette démarche de démocratie participative et que vous contribuerez à apporter, en direct, des réponses à nos concitoyens.

Nous comptons mettre cette consultation en ligne au plus tard lundi prochain et la laisser en ligne le temps de la première lecture de ces textes par le Sénat et l'Assemblée nationale. Le Gouvernement pourrait-il s'associer à cette démarche ? Si ce n'était pas le cas, seriez-vous à même, en tant que ministre, de nous apporter votre soutien ?

M. Alain Richard. – Je souhaite exprimer quelques demandes de précisions ou suggestions de réflexion à propos de plusieurs dispositions de ces deux projets de loi. Je reviendrai d'abord sur l'attestation fiscale. La rédaction actuelle du projet de loi prévoit que les services des impôts, services administratifs sous la responsabilité de l'exécutif, attestent que la personne élue a, au moment de l'élection, rempli ses obligations. Faute d'un complément à la phrase, cela crée une incertitude : sont-ce les obligations qui résultent de sa dernière déclaration, fût-elle incomplète, ou bien l'administration serait-elle alors mandatée pour faire état de doutes ou de demandes complémentaires que lui inspireraient les dernières déclarations et devrait-elle alors par conséquent faire état d'un contentieux naissant ou en cours ? Il me semble donc nécessaire de compléter cette phrase. La seule façon de concilier le souci de la transparence et la nécessité d'éviter des incertitudes exagérées est de préciser que l'administration atteste que l'intéressé, en l'état de ses déclarations, s'est acquitté de ses obligations.

Deuxièmement, en ce qui concerne les activités de conseil, le Gouvernement a recyclé, si j'ose dire, une liste d'intérêts présente dans le code électoral, liste dont l'objectif est voisin, mais non identique, à savoir la liste des sociétés ou des entreprises dans lesquelles un parlementaire ne doit pas avoir de fonctions de direction. Il serait donc désormais interdit à un parlementaire détenant une société de conseil d'offrir ses services aux sociétés de cette liste. Cela est sans doute bienvenu, mais il faudrait préciser ce qu'est une société faisant appel publiquement à l'épargne ; je suppose que cela désigne une société cotée. Si tel est le cas, il me semble qu'il pourrait toujours y avoir un risque de conflit d'intérêts. Un parlementaire peut en effet avoir une activité substantielle de conseil ou de direction dans des entreprises n'appartenant pas à cette catégorie. Ainsi, des start-up peuvent devenir des sociétés très importantes sans être cotées et donc figurer dans la liste. Je m'interroge par conséquent sur ce point au regard du degré de détail qui nous est imposé dans nos déclarations d'intérêts quant à des relations même occasionnelles – un simple déjeuner, parfois – avec telle ou telle entreprise. Ne serait-il pas possible, et compatible avec le principe de la liberté d'entreprendre, de faire figurer dans la déclaration d'intérêts le chiffre d'affaires de toute entité économique dès lors que ce chiffre d'affaires dépasse un certain seuil. Selon moi, ce serait un mode de prévention plus complet.

Troisièmement, votre prédécesseur, M. François Bayrou, a déclaré le 1^{er} juin, depuis la chancellerie et, ai-je compris, au nom du Gouvernement, que la suppression de la réserve parlementaire serait compensée par la création d'un fonds d'action pour les territoires ruraux, idée éminemment sympathique. Or la création de ce fonds ne figure pas dans ce projet de loi. Les défenseurs des territoires ruraux, qui sont quelques-uns dans cette assemblée, vont tout de même se montrer attentifs. Mentionnons au passage la possibilité d'un petit problème constitutionnel, puisque la réserve ne pose pas, à l'heure actuelle, de limite de population. Madame la garde des sceaux, entre-t-il dans les intentions du Gouvernement de maintenir au bénéfice des collectivités territoriales, les quelque 140 millions d'euros de crédits, pour l'essentiel d'investissement, qui sont aujourd'hui distribués suivant un mode qui est critiqué ? J'imagine que, en particulier dans cette assemblée, puisque nous avons eu le bonheur d'être saisis en premier, nous serons quelques-uns à imaginer des propositions qui pourraient être faites au Gouvernement dans ce domaine. D'ailleurs, il y a débat pour déterminer si le maintien de cette somme, qui est une pratique, peut faire l'objet d'un amendement

parlementaire sans contrevenir à l'article 40 de la Constitution. Il me semble en tout cas que la déclaration du précédent garde des sceaux devrait inspirer le Gouvernement.

Enfin, puisque vous avez eu la délicatesse d'indiquer que le sujet du niveau de rémunération des parlementaires devrait être abordé lors de la discussion sur l'IRFM, il me semble qu'il n'y a pas là débat. En effet, si cette réflexion aboutit, ce ne peut-être que sur la proposition du Gouvernement, puisque, à l'évidence, un amendement parlementaire qui oserait toucher à ce sujet aurait pour objet la création d'une charge publique et serait donc inconstitutionnel.

M. Roger Karoutchi. – Madame la ministre, je voudrais d'abord faire une observation. Même si je comprends bien l'esprit général de ces textes, et même si, sur certains sujets, nous allons avancer ensemble, je regrette que ce soit les premiers textes symboliques présentés par le Gouvernement. Si vous nous aviez offert un texte sur l'activité parlementaire, les rapports entre exécutif et législatif, et la condition de l'élu et de l'engagement public en France, j'aurais compris qu'on y fasse figurer certaines contraintes et des contrôles. Mais ces deux textes ne contiennent en réalité que le contrôle et la contrainte ! Cela donne, dans l'opinion publique, le sentiment que, par définition, ces projets de loi étaient absolument nécessaires parce que les élus ne sont ni moraux ni fréquentables tant qu'on ne les a pas mis sous contrôle ! Dans le gouvernement Fillon, j'étais responsable des relations avec le Parlement ; je sais la fragilité de ce qu'est l'activité parlementaire, quel que soit le groupe politique auquel on appartient. Il est donc un peu difficile d'accepter que l'on commence par cela, alors qu'un texte global, contenant les mêmes éléments, aurait été beaucoup plus facile à faire accepter. Il aurait aussi donné le sentiment que, si l'engagement public nécessite des contraintes, il constitue également quelque chose de tellement rare et formidable que cela doit être aussi évalué de manière positive.

J'entends bien la dernière observation de mon excellent collègue Alain Richard, dont la modération est connue sur la planète parlementaire, mais je dois vous avouer, madame la garde des sceaux, que le débat sur le niveau du traitement d'un parlementaire n'est pas ouvert ! L'opinion publique, l'air du temps sont tels que cela est impossible. Je me souviens des commentaires faits par notre ancien collègue député Henri Guaino sur son traitement, et des réactions que cela a engendrées. Je veux bien reconnaître qu'il était assez maladroit, mais il n'en reste pas moins que le débat n'est pas ouvert sur ce point.

Quant à l'IRFM, nous entrons à mon sens dans un système extraordinairement compliqué. Pour ma part, je garde mes factures, même si je fais tout ce que je peux pour contrôler tout moi-même. En revanche, au Parlement britannique, près de 80 personnes sont affectées strictement au contrôle des factures des députés. Envisage-t-on, au Sénat ou à l'Assemblée nationale, un recrutement pareil ? Il faudra bien que quelqu'un contrôle les factures. Les assemblées vont donc devoir mettre en place un système très lourd, à moins que vous n'imaginiez un système de transmission de factures et de contrôles aléatoires. Il reviendra aux assemblées, dans leur règlement, de le déterminer, mais en tout état de cause, c'est une vraie charge supplémentaire pour le Parlement.

Enfin madame la garde des sceaux, je m'interroge vraiment sur la révision constitutionnelle. Le Gouvernement devra obtenir l'assentiment d'une majorité des trois cinquièmes au Congrès ; ayant porté la réforme de 2008, qui est passée d'une voix, je peux dire que ces trois cinquièmes ne sont pas un cadeau : c'est un travail de tous les jours ! Sur le fond, vous nous annoncez que cette réforme limitera à trois mandats successifs l'exercice de fonctions exécutives locales, et que cela sera appliqué de manière rétroactive. Mais imaginez

seulement le maire d'une commune de 20 000 ou de 50 000 habitants, à qui l'on annonce qu'il ne pourra pas se représenter en 2020, parce qu'il aura déjà accompli trois mandats, et cela alors même qu'il vient de lancer des politiques nouvelles, des projets sur cinq ou sept ans ! Même quand a été votée l'interdiction du cumul des mandats pour les parlementaires, on a prévu un délai de quatre ans avant de les obliger à choisir. Madame la garde des sceaux, même en conservant ce principe de limitation dans le temps, ne croyez-vous pas qu'il faille trouver une solution pour éviter que cette nouvelle règle ne tombe comme un couperet en 2020, dans un délai donc extrêmement contraignant eu égard aux politiques menées dans les communes ?

M. Philippe Bas, président. – Je me prends à imaginer ce qu'aurait été l'histoire de la République française si on avait appliqué il y a 150 ans la règle du non-renouvellement des mandats au-delà de trois mandats successifs, en éliminant tous les hommes d'État qui ont contribué à la sauvegarde de la France. Qu'auraient été le Front populaire sans Léon Blum, la V^{ème} République sans Jacques Chirac ou la France sans Clemenceau ou Poincaré ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Joël Labbé a évoqué le mode de scrutin public, qui relève du règlement de chaque assemblée. C'est donc là que se trouve la solution ou l'évolution éventuelle.

Il est vrai que François Bayrou a souhaité engager une consultation citoyenne sur les textes dont nous débattons aujourd'hui. Non pas par principe, mais de manière circonstancielle, je ne suis pas favorable à la poursuite de cette démarche sur ces textes. Il faut qu'un tel travail ait lieu en amont. Les représentants de la nation et les citoyens ne peuvent pas débattre en même temps. J'ai souhaité que les deux procédures soient distinctes. C'est pourquoi, sur ces projets de loi, je n'engagerai pas, au nom du Gouvernement, une consultation de cette nature.

M. Richard a évoqué la nécessaire satisfaction des obligations fiscales par les parlementaires. Le délai laissé à l'administration fiscale pour opérer ce regard sur la situation de l'élu est très court. Il n'a pas été jugé opportun de prévoir un quitus fiscal délivré par l'administration fiscale. L'attestation ne constitue pas une prise de position formelle de l'administration sur la situation fiscale donnée du parlementaire : elle est une vérification, liée au constat que l'élu a déposé les déclarations d'impôt nécessaires et qu'il a payé les dettes fiscales connues de l'administration à la date de l'élection. En l'état des informations dont dispose l'administration fiscale, cette attestation ne condamne ni n'exonère, elle ne préjuge pas la suite de la procédure. Monsieur le sénateur, le Gouvernement sera à votre écoute si vous pensez qu'il faut clarifier le texte sur un certain nombre de points.

A été également évoquée la question du conseil. Bien que la liste préexistante soit assez longue et détaillée, elle pourrait ne pas prévoir des situations de conseil à des sociétés qui deviendraient rapidement importantes par un chiffre d'affaires ou par un déploiement. Faut-il mentionner un seuil de sommes perçues par le parlementaire, qui pourrait déclencher une incompatibilité ? Nous risquerions de nous heurter alors à la question de l'atteinte à la vie privée. Par ailleurs, la question se pose de savoir si le conflit d'intérêts ne naît pas davantage de la personne auprès de laquelle le conseil est délivré que du montant des sommes perçues.

Sur la question de la réserve parlementaire, monsieur le sénateur, vous citez M. Bayrou dans le texte, évoquant la réorientation vers un fonds d'action territoriale. Le projet de loi ne prévoit rien de précis en ce sens, ce qui suscite sans doute votre inquiétude. À ce stade, je ne peux pas m'engager. Des hésitations demeurent entre une affectation à un

fonds territorialement orienté ou à des fonds transversaux autour de politiques plus transversales, par exemple la politique en faveur des handicapés. Les arbitrages ne sont pas encore rendus.

M. Philippe Bas, président. – Nos amendements viendront !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Sur les salaires des parlementaires et l’initiative qui doit en revenir au Gouvernement, je m’abstiendrai.

M. Karoutchi regrette que ces projets de loi soient les premiers textes présentés par le Gouvernement, dans la mesure où ils portent plus sur des interdictions que sur l’engagement. À titre personnel, je sais l’engagement du personnel politique en France et le Gouvernement n’a pas pour objectif de le nier au travers de ce projet de loi, bien au contraire. Je ne suis pas tout à fait d’accord, d’ailleurs : ce n’est pas qu’un texte d’interdictions, certaines mesures visent au contraire l’incitation, notamment celles qui concernent le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Ce serait donc une erreur de ne considérer ces textes, dans leur philosophie et dans les dispositions précises qu’ils prévoient, que de ce point de vue.

Je conclurai sur l’IRFM. Si le modèle britannique repose sur une autorité administrative indépendante, nous n’avons pas retenu ce choix.

M. Daniel Chasseing. – Je souhaite revenir sur la réserve parlementaire. Je suis élu d’un département rural. Les petites communes ont de petits projets. Les subventions d’investissement que nous versons, mon collègue et moi-même, sont transparentes, contrôlées par les ministères. Malgré leurs montants modestes, elles sont très appréciables et appréciées par les petites communes. Il n’y a ni opacité ni clientélisme : toutes les communes sont aidées, quelle que soit leur couleur politique.

Madame la ministre, vous indiquez que « la suppression de la réserve parlementaire permettra de privilégier des modes de financement classiques assurant la gestion des crédits plus conforme à la loi de finances ». Selon vous, la pratique de la réserve parlementaire est contraire à l’article 40 de la Constitution. Pour ma part, je propose de conserver cette réserve parlementaire qui pourrait être mise en place à l’échelon départemental, sous le contrôle du préfet, en additionnant les réserves des sénateurs et des députés. Au sein de la commission pourraient figurer les sénateurs, les députés, un représentant de l’Association des maires de France et un du conseil départemental. Cette commission serait alors parfaitement démocratique. Madame la ministre, ne supprimez pas la réserve parlementaire, très importante pour les petites communes. Je déposerai un amendement en ce sens.

M. Pierre-Yves Collombat. – Mon expérience m’a montré que, dans un texte, ce qui ne figurait pas était souvent plus intéressant que ce qu’on y trouvait. Vous avez décidé de vous intéresser à la morale des parlementaires, des élus en général, en tenant un raisonnement un peu curieux : ils sont honnêtes et, pour cette raison même, il faut les traiter comme des délinquants potentiels !

Les sondages sont bizarres. À la question « les élus sont-ils plus ou moins corrompus ? », les Français répondent « plutôt corrompus ». Si nos concitoyens nourrissent cette défiance, ce n’est pas pour les raisons que l’on croit. Ce peut être dû à la concentration

des pouvoirs, au fait que les majorités changent, mais que c'est toujours la même politique qui est appliquée. C'est sans doute aussi dû au poids des médias, qui sont majoritairement possédés par des intérêts financiers ou sous l'influence de ces derniers, au point que votre prédécesseur, madame la ministre, en avait fait son cheval de bataille : « Je ne céderai rien sur la séparation de la politique et de l'argent. »

Or que contient le texte ? Rien ! Nous en sommes même au point où l'initiative des lois incombe aux médias. Il n'est qu'à lire l'étude d'impact et le nombre de scandales recensés pour justifier telle ou telle disposition. Je rejoins M. Karoutchi sur ce point : il faut une vue plus large.

Les seuls articles du projet de loi qui touchent à ces questions ont trait à la prise en compte des délits à caractère financier. Est ainsi dressée une liste des délits empêchant qu'on soit éligible. Un traitement particulier est réservé aux délits financiers : seuls les plus graves sont pris en compte. La façon dont les tribunaux appréhendent la prise illégale d'intérêts l'atteste : au moindre soupçon, on est bon, éventuellement sans condamnation ! On est en droit de s'inquiéter, d'autant que, sur cette question, le Sénat, par trois fois, a voté à la majorité, voire à l'unanimité, une modification de la formulation qui rend celle-ci moins « couperet » qu'actuellement. Je reposerai cette question au moment de la discussion. Reste, madame la ministre, qu'il existe encore une fois un traitement défavorable aux élus quant aux types de délits auxquels ils peuvent être confrontés.

M. Michel Raison. – L'intitulé de ce projet de loi est d'une prétention extrême ! Si ce texte suffisait à « rétablir la confiance dans la vie publique », ce serait bien. C'est pourquoi je proposerai une autre formulation. Toutefois, cela ne résoudra rien et n'éliminera pas ceux qui fautent. Quels que soient les textes votés, le principe même de la malhonnêteté, c'est de ne pas respecter la loi !

Que l'interdiction d'effectuer plus de trois mandats consécutifs concerne les parlementaires ne me choque pas. Mais les maires ! Si ceux-ci ne font pas bien leur travail, ils sont éliminés aux élections suivantes : c'est un suffrage très direct, même en cas de représentation proportionnelle. Il est beaucoup plus difficile de trouver un bon maire qu'un sénateur ou un député ; il n'est qu'à voir ce qui vient de se passer ! La proposition du Gouvernement est ridicule. Le mandat de maire est souvent un sacerdoce. La taille de la commune n'a rien à voir : pourquoi prévoir que, dans certaines communes, les maires pourront enchaîner quatre mandats au lieu de trois ? Il faut revenir sur ces questions.

S'agissant de la réserve parlementaire, la transparence s'est nettement améliorée, sauf pour les ministres et le Président de la République qui n'ont pas respecté cette injonction. Il est presque mieux que les parlementaires ne la distribuent plus. Ce n'est en effet guère pratique : ceux qui n'en ont pas ne sont pas contents et ceux qui en profitent ne disent jamais merci. Ce que nous voulons, c'est que cette somme prélevée sur le budget du ministère de l'intérieur continue d'être affectée aux communes. Après avoir dépouillé celles-ci d'un pourcentage important de leur dotation globale de fonctionnement, l'État va encore en profiter pour leur retirer ces sommes. Je le refuse : il faut que cela concerne à la fois la réserve des parlementaires et celle des ministres. Je souhaite que cette somme revienne de façon concrète aux communes qui en ont besoin.

Mme Éliane Assassi. – Madame la garde des sceaux, les projets de loi que vous nous présentez sont importants, d'autant que, sur un certain nombre de sujets, notre pays

accuse un retard important. Cependant, certains points sont absents de ces textes, en particulier la question des lobbies.

Ma question porte sur les moyens financiers des candidats et des partis politiques dans le cadre des campagnes électorales. Elle me semble très importante au regard du pluralisme.

La création d'un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques et d'un établissement financier présenté comme la « banque de la démocratie » peut paraître intéressante et opportune. En revanche, la nomination par décret du Président de la République du médiateur du crédit et le contrôle de cette nomination par le Parlement sont-ils une véritable garantie de l'indépendance de ce dernier vis-à-vis de la politique ou du politique ? S'agissant de la banque de la démocratie, notre première impression est bonne, mais, à bien lire l'article 12, je relève que les contours de cet établissement sont à ce jour relativement flous.

M. Hugues Portelli. – Ma remarque porte sur le troisième volet du projet de loi, celui qui concerne le financement de la vie politique et des partis. Les différents textes qui ont été adoptés en matière de vie politique et de financement depuis 1988 ont pour point commun de ne pas définir ce qu'est un parti politique. Or nous constatons une hausse considérable du nombre des partis. Pour l'immense majorité d'entre eux, ce sont des partis fictifs, créés à l'occasion des campagnes : le candidat conserve les sommes qu'il n'a pas dépensées, lesquelles alimentent les comptes des vrais partis. Il y a là un vide juridique tout à fait dommageable pour la démocratie.

Les candidats peuvent quasiment se faire financer à 100 % par les partis et l'argent public. Les partis sont financés par l'aide publique sur la base des résultats électoraux et du nombre de parlementaires. Ils perçoivent également les cotisations des parlementaires – là encore, c'est de l'argent public. Il y a deux catégories de partis, ceux qui sont financés intégralement par l'argent public et les autres. Ce système va-t-il perdurer ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Sur la question de la réserve parlementaire, je réaffirme que l'idée de cette mesure est non pas de ne plus rouvrir les crédits de la réserve parlementaire, ce qui aurait relevé de la loi de finances, mais d'interdire l'ouverture de crédits gérés selon ce mode, ce qui relève d'un niveau de norme supérieur à la loi de finances. Les solutions qui peuvent être envisagées relèvent ensuite de la loi de finances, non de ces projets de loi.

On peut envisager soit des politiques publiques de nature transversale, interministérielle, soit le redéploiement sur un dispositif qui garantit l'affectation aux territoires. A été suggérée la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et, depuis 2017, les parlementaires peuvent être présents dans les commissions départementales d'élus locaux chargées de la DETR. L'intervention du préfet, évoquée par M. Chasseing, ne me paraît en revanche pas conforme au principe de libre administration des collectivités territoriales.

M. Collombat a évoqué, pour le regretter, le fait que ce texte soit fondé sur la morale. Ce n'est pas l'objectif. La question est plutôt éthique. Il déplore que nous soyons surtout dans l'interdiction. Ce qui nous permet d'agir, c'est la Constitution elle-même. La loi met en place un certain nombre de contraintes.

Je pense souvent au droit de suffrage. Le code électoral contient quantité d'interdictions dont le seul objet est de permettre au droit de suffrage de s'exercer pleinement, avec éthique, rigueur et honnêteté. Je vois ici un mécanisme de nature un petit peu identique.

Vous avez évoqué le contrôle des médias, sujet que ce texte n'évoque en effet pas du tout, car il traite des élus et du financement de la vie politique.

Monsieur Raison, vous faites une observation sur l'intitulé de la loi. J'ai connaissance de cette remarque puisque le Conseil d'État et le président du Sénat, M. Gérard Larcher, l'avaient déjà portée devant moi. La volonté du Gouvernement de montrer qu'il y a un signe étant assez forte, je crois qu'il tiendra à garder le terme « rétablissement ». Cela étant, nous rediscuterons aussi de ce point.

Vous évoquez la question des mandats consécutifs, désirant, si je vous ai bien suivi, opérer une distinction entre les maires et les parlementaires. Je ne souhaite pas me livrer à ce débat ici. Le sujet me paraît en effet relever de la loi constitutionnelle et non du texte qui nous est soumis aujourd'hui.

Je crois avoir traité de la réserve parlementaire en répondant à M. Chasseing.

Madame Assassi, vous faites valoir que les textes ne permettraient pas d'exercer un contrôle assez efficace sur l'influence des lobbies. Je ne suis pas sûre que l'ensemble des dispositions proposées pour porter remède aux conflits d'intérêts aient eu cet objet. Je ne sais pas s'il faut que nous soyons plus précis ou que nous argumentions mieux. C'est également un point sur lequel nous reviendrons, mais *a priori*, je n'avais pas tout à fait la même approche que vous. Je vous rappelle en outre que la loi Sapin II était déjà intervenue sur cette question et que nous disposons donc désormais d'un arsenal législatif qui me semble assez complémentaire.

Vous évoquez la question du médiateur du crédit et vous vous demandez si son indépendance est suffisamment garantie. Il me semble que la référence au cinquième alinéa de l'article 13 de notre Constitution, qui exige l'avis public des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée, constitue tout de même une garantie intéressante. De plus, le texte qui vous est soumis prévoit des garanties à peu près équivalentes à celles d'une autorité administrative indépendante – outre l'avis des commissions dont je viens de vous parler, il est prévu un mandat de six ans non renouvelable. Et il sera doté d'un budget et d'une équipe dédiée. Toutefois, si vous jugez le dispositif insuffisant, nous en discuterons.

J'en viens à la Banque de la démocratie, sujet sur lequel nous n'en sommes qu'au stade d'une loi d'habilitation. Les modalités de mise en place de ce mécanisme de financement ne me semblent pas complètement abouties au moment où nous parlons. C'est la raison pour laquelle j'évoquais la mise en place d'une mission d'inspection IGA-IGF qui permettrait d'identifier les causes des difficultés du financement pour estimer les montants en jeu et évaluer l'impact éventuel des règles de financement sur l'ensemble des crédits qui seraient nécessaires. Cette mission d'inspection serait également chargée d'examiner les modalités de création de la Banque de la démocratie. Je vous l'ai dit il y a quelques instants, plusieurs hypothèses sont envisagées. La structure sera-t-elle dotée de la personnalité morale ? Sera-t-elle rattachée à la Caisse des dépôts et consignations ? Quels seront les choix en termes de gouvernance ? Faut-il s'en tenir à un mécanisme de type fonds de garantie ? Faut-il définir un mécanisme de financement particulier ? Toutes ces options-là sont sur la table. Nous

souhaitons que cette mission IGA-IGF nous permette d'y voir un petit peu plus clair et sommes prêts à vous entendre si vous avez vous-même des souhaits plus précis sur ce sujet.

Je réponds enfin à M. Portelli pour lui dire que l'absence de définition du parti politique est un point nodal et un point réel. Autrement dit, il y a des évolutions qui ne sont retracées ni dans les textes ni dans la Constitution. Pour autant, si ce sont les micro-partis que vous visez, l'argent qu'ils accordent à un candidat est bien retracé dans les comptes des campagnes de ceux qui en bénéficient. Le dispositif n'est donc pas complètement occulte. Par ailleurs, le projet qui vous est soumis renforce les sanctions liées à la non-divulgence des informations à la commission nationale des comptes de campagne. Il me semble en effet que le problème se situe, au-delà d'une question de transparence, dans l'effectivité réelle de ce texte. Cela étant dit, je veux bien, là aussi, rediscuter de cette question avec vous.

M. Philippe Bas, président. – Madame la garde des sceaux, au risque d'allonger encore notre audition, je voudrais tout de même vous dire que si le Gouvernement lui-même ne s'est pas arrêté sur une option en ce qui concerne la Banque de la démocratie, s'il a besoin d'études complémentaires avant de faire ses choix et s'il entend confier cette mission à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de l'administration, il sera tout de même très difficile pour le Parlement de se dessaisir en faveur du Gouvernement de son pouvoir législatif dans des conditions qui seraient véritablement aussi floues. Donc, soit vous parviendrez, d'ici à notre débat, à préciser vos intentions, et à ce moment-là, nous réfléchirons ensemble à la possibilité de rendre plus précise l'habilitation législative, comme l'exige d'ailleurs le Conseil constitutionnel, soit vous n'y parviendrez pas. Et alors, à ce moment-là, libre à vous de prendre le temps de la réflexion, si elle est nécessaire, et de revenir vers le Parlement, le moment venu, en choisissant l'instrument qui vous paraîtra le plus convenable. Vous avez en effet toute latitude de préparer un projet de loi, voire un projet de loi d'habilitation, en vous donnant le temps nécessaire pour mûrir votre propre projet. Cette idée reste pour l'instant extrêmement vague et elle comporte, par ailleurs, un certain nombre de risques s'il s'agit de créer une institution dépendante de l'État qui aurait pour charge de financer par crédit des partis politiques, en appliquant des critères dont nous ignorons tout à ce stade de notre réflexion !

Mme Catherine Troendlé. – Mon propos portera également sur la réserve parlementaire.

Je dirai, pour commencer, qu'il me semblait, madame la garde des sceaux, qu'avec la publication de la liste des bénéficiaires nous avons atteint un véritable niveau de garantie du bon usage des deniers publics. Il apparaît pourtant que ce dispositif de transparence n'est pas suffisant et que le mode de distribution reste critiqué.

Nous avons pu entendre le mot « clientélisme ». Je vous avoue, madame la garde des sceaux, avoir été particulièrement heurtée par ces propos !

Je crois savoir que chaque ministère dispose d'une réserve ministérielle, dont les montants sont différents d'un ministère à l'autre, que chaque ministre peut, de façon discrétionnaire, distribuer ces sommes au même titre que nous le faisons avec notre réserve parlementaire pour aider à des investissements locaux.

Ma question est la suivante : afin de tendre, madame la garde des sceaux, vers une confiance dans l'action publique dans sa globalité, ne pensez-vous pas qu'il serait opportun de

tendre vers une obligation de publier la liste des bénéficiaires et le montant que chaque ministère distribue aux communes ?

M. Philippe Dallier. – Ma question concerne les emplois familiaux, non dans le cadre du Parlement, mais dans le cadre de nos collectivités territoriales.

Je crains, madame la garde des sceaux, que votre texte ne soit trop imprécis. À mon sens, il n'existe pas de définition juridique de ce qu'est le cabinet d'un chef d'exécutif dans nos collectivités territoriales. D'ailleurs, d'une collectivité de même taille à l'autre, les pratiques sont très différentes. Je voudrais donc savoir si votre texte vise les emplois de cabinet, auquel cas on fait référence non pas à une fonction particulière, mais à la nature du contrat de travail. Ces contrats étant attachés au chef de l'exécutif, ils tombent avec le mandat du chef de l'exécutif et sont plafonnés en matière de montant. Pour autant, on le sait bien, dans le cabinet d'un maire, même dans une ville de moins de 40 000 habitants où l'on a droit à deux collaborateurs de cabinet, dans la pratique, la communication y est souvent rattachée, le secrétariat est élargi, il peut être partagé avec la direction générale des services. Donc, les pratiques et le nombre de personnes qui travaillent au sein d'un cabinet dans une collectivité locale peuvent être très différents. Et je trouve que votre texte est absolument imprécis.

Au sein d'un cabinet, on peut effectivement trouver des personnes qui ont le statut de collaborateur de cabinet, avec un contrat particulier. On y trouve aussi des contractuels et des agents de la fonction publique. Que visez-vous exactement ? Je pense que vous devez absolument préciser les choses parce que les conséquences qui découlent du texte, tel qu'il est écrit, sont extrêmement sévères.

M. Raymond Vall. – Madame la garde des sceaux, je me réjouis de votre nomination. Élu d'un territoire que vous connaissez bien, je veux à mon tour intervenir sur la dotation parlementaire. Je tiens en effet à vous alerter : l'inégalité territoriale ressentie dans la ruralité devient ingérable ! Les territoires à faible potentiel fiscal sont pourtant contributeurs sur les lignes à grande vitesse, sur les routes nationales, sur la fibre optique ou sur les voies ferrées. Si nous voulons lutter avec efficacité contre la désertification médicale, il faut aussi que nous autofinancions les maisons médicales et les maisons de service au public. Et que dire des contributions aux casernes de gendarmerie et de la contribution de 35 euros par habitant pour le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) ? Jusqu'où va-t-on aller ?

À compétences égales, je ne parle pas de l'injustice dans la participation de nos collectivités qui sont étrillées par ces contributions et qui ne peuvent pas avoir les mêmes taux d'intervention. Quand vous traversez le Gers et que vous arrivez en Haute-Garonne, vous n'avez pas besoin de lire le panneau ! L'état des routes vous indique tout de suite que vous avez changé de département ! Je vous en conjure, car nous ne trouvons pas pour l'instant dans le programme du Président de la République une politique très adaptée et clairement définie en faveur de la ruralité.

Il n'y aura bientôt pas besoin de limiter le nombre de mandats successifs, car on ne trouvera plus personne pour briguer un deuxième ou un troisième mandat ! Le quinquennat vient à peine de commencer, et le signal que nous percevons, c'est l'absence de toute politique en faveur de la ruralité. La décision que vous prenez va vraiment avoir un effet de traînée de poudre ! Il faut choisir en tout premier lieu les dossiers dépourvus de dispositifs. C'est bien simple : certains travaux se finissent par des corvées ! Madame la garde des

sceaux, faites attention, car ce que vous proposez est très maladroit sur le plan psychologique !

Mme Françoise Cartron. – Je vais évoquer l’interdiction d’emploi des collaborateurs familiaux et vous demander si elle s’appliquera aux collaborateurs familiaux en place depuis des années ? Quel sera le mode d’indemnisation ? En ma qualité de présidente de l’association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS), je puis vous dire que nous avons besoin d’une vision. Tout cela va avoir un coût financier extrêmement important.

Du point de vue du droit, comment peut-on appliquer une loi rétroactivement par rapport à un contrat ? En effet, la particularité de ces emplois de collaborateurs est qu’ils bénéficient d’un CDI. Leur contrat n’est pas lié à la durée du mandat. Peut-être faudra-t-il évoluer sur ce point.

Je voudrais maintenant évoquer les conflits d’intérêts. Beaucoup de collaborateurs de sénatrices et sénateurs sont employés à mi-temps. Ils travaillent ailleurs ou ont des missions dans un certain nombre d’organismes. *Quid* de la notion de conflit d’intérêts, puisque le collaborateur a un rôle extrêmement important auprès du parlementaire pour le compte duquel il propose un certain nombre d’amendements ? Comment prévoyez-vous de moraliser cette profession de collaborateur ?

M. Hervé Maurey. – J’ai deux questions à vous poser, madame la garde des sceaux.

Pourquoi supprimer la réserve parlementaire quand on sait qu’elle est très utile, notamment aux petites communes et plus particulièrement aux communes dont les projets ne peuvent bénéficier d’aucun autre dispositif ? Je suis élu d’un département où les deux tiers des communes ont moins de 500 habitants. Quand il s’agit de changer une fenêtre de la mairie ou d’acheter une tondeuse à gazon pour les espaces verts, il n’y a plus rien du tout !

Pourquoi supprimer cette réserve parlementaire ? Elle est accordée par le ministère de l’intérieur au vu d’un dossier, examiné avec beaucoup d’attention et dans une transparence absolue. Aujourd’hui, si vous consultez le site du Sénat – la remarque vaut sans doute aussi pour le site de l’Assemblée nationale –, n’importe qui peut aller voir les montants attribués à quelle commune durant l’exercice écoulé.

Je ferai la même observation pour les emplois familiaux : pourquoi les supprimer ? Je sais qu’un certain nombre de faits ont été dénoncés à juste titre par les médias. Toutefois, ce qui a choqué, c’est qu’il y avait un doute sur la réalité du travail et que les montants énoncés étaient particulièrement élevés. Je tiens à le dire, dans notre assemblée, plus qu’à l’Assemblée nationale, les emplois familiaux sont plafonnés à un niveau excessivement modeste – un tiers de l’enveloppe attribuée aux collaborateurs, contre la moitié à l’Assemblée nationale. Un emploi familial à plein temps, cela représente 2 000 euros, je tiens à le dire en présence du public et de la presse parce que ce n’est pas su. Ce qu’il resterait à vérifier, c’est la réalité du travail. Pourquoi, au lieu d’interdire, ne pas indiquer dans la loi que le règlement des assemblées prévoit des dispositifs pour veiller à la réalité de ces emplois ?

Sur les deux exemples que j’ai pris – réserve parlementaire et emplois familiaux – on décide, pour éviter d’éventuels abus, de supprimer des dispositifs plutôt que de renforcer la réglementation et de procéder à des contrôles. Pour ma part, vous l’aurez compris, je préfère le renforcement de la réglementation et le contrôle plutôt que la suppression.

M. Alain Marc. – Je ferai la même remarque sur la réserve parlementaire : si elle doit être supprimée, nous demandons que les ministères publient leurs réserves. Nous demandons la même chose pour les réserves de l'Élysée et de Matignon. Pour avoir été député, je sais très bien que les sommes concernées sont souvent bien supérieures aux réserves parlementaires ! Et c'est fait de façon discrétionnaire, alors que notre réserve est publiée !

Autre remarque, nous sommes ici pour faire du droit. Qu'est-ce qu'un emploi familial ? Madame la garde des sceaux, comment appréciez-vous le lien entre deux personnes – des personnes mariées, pacsées ou concubines ? Si les gens ne sont ni mariés, ni pacsés et ne se déclarent pas en concubinage, comment faites-vous ? Comment allez-vous éviter, par la suite, des emplois croisés ?

Ne soyons pas hypocrites ! C'est ce qui va se passer, c'est ce qui se passe dans d'autres pays ! Comment allez-vous remédier à cela, sinon pour faire plaisir à la presse et au peuple ? Certes, tout le monde sera content ! On en sera resté à l'écume des choses, mais en droit, on ne sera jamais allé assez loin !

M. Rémy Pointereau. – Je voudrais revenir sur la dotation d'action parlementaire, qui est indispensable pour nos territoires ruraux, nos communes rurales notamment.

Tout le monde parle de transparence. J'essaie de chercher ce qui n'est pas transparent dans une dotation d'action parlementaire ! Tout le monde a à peu près la même somme, qui est instruite par le ministère de l'intérieur. C'est le préfet qui envoie l'arrêté dans chacun des départements. Elle est publiée dans la presse. Tout le monde sait qui a donné à qui. Je ne vois pas ce que l'on peut faire de plus en matière de transparence ! Il faut que les fonds des ministères et de la Présidence de la République soient soumis au même traitement.

J'en viens à la DETR, un sujet qui fait intervenir des sommes importantes. Dans mon département, environ 8 millions d'euros sont distribués chaque année. La commission des élus ne peut voir que les dossiers pour lesquels sont accordés plus de 150 000 euros de subventions. Tous les autres dossiers sont à la discrétion du préfet et de ses services. Là, on pourrait opportunément parler de transparence ! En effet, à moins d'être parlementaire et de pouvoir interroger le corps préfectoral, on a très peu d'informations sur le sujet.

Je souhaite que les parlementaires soient, dans tous les cas et à partir du premier euro, codécisionnaires et ne se bornent pas à émettre un avis consultatif. Il n'y a aucune raison de laisser les petits dossiers à la discrétion de la préfecture. C'est sur ce sujet qu'il faudra évoluer, madame la garde des sceaux.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Je voudrais faire masse des critiques que vous avez formulées les uns et les autres sur la suppression de la réserve parlementaire, invoquant, pour certains, des arguments juridiques, quand d'autres s'appuyaient sur leur vécu territorial ou en appelaient à la pertinence et à la cohérence du dispositif. Cette proposition, nous l'avons faite parce que nous voulions disposer de quelque chose de juridiquement très cohérent par rapport aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF. Nous avons aussi tenu compte des critiques de la Cour des comptes qui ont, c'est vrai, joué un rôle important. Nous étions, enfin, animés par la volonté de travailler dans un souci de transparence.

J'entends les critiques que vous avez formulées et j'en ferai état auprès du Premier ministre. Nous sommes ici au début de la procédure parlementaire. Nous verrons comment les choses vont évoluer. Cela ne constitue nullement un engagement de ma part ! Je prends acte du fait que c'est l'un des points qui soulève chez vous le plus de difficultés. Nous verrons comment nous pourrions le traiter.

J'en viens à la question de la réserve ministérielle dont j'ai découvert l'existence il y a quarante-huit heures. Je ne sais pas très bien à quoi elle sert au moment où je vous parle, mais je vais sûrement le découvrir !

M. Philippe Dallier. – On le sait ! Elle arrose !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Contrairement à la réserve ministérielle, la réserve parlementaire va à l'encontre de l'article 40 de la Constitution.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est n'importe quoi !

M. Hugues Portelli. – C'est faux !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – La réserve ministérielle relève, quant à elle, de la procédure budgétaire de droit commun, conformément à l'article 7 de la LOLF.

M. Michel Raison. – C'est la même ligne de crédit !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Nous ne sommes pas du tout fermés à l'idée de travailler sur une extension des dispositions évoquées à la réserve ministérielle, dans le cadre de la loi de finances. Je pense qu'il faut être logique et cohérent sur l'ensemble du processus.

Mes services me disent que la réserve ministérielle a baissé de 12 millions à 5 millions d'euros de 2011 à 2017.

M. Michel Raison. – Il ne manquait plus que cela ! C'est le bouquet !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Je vous demande de retenir que nous ne sommes absolument pas fermés à une réflexion sur la réserve ministérielle et que je transmettrai vos réticences sur la réserve parlementaire.

J'en viens à la question des emplois familiaux, qui a été mentionnée par plusieurs d'entre vous. Pour M. Dallier, le texte serait trop imprécis. Il a évoqué des pratiques très différentes, notamment selon les collectivités. Je connais suffisamment cela pour en convenir avec lui. Je voudrais seulement lui dire que le texte vise très précisément les seuls emplois de cabinet définis à l'article 110 de la loi sur la fonction publique territoriale. Ces emplois sont contingentés. Il semble que notre texte est sans ambiguïté aucune de ce point de vue. Seuls ces emplois sont visés.

M. Philippe Dallier. – Alors cela n'a pas de sens !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Je vais maintenant répondre à Mme Cartron et lui indiquer que la liste des emplois familiaux est très

précisément fixée à l'article 4 du projet de loi qui vous est soumis – conjoints, partenaires, parents, enfants, frères, grands-parents...

Le texte sera applicable aux emplois en cours. Il s'agira de licenciements *ad hoc* avec un préavis de deux mois.

M. Philippe Bas, président. – En tout état de cause, si nous ne sommes pas d'accord avec les propositions du Gouvernement, il nous revient de les amender.

M. Hervé Maurey. – Avant que la réunion ne soit close, je voudrais indiquer que je n'ai pas entendu de réponse à l'une de mes questions : pourquoi supprimer les emplois familiaux plutôt que renforcer les contrôles et la réglementation ? Ce qui est choquant, ce n'est pas l'emploi familial en tant que tel, c'est le fait qu'il puisse y avoir un emploi qui ne corresponde pas à un travail réel.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Je crois qu'il y a deux choses. D'une part, il y a la volonté de faire en sorte que les emplois familiaux correspondent à un emploi effectif – cela me semble extrêmement normal et naturel. D'autre part, le Gouvernement, pour des raisons éthiques, a fait le choix de supprimer la catégorie que vous appelez des « emplois familiaux », qui sont en fait les emplois des proches.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie, madame la garde des sceaux, de vos réponses exhaustives.

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.

Mercredi 28 juin 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 40.

M. Philippe Bas, président. – J'ai le plaisir d'accueillir en votre nom à tous M. Gilbert-Luc Devinaz, qui remplace M. Gérard Collomb. Nous accueillerons également bientôt Mme Josiane Costes, en remplacement de M. Jacques Mézard, ainsi que M. Alain Poyart, qui succède à notre regretté collègue Patrick Masclet.

Nomination d'un rapporteur

M. Michel Mercier est nommé rapporteur du projet de loi n° 587 (2016-2017) renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (procédure accélérée).

Projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Michel Mercier et le texte qu'elle propose pour le projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (procédure accélérée).

M. Michel Mercier, rapporteur. – Voilà la sixième fois que je rapporte un texte de prorogation de l'état d'urgence, qui a été mis en œuvre par trois décrets pris en conseil des ministres le 14 novembre 2015, à la suite des attentats commis le 13 novembre. Avec cette nouvelle prorogation, cela porterait la durée de l'état d'urgence à deux ans, soit la période la plus longue que nous ayons connue sous la Vème République. D'où une certaine accoutumance...

M. Pierre-Yves Collombat. – Qui fait qu'il ne sert plus à rien !

M. Michel Mercier, rapporteur. – On s'accoutume à tout, mais vous serez d'accord qu'il ne faut pas s'habituer. C'est pourquoi le Gouvernement nous assure que ce sera « la der des der » puisqu'il présente concomitamment un texte visant à inscrire certaines mesures dans le droit commun, en les assortissant de garanties supplémentaires.

Cette sixième prorogation de l'état d'urgence est l'occasion de dresser le bilan de sa cinquième phase, qui a débuté le 22 décembre 2016. Cette phase mérite analyse, puisque tous les pouvoirs pouvant être confiés à l'autorité administrative dans le cadre de l'état d'urgence ont été utilisés, depuis l'assignation à résidence jusqu'à la perquisition administrative, pour un total, toutes mesures confondues, de 2 500 actes, pris entre le 22 décembre 2016 et le 28 juin 2017. Si le Conseil d'État, dans son avis, a jugé pertinente l'aire d'application retenue, qui englobe l'ensemble du territoire national, y compris l'outre-mer, je relève néanmoins que 32 départements n'ont pas utilisé ces pouvoirs.

J'en viens à quelques précisions sur les deux mesures les plus marquantes que sont la perquisition administrative et l'assignation à résidence.

La perquisition est l'un des principaux pouvoirs de police reconnus à l'autorité administrative dans le cadre de l'état d'urgence. Dans le droit commun, elle ne peut être pratiquée que sur décision d'une autorité judiciaire. Sous état d'urgence, elle peut être ordonnée par le préfet en tout lieu, y compris au domicile, lorsqu'il existe « des raisons de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ».

Le cadre juridique des perquisitions administratives a été revu tout au long de l'application de l'état d'urgence, jusqu'à l'article 38 de la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, qui, encadrant les conditions dans lesquelles elles peuvent être effectuée de nuit, afin de transposer la jurisprudence du Conseil constitutionnel, précise que de telles perquisitions ne peuvent être ordonnées entre 21 heures et 6 heures que « sur motivation spéciale de la décision de perquisition, fondée sur l'urgence ou les nécessités de l'opération ». Ainsi, sur les 83 perquisitions administratives postérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 28 février 2017, seules 4 ont été effectuées de nuit.

Si 612 perquisitions administratives ont été ordonnées entre le 22 juillet et le 21 décembre 2016, ce nombre est redescendu à 161 au cours de la cinquième phase, dont

33 dans le département des Alpes-Maritimes, 15 dans le Val-d'Oise, 9 dans le Nord, 8 dans l'Essonne et 6 dans les départements de Seine-et-Marne et des Hauts-de-Seine. Je souligne, et je veux y insister, que très peu de perquisitions ont été conduites à Paris, pour une raison fort simple : le préfet de police de Paris et le procureur de la République se réunissent régulièrement et travaillent fort bien ensemble. Preuve que l'on peut rester dans le droit commun et être efficace – ceci dit sans anticiper une discussion à venir...

Les services du ministère de l'intérieur m'ont indiqué que, parmi les perquisitions réalisées au cours de cette cinquième phase, 84 ont donné lieu à des consultations de données informatiques, 14 à des copies de données informatiques, dont 6 ont donné lieu à un accord d'exploitation par le juge des référés – le ministère ne disposant pas d'information pour les autres cas – et 27 à des saisies de matériel informatique, dont 19 ont donné lieu à une saisine du juge des référés et 4 ont fait l'objet de suites judiciaires, la saisie ayant alors été traitée dans ce cadre – le ministère ne pouvant fournir d'information pour les quatre autres cas.

Les perquisitions administratives ont donné lieu à un abondant contentieux de fond – je rappelle que la procédure du référé est en l'espèce sans objet. Entre le 14 novembre 2015 et le 31 décembre 2016, 4 367 perquisitions ont été ordonnées. Sur ce total, 115 requêtes en annulation ont été déposées devant les juridictions administratives. À ce jour, 78 décisions ont été rendues et ont conduit à l'annulation de 31 perquisitions. À quoi sert l'annulation en pareil cas, me demanderez-vous ? Le défaut de base légale, notamment, autorise un recours en responsabilité pour indemnisation. De manière générale, 241 demandes d'indemnisation, représentant un montant global de plus d'un million d'euros, ont été formulées auprès des préfetures ; 51 de ces demandes ont été acceptées, pour un montant de 46 241 euros, 144 refus ont été signifiés et 46 demandes sont en cours d'instruction.

J'en arrive à l'assignation à résidence, qui s'inscrit dans un nouveau cadre bâti, au long de ces nombreux mois, par l'action conjuguée du Parlement, du juge constitutionnel et du juge administratif, et dont on verra, lorsqu'on en dressera le bilan, qu'il introduit beaucoup plus de contrôle que ce que prévoyait la loi de 1955.

De fait, en application de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, le ministre de l'intérieur peut prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Il a en outre la possibilité : d'assortir l'assignation à résidence de mesures complémentaires, en particulier de faire conduire la personne sur le lieu de l'assignation à résidence par les services de police ou les unités de gendarmerie ; d'astreindre la personne à demeurer dans le lieu d'habitation qu'il a déterminé, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures ; d'obliger la personne à se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, selon une fréquence qu'il détermine, dans la limite de trois présentations par jour, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et jours fériés ou chômés ; d'ordonner la remise à ces services du passeport ou de tout document justificatif de l'identité, en échange de quoi il est délivré un certificat tenant lieu de pièce d'identité ; d'interdire à la personne assignée à résidence de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ; de placer, sous certaines conditions, la personne sous surveillance électronique mobile.

Or, ce cadre juridique a été profondément modifié à l'occasion de la loi de prorogation du 19 décembre 2016 et de la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

Se posait, en particulier, la question de la limitation dans le temps de l'assignation à résidence. La loi de prorogation du 19 décembre 2016 prévoit, au terme d'un accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, que sa durée totale ne peut excéder douze mois au cours d'un même état d'urgence. Son article 2 ouvrait toutefois la faculté de dépasser cette limite, pour une durée maximale de trois mois, sur demande du ministre de l'intérieur et sur décision du juge des référés du Conseil d'État. Mais le Conseil constitutionnel, dans une décision sur une question prioritaire de constitutionnalité du 16 mars 2017 a déclaré ces dispositions partiellement contraires à la Constitution. Il résulte de cette censure qu'il appartient au ministre de l'intérieur de décider d'une prorogation au-delà de douze mois, pour une durée maximale de trois mois, au regard des conditions définies par le Conseil constitutionnel dans sa décision, c'est-à-dire « sous réserve, d'une part, que le comportement de la personne en cause constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, d'autre part, que l'autorité administrative produise des éléments nouveaux ou complémentaires, et enfin que soient prises en compte dans l'examen de la situation de l'intéressé la durée totale de son placement sous assignation à résidence, les conditions de celle-ci et les obligations complémentaires dont cette mesure a été assortie ». Ce qui compte, autrement dit, c'est la notion d'élément nouveau. Or, si élément nouveau il y a, l'autorité administrative ne peut le produire, au risque de brouiller les investigations ou les suivis en cours. On constate d'ailleurs que le juge des référés du Conseil d'État a annulé toutes les décisions de prolongation du ministre de l'intérieur. Restent aujourd'hui 63 personnes assignées à résidence, dont 11 depuis plus d'un an.

Parmi les autres mesures autorisées par l'état d'urgence, mentionnons la faculté reconnue au préfet, par la loi du 21 juillet 2016, d'ordonner des contrôles d'identité. L'utilisation de cette mesure reste géographiquement localisée : 2 070 mesures ont été prises dans 24 départements, mais huit sont à l'origine de 90 % d'entre elles : la Saône-et-Loire, pour 499, suivi par le Nord, pour 476 ; viennent ensuite la Seine-et-Marne et le Calvados, puis Paris, avec 78 mesures seulement, pour les raisons que j'ai dites.

Mentionnons également la possibilité de procéder, sous conditions, à la fermeture des lieux de culte, sur le fondement de laquelle quatre nouvelles décisions ont été prises et neuf décisions de fermeture ont été renouvelées.

Pour aller à l'essentiel, je dirai que la menace terroriste persiste, à haut niveau. Si certains attentats ont été déjoués, d'autres ont bel et bien été perpétrés, y compris autour de nous, en Grande-Bretagne, en Allemagne. Bref, la menace est élevée, ainsi que le souligne le Gouvernement.

Les pouvoirs dévolus à l'autorité administrative par l'état d'urgence sont-ils efficaces ? La réponse est oui, et notamment pour ce qui concerne les perquisitions administratives et les assignations à résidence. L'étude des données informatiques recueillies a permis aux autorités de police de déjouer des attentats et de poursuivre des individus qui s'apprêtaient très certainement à participer à des opérations terroristes.

Comme le souligne le Conseil d'État dans son avis rendu en assemblée générale le 15 juin 2017, « eu égard à la situation dans les territoires de la zone irako-syrienne et à la présence en France d'individus adhérant aux objectifs de l'organisation terroriste qui contrôle

une vaste partie de ces territoires », la menace terroriste constitue bien, conformément aux termes de la loi de 1955, « un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ». Il a donné par conséquent un avis favorable à la prorogation de l'état d'urgence.

Je vous proposerai d'émettre un avis favorable à l'adoption de ce texte. Nos concitoyens attendent des mesures de sécurité : personne ne comprendrait que l'on interrompe l'état d'urgence aujourd'hui. Quant au texte renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme que nous serons bientôt appelés à examiner, et qui se veut, au-delà de cette prorogation, une réponse, peut-être en est-il une. Mais il soulève quelques interrogations. Le péril lié à « l'évolution de la situation dans les territoires de la zone irako-syrienne et à la présence en France d'individus adhérant aux objectifs de l'organisation terroriste qui contrôle une vaste partie de ces territoire », évoqué par le Conseil d'État ne sera pas conjuré en novembre prochain. Un texte de droit commun permettra-t-il de répondre aux exigences de ce double péril ? Quand on est dans l'état d'urgence, on y est, quand on n'y est plus, on n'y est plus... N'est-ce pas ce qu'il faut lire dans cet avis ? Nous aurons l'occasion d'en reparler.

En attendant, je vous proposerai d'adopter ce texte de prorogation, avec quelques amendements, visant à préciser la date de début de la prorogation – c'est important –, à prendre en compte la décision récente du Conseil constitutionnel sur les interdictions de séjour prises sur le fondement du 3° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, comme le fait également un amendement du Gouvernement, plus englobant, au profit duquel je suis tenté de retirer le mien, et à mettre à jour certaines dispositions relatives à l'outre-mer.

M. Philippe Bas, président. – Je me souviens de nos délibérations du 13 juillet 2016. Nous avons alors estimé, sur le fondement de votre bilan, qu'il convenait de mettre fin à l'état d'urgence. C'était la veille de l'attentat de Nice. On a beaucoup reproché au Président de la République son discours du 14 juillet, qui adoptait la même position : l'honnêteté m'oblige à reconnaître que c'est une position que nous partageons.

Je ne regrette pas, pour autant, cette position d'alors. Nous sommes toujours, bien sûr, en situation de péril imminent, mais il ne suffit pas que la situation justifie l'état d'urgence pour que l'état d'urgence soit utile. Nous avons de fait observé l'an dernier que les mesures mises en œuvre à partir de novembre 2015 avaient, au bout de quelques mois, perdu en efficacité ; une efficacité devenue presque nulle à mesure que le temps passait. Je pense notamment aux perquisitions : ceux qui se sentent potentiellement visés prennent leurs dispositions.

Je rappelle que l'état d'urgence peut être rétabli à tout moment, par décret. Une règle parfois méconnue de nos concitoyens qui en viennent à penser que lever l'état d'urgence, c'est lever la garde. Il faut prendre en compte cette perception. Mais nous sommes installés dans l'idée que l'on ne pourra en sortir qu'en inscrivant certaines mesures propres à l'état d'urgence dans le droit commun : le texte à venir s'inspire de cette philosophie dangereuse, pour ne pas dire erronée. Nous avons su prendre l'initiative de renforcer les mesures de lutte antiterroriste. C'est ainsi que nous avons introduit dans la loi du 3 juin 2016 la plupart des mesures contenues dans notre proposition de loi relative à la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée qui nous tenaient à cœur, et nous les avons complétées encore dans la loi du 21 juillet 2016 sur l'état d'urgence. Nous nous sommes donc toujours montrés attentifs aux attentes des gouvernements successifs, en renforçant les moyens de la police et de la justice. Pour autant, l'idée que l'on ne pourrait sortir de l'état d'urgence qu'en renforçant encore cet arsenal de mesures me paraît dangereuse. Il y a des inconvénients à prendre des mesures restrictives des libertés applicables dans des temps ordinaires.

L'avantage de l'état d'urgence, comme l'ont montré les abondantes jurisprudences du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel, est qu'il est assorti d'un contrôle juridictionnel très resserré, et que son application comporte un contrôle parlementaire régulier, comme en témoignent les mesures de suivi que nous avons prises, ce qui n'est pas le cas des mesures permanentes restrictives des libertés publiques.

Nous serons donc très attentifs au texte à venir. S'il faut des mesures efficaces, celles que prévoit l'état d'urgence le sont davantage. Sans oublier qu'il peut être rétabli à tout moment. Sans préjuger de ce que sera la position de la commission des lois, nous serons nombreux à estimer que s'il existe sans doute des marges de progression dans les moyens reconnus à la police et à la justice, on peut y remédier sans s'inscrire dans la philosophie qui a semblé à l'œuvre dans la préparation du texte du ministre de l'intérieur.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je dois dire que je m'étonne du mode de raisonnement qui préside trop souvent à nos travaux. Hier, la garde des sceaux, après nous avoir dit que les élus, dans leur grande majorité, étaient gens honnêtes, concluait qu'il faut les traiter comme des délinquants potentiels. Aujourd'hui, M. Mercier, après nous avoir cité l'exemple de Paris pour témoigner de l'efficacité d'un traitement ordinaire de la sécurité, nous dit qu'il faut prolonger l'état d'urgence. Demain, sous prétexte de sortir de l'état d'urgence, on va nous proposer d'enterrer éternellement les libertés.

Dire que les Français ne comprendraient pas que l'on ne reconduise pas l'état d'urgence relève, à mon sens, de la démagogie. Quand on juge que quelqu'un ne comprend pas, ne vaut-il pas mieux s'efforcer d'expliquer ? D'autant plus que nous sommes confrontés à des formes d'attentats très différentes, tant dans leurs modalités qu'au regard des raisons pour lesquelles ils sont perpétrés, de ceux qui demandaient un traitement essentiellement policier. Les acteurs sont connus, mais on peine à les suivre. Qui pourrait passer à l'acte ?

Quelle a été l'évolution des libertés depuis dix ou vingt ans ? J'aimerais que nous procédions à une évaluation, pour voir ce qu'il s'est passé, et réagir avant qu'il ne soit trop tard.

M. François Bonhomme. – Merci de ce rapport et des chiffres que vous nous avez fournis : ils donnent une juste appréciation de l'effet d'une prorogation. Je me pose cependant une question : pourquoi proroger pour une durée de trois mois et demi ?

Vous avez souligné l'efficacité du travail mené en bonne intelligence par le procureur de la République et le préfet de police de Paris. Une telle pratique peut-elle être étendue ? Et si tel n'est pas le cas, faut-il considérer qu'il existe de fait deux régimes, l'un pour Paris, l'autre pour le reste du territoire ?

M. Alain Marc. – Je voterai la prorogation. Je m'inquiète, comme rapporteur pour avis des crédits budgétaires affectés à la mission « Sécurités », d'un phénomène sur lequel m'ont alerté des officiers supérieurs de gendarmerie : le nombre d'armes de guerre qui circulent en France. Or, seuls les douaniers sont autorisés à ouvrir des véhicules, sauf cas de perquisition judiciaire ou administrative, lesquelles exigent un cadre temporel précis et un lieu prédéterminé. Je souhaite que nous trouvions, dans les mois à venir, les voies et moyens juridiques de faciliter l'ouverture des coffres de véhicules par les gendarmes et les policiers.

M. Jacques Bigot. – Le 19 février 2016, nous étions appelés à proroger l'état d'urgence jusqu'à l'adoption de la loi du 3 juin 2016. On se souvient, ensuite, des déclarations

du Président de la République, le 14 juillet 2016, jugeant que notre arsenal, désormais efficace, nous permettait de sortir de l'état d'urgence. Est venu l'attentat de Nice, et l'état d'urgence a été prorogé.

Dans un ouvrage intitulé *Révolution*, l'actuel président de la République écrivait, en novembre 2016, que l'on ne pouvait vivre en permanence dans un régime d'exception, qu'il fallait donc en revenir au droit commun, tel que renforcé par le législateur. « *Nous avons tout l'appareil législatif permettant de répondre, dans la durée, à la situation qui est la nôtre* », ajoutait-il. Mais aux mêmes causes, les mêmes effets : après les attentats commis en Grande-Bretagne et sur notre territoire par des individus isolés, voilà qu'il demande à son tour une prorogation, ajoutant qu'il va renforcer notre arsenal législatif. Si cela ne suffit pas, y reviendra-t-on, pour « rassurer les Français » ? Cela devient de mode, comme disait Pierre-Yves Collombat. Tel est l'esprit dans lequel s'ouvre cette période « révolutionnaire ».

Nous serions bien en peine de refuser la prorogation ; mais on ne pourra toujours proroger. Nous devons nous demander en quoi introduire certaines mesures dans le droit commun est utile. Comme le soulignait le rapporteur, l'intérêt des règles d'exception, c'est qu'elles sont assorties d'un contrôle permanent, ce qui ne sera pas le cas si on les introduit dans le droit commun.

Montrons-nous des parlementaires utiles. Ne nous laissons pas contraindre par l'état de l'opinion. Essayons plutôt d'œuvrer pour qu'elle comprenne que nous sommes sous un péril permanent, d'autant plus important que le danger vient d'individus isolés qui peuvent en venir à commettre un attentat imprévisible, au point que bien des élus sont conduits à renforcer les précautions pour la moindre fête d'école. On l'a vu sur les Champs Élysées et à la gare de Bruxelles : là est bien la menace, qui doit nous conduire à travailler différemment. Le contrôle mis en place sous l'état d'urgence est plein d'intérêt, et il faudra se poser la question lorsque nous examinerons le texte à venir.

Mme Catherine Troendlé. – L'état d'urgence a montré ses limites et s'il faut probablement apporter quelques compléments au texte que nous avons pris l'an passé, par exemple sur la fermeture administrative de lieux de cultes ou encore sur la surveillance des communications hertziennes, ces mesures nouvelles qui pourront figurer dans le texte que le Gouvernement nous annonce, ne représentent certainement pas des changements de fond. Nous sommes déjà allés très loin, les textes existent, il faut les appliquer.

Ensuite, nous devons reprendre les politiques de prévention de la radicalisation et la prise en charge des personnes radicalisées, là où nous avons agi dans l'urgence : il faut des mesures plus fortes et plus cohérentes, ce travail reste largement devant nous.

M. André Reichardt. – La prorogation actuelle courant jusqu'au 15 juillet et le Gouvernement annonçant un texte censé rendre l'état d'urgence inutile, pourquoi nous demander de proroger jusqu'à novembre ? N'a-t-on pas le temps de prendre la loi avant le 15 juillet ?

Mme Esther Benbassa. – L'état d'urgence a démontré qu'il était inutile, il n'a pas empêché les attaques à Magnanville, à Nice, à Saint-Etienne-du-Rouvray ni aux Champs-Élysées – et vous savez comme moi que nos voisins britanniques, allemands ou belges n'ont pas instauré l'état d'urgence et qu'ils n'en n'ont pas été plus attaqués que nous. Quand on regarde les choses dans leur détail, on voit bien que l'état d'urgence ne règle rien au problème posé et que nous devons plutôt, avec beaucoup d'humilité, rechercher des solutions sur le

temps long. Et avant de prendre encore un nouveau texte, nous devrions au moins évaluer ceux que nous venons tout juste d'adopter !

M. Michel Mercier, rapporteur. – Je ne répondrai pas aux prises de positions générales, politiques, qui sont tout à fait légitimes mais qui dépassent le propos d'un rapporteur – et je me contenterai de rappeler que l'état d'urgence n'a pas pour objectif de régler le problème dans son ensemble, mais de donner à l'autorité administrative des outils pour faire face à un péril imminent, ceci sous contrôle du juge et maintenant du Parlement. La loi ne peut tout faire, c'est un classique ; elle interdit le vol depuis longtemps, ce n'est pas pour autant que le vol a disparu ! L'enjeu, c'est d'assurer, par un travail permanent de tous ceux qui se réclament de la République, d'assurer que contre le terrorisme, nos valeurs continuent d'exister et de s'épanouir.

Pourquoi proroger jusqu'au mois de novembre prochain ? Mais parce qu'il faut un peu de temps pour adopter le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : le temps du débat, bien sûr, mais aussi des contrôles, en particulier celui du Conseil constitutionnel. La démocratie, c'est le règne de la loi écrite – c'est Platon qui l'a écrit et c'est, je crois, la définition la plus ancienne qu'on puisse trouver de la démocratie. La procédure est sœur jumelle de la liberté, la République consiste aussi en un ensemble de règles.

La fouille des voitures est réservée aux agents des douanes dans des cas précis ou bien elle nécessite des réquisitions du procureur de la République ou la présence d'un officier de police judiciaire, dans un cadre lui aussi très précis : c'est notre État de droit et nous tenons à ce qu'il en soit ainsi, car la fouille des véhicules touche à la vie privée, ce n'est pas une mince affaire que l'on pourrait confier à un auxiliaire de police ou de gendarmerie. Il en va de nos libertés publiques, je les défendrai toujours.

Nous avons considérablement renforcé notre arsenal juridique depuis la fin 2015, peut-être devons-nous davantage le faire savoir, mieux l'expliquer. L'exemple cité de Paris, où l'excellente concertation entre le préfet de police et le procureur de la République a rendu moins intense le recours aux mesures permises par l'état d'urgence, ne saurait valoir pour l'ensemble du territoire national : certains départements comptent plusieurs procureurs, c'est l'héritage de l'histoire, la situation est alors plus complexe – mais l'exemple de Paris n'est pas unique.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avec l'amendement COM-1, je précise que cette prorogation de l'état d'urgence débute le 16 juillet 2017.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-2 est adopté.

Articles additionnels après l'article unique

L'amendement COM-3 est retiré.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Comme dans l’amendement COM-3 que je viens de retirer pour me rallier au sien, le Gouvernement, avec l’amendement COM-5, tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 9 juin 2017 dans laquelle il a jugé inconstitutionnelles, car trop larges, les conditions de l’interdiction de séjour fixées par l’article 5 de la loi du 3 avril 1955 sur l’état d’urgence. Ces précisions portées à ces dispositions maintiennent la possibilité d’interdictions de séjour, dans des conditions mieux définies et mieux garanties.

L’amendement COM-5 est adopté.

L’amendement COM-4 est adopté.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article unique			
M. M. MERCIER, rapporteur	1	Fixation au 16 juillet 2017 du début de la sixième phase de l’état d’urgence	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	2	Précision rédactionnelle	Adopté
Articles additionnels après l’article unique			
M. M. MERCIER, rapporteur	3	Rétablissement du pouvoir d’interdiction de séjourner dans tout ou partie du département dans des conditions respectant la décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 du Conseil constitutionnel	Retiré
Le Gouvernement	5	Rétablissement du pouvoir d’interdiction de séjourner dans tout ou partie du département dans des conditions respectant la décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 du Conseil constitutionnel	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	4	Actualisation du compteur outre-mer	Adopté

Projet de loi ratifiant l’ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières - Examen du rapport et du texte de la commission

Puis la commission examine le rapport de Mme Catherine Di Folco et le texte qu’elle propose pour le projet de loi ratifiant l’ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Ce projet de loi tend à ratifier l'ordonnance du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières. Elle a été prise sur le fondement de l'article 86 de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui a habilité le Gouvernement à intervenir dans le domaine législatif pour : adapter les règles régissant l'exercice de l'activité des magistrats et personnels de la Cour des comptes et des magistrats et rapporteurs des chambres régionales et territoriales des comptes, leur régime disciplinaire et leur avancement, afin d'améliorer la garantie de leur indépendance ; modifier les règles statutaires relatives aux magistrats de ces juridictions ; moderniser le code des juridictions financières, « afin d'en supprimer les dispositions devenues obsolètes, redondantes ou de les clarifier » ; limiter la durée de certaines fonctions juridictionnelles ou administratives exercées par les magistrats concernés. Cette dernière mesure n'a toutefois pas été reprise au sein de l'ordonnance.

Le projet de loi a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale, en première lecture, le 16 février 2017.

L'ordonnance est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017. Ses 53 articles modifient l'ensemble des livres du code des juridictions financières. Ils concernent la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes, mais également la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

L'ordonnance introduit peu de modifications de fond, à l'exception des questions statutaires et de la modernisation de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Sur les missions, l'organisation et les procédures des juridictions financières, l'ordonnance modifie en profondeur la présentation du code ; elle tient compte de l'évolution des missions des juridictions au fil du temps, avec notamment l'ajout des fonctions d'évaluation des politiques publiques et de certification des comptes de diverses structures.

Ainsi, l'ordonnance harmonise les procédures d'enquêtes demandées à la Cour des comptes par le Parlement (article 8). Toutes les commissions parlementaires compétentes peuvent faire une demande d'enquête, les commissions des affaires sociales bénéficiant désormais des mêmes prérogatives que les commissions des finances et les commissions d'enquête. De même, l'ordonnance simplifie certaines procédures obsolètes concernant, en particulier, le contrôle des entreprises publiques et de leurs filiales (article 9). Elle renforce les droits des personnes contrôlées à être entendues sur l'ensemble des observations formulées par la Cour des comptes, y compris les observations qui ne sont pas rendues publiques (article 13). Enfin, elle adapte les compétences des juridictions financières à l'évolution de leurs missions (article 11 et 14).

L'ordonnance modifie, ensuite, le statut des membres de la Cour des comptes (articles 3 à 6) et des chambres régionales et territoriales des comptes (articles 16 à 20). Ainsi, elle applique les « normes professionnelles » des juridictions financières à l'ensemble de leurs membres (articles 3 et 16) : les magistrats financiers mais également les conseillers maîtres et référendaires en service extraordinaire, les rapporteurs extérieurs et les conseillers experts

Elle modifie le régime disciplinaire des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (articles 6 et 19) en s'inspirant de celui prévu par les articles 26 et 27 de la loi « déontologie des fonctionnaires » du 20 avril 2016 pour les agents publics et les militaires.

Elle modifie également certaines des conditions d'avancement des magistrats de la Cour des comptes (article 4).

Elle assouplit le régime de détachement et de mise en disponibilité des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes auprès des collectivités territoriales, établissements publics et organismes de leur ressort (article 18). Il est ainsi permis à certains magistrats financiers du siège d'être détachés ou mis à disposition auprès d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme de leur ressort, avec des garanties suffisantes pour prévenir tout risque de conflit d'intérêts.

Les articles 45 à 49 de l'ordonnance modifient certaines règles de procédure applicables devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Les possibilités de représentation et d'assistance du procureur général près la Cour sont rendues plus claires et la liste des autorités pouvant déférer une affaire au ministère public est ajustée. L'ordonnance fait évoluer les conditions d'instruction des affaires devant la CDBF en renforçant l'indépendance du rapporteur et en précisant les règles de prescription. Les droits des personnes mises en cause devant la Cour sont également renforcés : elles peuvent désormais avoir accès à leur dossier dès l'instruction et n'ont plus à attendre le renvoi de l'affaire. Les avis du ministre concerné par les faits et du ministre des finances ont été supprimés.

L'ordonnance renforce également les critères d'impartialité de la CDBF, conformément à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Un dispositif de récusation des magistrats est consacré au niveau législatif, lorsqu'il existe une raison sérieuse de mettre en doute leur impartialité.

La prépondérance de la voix du président de la formation de jugement en cas de partage des voix est supprimée.

Enfin, des modifications sont apportées au régime de publication des arrêts de la Cour : désormais, ceux-ci peuvent être publiés même lorsqu'ils n'ont pas acquis un caractère définitif.

En conclusion, d'un point de vue formel, on peut constater que le Gouvernement a respecté le délai de l'habilitation fixé par le législateur ainsi que le délai qui lui était imparti pour déposer un projet de loi de ratification. Il convient également de saluer les efforts de clarification et de structuration du code des juridictions financières.

Sur le fond, l'ordonnance ne modifie qu'à la marge les procédures applicables devant la Cour des comptes et devant les chambres régionales et territoriales des comptes.

En revanche, elle modifie de façon importante les procédures de la Cour de discipline budgétaire et financière, alors même qu'il s'agit d'un sujet en soit, comme je l'avais souligné en tant que rapporteur de la proposition de loi de notre collègue Vincent Delahaye visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales. Sur ce sujet important, l'ordonnance prend des mesures qui dépassent de loin le simple « toilettage » et donc le périmètre de l'habilitation : je m'étonne de cette façon de faire.

Néanmoins, la plupart de ces modifications vise à renforcer les droits des personnes mises en cause devant la CDBF. Je me suis interrogée sur la suppression de la voix prépondérante du président de la formation de jugement. Cette mesure ne va pas de soi, d'autant que les magistrats de la Cour siègent en nombre pair. Je rappelle, par exemple, que

l'assemblée du contentieux du Conseil d'État ne peut statuer qu'en nombre impair et que le président du Conseil constitutionnel dispose encore d'une voix prépondérante en cas de partage.

Lors de son audition, M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes et président de la Cour de discipline budgétaire et financière, a précisé qu'historiquement, il n'a jamais été fait appel à sa voix prépondérante, aucun partage de voix n'ayant été constaté.

Il a également souligné qu'en cas de partage des voix et en l'absence de voix prépondérante du président, le bénéfice du doute serait accordé à la personne mise en cause.

Dès lors, ces observations ne me paraissent pas constituer un obstacle dirimant à la ratification de l'ordonnance du 13 octobre 2016. Je vous sou mets toutefois cinq amendements pour en préciser le contenu, corriger quelques erreurs matérielles et coordonner les dispositions relatives à l'outre-mer.

M. René Vandierendonck. – Je salue la qualité de votre rapport ; vous proposez des amendements très utiles concernant une ordonnance sur laquelle l'Assemblée nationale n'a rien trouvé à redire... J'y souscris donc tout à fait et je crois que la procédure tant décriée des ordonnances trouve, ici, avec l'organisation des juridictions financières, une démonstration de son utilité.

M. Alain Richard. – Cette ordonnance rénove utilement le code des juridictions financières, qui n'avait pas suffisamment tenu compte du rapprochement de la Cour des comptes, d'une part, et des chambres régionales et territoriales des comptes, d'autre part. Ce rapprochement s'est traduit par des responsabilités plus grandes confiées aux chambres régionales et territoriales, au service de l'évaluation des politiques publiques.

Ce rapport conduit à s'interroger sur le maintien, à long terme, de la Cour de discipline budgétaire et financière, c'est-à-dire une juridiction administrative née en 1948 à l'instigation de l'inspection générale des finances et dotée de pouvoirs de sanction dans une matière quasiment pénale, pour réprimer des actes graves de mauvaise gestion ou de malhonnêteté.

Faut-il, encore aujourd'hui, une juridiction administrative disciplinaire spécialisée dans un tel champ ? L'expérience montre qu'il fallait acquérir une jurisprudence, c'est à l'actif de cette Cour et sa composition est un gage de son indépendance. Ce débat, ancien, porte en fait sur la justice administrative dans son ensemble : l'outil est-il pertinent quand des sanctions importantes sont en jeu ?

Le premier président de la Cour de cassation paraît répondre par la négative, mais les exemples ne manquent pas, dans l'histoire, au bénéfice de la juridiction administrative. Je ne souhaite pas, pour ma part, que la répression des actes de malversation ou des fautes de gestionnaires d'entreprises ou de services publics « bascule » dans le champ de compétences des juridictions pénales, qui n'ont pas du tout cette spécialité.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles additionnels après l'article unique

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-1 corrige des erreurs matérielles dans le texte de l'ordonnance.

L'amendement COM-1 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Avec l'amendement COM-2, je propose de préciser, au niveau législatif, la liste des formations délibérantes des juridictions financières exerçant des fonctions juridictionnelles.

L'amendement COM-2 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-3 est de coordination outre-mer.

L'amendement COM-3 est adopté.

Les amendements de précision et de coordination COM-4 et COM-5 sont adoptés.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article unique			
Mme DI FOLCO, rapporteur	1	Corrections d'erreurs matérielles	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	2	Liste des formations délibérantes	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	3	Coordinations outre-mer	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	4	Précision	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	5	Coordination	Adopté

La réunion est close à 10 h 55.

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

Mercredi 5 avril 2017

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

La réunion est ouverte à 14 heures 35.

Examen du projet de rapport

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures a été constituée le 29 novembre dernier et a mené plus de 64 heures d'auditions, dont plusieurs tables rondes, ce qui nous a permis d'entendre 135 personnalités et 82 organismes.

Nous avons également effectué quatre déplacements sur le terrain, en lien avec les quatre projets cités explicitement dans la proposition de résolution qui a abouti à la création de la commission d'enquête : à Saint-Martin-de-Crau, pour visiter la réserve d'actifs naturels de Cossure ; à Notre-Dame-des-Landes et à Nantes, pour ce qui concerne le projet de transfert de l'aéroport ; à Libourne et à Bordeaux, en Gironde, pour ce qui concerne l'A65 et le projet de LGV Tours-Bordeaux ; enfin, à Versailles, où nous avons été reçus par le conseil départemental des Yvelines.

Les règles que nous avons fixées ensemble au début de nos travaux étaient simples. Nous avons mené tout d'abord un premier cycle d'auditions, que l'on peut qualifier de « généralistes », afin d'entendre des représentants de l'administration et des différents établissements publics concernés, des chercheurs, des juristes, mais aussi les représentants nationaux des différents acteurs impliqués dans la compensation.

Nous sommes ensuite passés à des auditions « spécifiques » portant sur chacun des projets étudiés par notre commission d'enquête, et ces auditions ont été systématiquement complétées par un déplacement sur le terrain, afin de rencontrer les acteurs locaux. Enfin, nous avons procédé à quelques auditions complémentaires.

Nous avons également entériné deux principes avant de commencer nos travaux, et je tiens à dire que nous nous sommes attachés à les respecter tout au long de ceux-ci.

Le premier de ces principes était de faire porter notre étude, non pas sur la compensation au sens strict, mais sur l'ensemble de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC), dont la récente loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 a renforcé l'encadrement.

Le second principe, auquel je tenais particulièrement, était d'exclure de nos travaux la question de l'opportunité des projets en eux-mêmes, et même l'évaluation de la qualité des mesures compensatoires mises en œuvre : notre rôle était d'examiner comment a

été mise en œuvre la séquence ERC sur ces projets et quels aspects de cette procédure pouvaient être améliorés, et non pas de nous prononcer pour ou contre tel aménagement. Le projet de rapport qui vous est proposé, et que vous avez pu consulter, respecte, à mon avis, rigoureusement ce principe.

Nos travaux, je dois le dire, se sont déroulés dans un esprit de coopération avec le rapporteur, et je l'en remercie. Je vous remercie aussi, mes chers collègues, de votre participation active, de votre présence et de votre travail sur notre sujet. Chacun, je crois, a pu être entendu, s'exprimer et entendre les acteurs qu'il souhaitait.

J'en viens maintenant au projet de rapport.

Conformément aux règles qui s'attachent aux commissions d'enquête et au courrier que je vous avais adressé le 9 mars, le projet de rapport a été mis à votre disposition pour consultation pendant une semaine, du 28 mars au 3 avril. Nous avons même étendu cette consultation jusqu'au 4 avril, afin de permettre à plusieurs d'entre vous de venir en prendre connaissance.

J'ai pu donc moi-même le consulter pendant cette période, comme un certain nombre d'entre vous, et je tiens à saluer la qualité de cet important travail. Pour ma part, j'y ai retrouvé tout ce que nous avons pu entendre et voir sur le terrain. J'apprécie le fait que le rapport cite tous les acteurs concernés et s'appuie sur tous les exemples dont nous avons pu avoir connaissance. Les propositions me semblent de nature à réussir à remédier à de nombreuses difficultés soulevées par les différents acteurs. Je salue aussi le fait que ce rapport prenne en compte les contributions reçues dans le cadre de l'espace participatif que nous avons ouvert.

Certains ont déposé des propositions de modification que nous allons examiner, et qui ne manqueront pas, j'en suis sûr, d'enrichir ces travaux. Je vous rappelle également que vous avez la possibilité de nous faire parvenir des contributions individuelles, dans une limite de quatre pages maximum, avant demain à 17 heures. Elles seront annexées au rapport si celui-ci est adopté.

Avant de passer la parole au rapporteur, je souhaite faire quelques rappels de procédure.

En dehors des auditions, que nous avons ouvertes au public, les travaux des commissions d'enquête restent secrets tant que le rapport n'a pas été publié. Pour le moment, il nous est donc interdit de communiquer sur la réunion d'aujourd'hui et sur le projet de rapport. Si le rapport est adopté, il nous appartiendra de décider si nous voulons que le compte rendu de notre réunion de ce jour figure en annexe et il en sera fait dépôt en fin d'après-midi, ce qui marquera officiellement la fin de notre commission d'enquête. Les sénateurs, les groupes et le Gouvernement seront informés de ce dépôt par voie électronique.

Cette mesure de publicité ouvre aux membres de la conférence des présidents et aux représentants du Gouvernement la possibilité de consulter le rapport, et fait courir le délai dans lequel le Premier ministre ou un dixième des sénateurs peuvent demander, en application de l'article 33 de la Constitution et de l'article 32 du règlement du Sénat, la réunion du Sénat en comité secret. Ce délai est désormais de 24 heures depuis l'arrêté du bureau du 27 octobre 2016. Il peut être prolongé, dans la limite de quatre jours, à la demande du président du Sénat, du président ou du rapporteur de la commission d'enquête, ou d'un président de groupe.

Ce n'est qu'à l'issue de ce délai, si aucune demande de réunion du Sénat en comité secret n'a été formulée, que le rapport sera mis en ligne sur le site internet du Sénat. Il sera imprimé puis distribué ; une conférence de presse se tiendra le 11 avril à 11 heures, et nous pourrons librement communiquer sur tout ce qui y figurera. S'il n'était pas adopté, ce que je n'envisage pas, ce rapport resterait confidentiel. Il nous serait alors impossible d'en parler.

Je cède maintenant la parole au rapporteur.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Mes chers collègues, avant de nous concentrer sur les propositions de modifications qu'un certain nombre d'entre vous ont déposées pour enrichir le rapport, je veux rappeler les principaux constats et les principaux axes de proposition du rapport.

J'aborderai d'abord deux points qui font écho à ce que vient de dire le président.

Premièrement, je précise que le rapport s'appuie avant tout sur les auditions publiques. Leur compte rendu restera public, quoi qu'il arrive. Vu le sujet, et connaissant les positions des uns et des autres, il nous semblait que la seule manière d'arriver à un consensus était de rester strictement adossés à ce qui nous a été dit publiquement. Il y a donc énormément de citations dans le rapport.

C'est la première fois qu'est fait un travail aussi approfondi au Parlement sur la compensation, avec une cinquantaine d'auditions sous serment. Nous avons la prétention de penser que le rapport et compte rendu qui y sera annexé éclairciront un certain nombre de questions difficiles.

Deuxièmement, je rappelle que nous sommes dans une situation un peu compliquée au regard de la législation. En effet, nous avons étudié des projets mis en œuvre avant la nouvelle loi relative à la biodiversité et un certain nombre de directives européennes. Nous sommes donc confrontés à un problème d'articulation. Pour autant, ce rapport montre bien les difficultés rencontrées par les uns et par les autres à propos des projets actuels, et nous permet de nous projeter sur l'application de la nouvelle loi pour identifier les points de blocage potentiels. Ce rapport se veut donc fondamentalement facilitant.

Il comporte plusieurs constats et formule 37 propositions.

Premier constat : l'application de la séquence ERC est toujours un compromis, qui doit permettre de concilier le déploiement d'aménagements et d'infrastructures nécessaires au développement, tout en tenant compte des exigences environnementales.

Deuxième constat : ce triptyque ERC est inscrit en droit français depuis déjà quarante ans, grâce à une loi de 1976, mais il est longtemps resté appliqué de façon très partielle. Il y a eu une évolution progressive : les projets post-Grenelle que nous avons étudiés intègrent déjà beaucoup plus cette séquence. Nous serons tous d'accord pour dire que le droit de la compensation est un droit d'une extrême complexité. L'audition des juristes que nous avons conduite nous a permis d'en prendre la mesure. On constate en effet une très grande diversité des régimes juridiques applicables, un faible encadrement des méthodes et, point important, une grande segmentation des procédures, ce qui est, j'y insiste, une source d'insécurité, d'abord pour les aménageurs. Ces derniers nous ont bien expliqué qu'ils

pouvaient aujourd'hui voir leurs dossiers bloqués à tout moment, avec un risque financier important à la clé.

La question de la transparence des coûts de la compensation nous est aussi apparue comme de nature à alimenter la suspicion.

Enfin, nous avons tous pu constater que la compensation était davantage prise en compte que l'évitement et la réduction. Autant la culture de la compensation progresse, autant la capacité de mieux intégrer l'évitement et la réduction doit être améliorée.

Pour répondre à ces principaux constats, les propositions présentées par le rapport sont regroupées en neuf thèmes.

Premier thème, traité par les deux premières propositions : la connaissance de la biodiversité, et surtout de la fragmentation des milieux. Nous avons entendu des points de vue assez divers sur la question et nous sommes loin d'avoir une vision totalement claire du sujet.

Deuxième thème : assurer une plus grande anticipation et une meilleure application de la séquence ERC, notamment en demandant aux maîtres d'ouvrage de définir une stratégie plus intégratrice dans l'étude d'impact. Beaucoup de choses se jouant à ce moment-là, une très grande précision doit être de mise pour éviter des difficultés postérieures.

Troisième thème : améliorer les méthodologies pour arriver à une mise en œuvre de la compensation souple et efficace. Cela fait écho à ce que le commissaire général au développement durable nous a dit en prenant notamment appui sur l'exemple américain : plus d'éléments de méthodologie ; approche fonctionnelle de la proximité ; prise en compte de la biodiversité ordinaire, ce qui était un peu un angle mort de notre approche jusque-là ; meilleure intégration de la séquence travaux des projets eux-mêmes.

Quatrième thème – important pour le Sénat : s'appuyer davantage sur les collectivités territoriales pour planifier la compensation. Pour être acceptée et cohérente, celle-ci doit être en lien avec la trame verte et bleue. Nous avons bien vu émerger un nouvel acteur, la région, qui sera demain un acteur clé de cette compensation. Nous n'oublions pas pour autant les départements, et la visite que nous avons faite dans les Yvelines a été très intéressante à ce sujet.

Cinquième thème : renforcer l'expertise publique et privée. Cela recouvre tant la diffusion des retours d'expériences, la formation des administrations que la réflexion sur la certification des bureaux d'études. L'audit de l'Agence française pour la biodiversité a montré l'apparition d'un début de stratégie.

Sixième thème : le monde agricole. Nous avons insisté pour garantir sa participation à toutes les étapes de définition et de mise en œuvre de la séquence ERC, notamment par un dialogue renforcé avec les chambres d'agriculture et les SAFER ; il convient de réduire l'empreinte de la compensation sur le foncier agricole, notamment par une meilleure localisation des mesures et une plus grande souplesse dans le choix des terrains qui accueillent la compensation. La logique actuelle, c'est celle de l'extrême proximité, à côté de l'aménagement, alors que parfois, en s'éloignant quelque peu, on peut trouver des terrains plus intéressants en termes de biodiversité et plus en cohérence avec la trame verte et bleue et ayant un impact moindre sur la production agricole.

Septième thème : une expertise scientifique solide pour créer du consensus. Plus large est le consensus, mieux se passent les choses. On l'a vu avec la ligne LGV.

Huitième thème : la transparence des coûts qui fait partie du contrat de confiance entre les uns et les autres.

Neuvième thème, celui sur lequel nous avons le moins de retour : le suivi dans le temps des mesures de compensation, ce qui nécessite de renforcer les moyens humains et la formation.

Les propositions que nous formulons ne sont pas révolutionnaires. Certaines associations de protection de l'environnement ou certains syndicats agricoles les critiqueront probablement, considérant qu'elles ne sont pas suffisamment ambitieuses. J'en prends la responsabilité. Nous prenons position, dans un certain nombre de cas, en faveur des actifs de compensation qui ont suscité un vrai débat. Ce que nous avons vu sur le terrain, dans la plaine de la Crau, nous a plutôt convaincus qu'on pouvait trouver un consensus entre les acteurs, notamment en élargissant l'assiette de financement de ces opérations.

Si nous avons cherché le consensus, nous n'avons évidemment pas émis d'avis sur l'opportunité d'un certain nombre de projets ou sur les mesures de compensation de ces projets. Les acteurs concernés se sont largement exprimés au cours des auditions publiques que nous avons menées.

Ce rapport peut vraiment nourrir une stratégie renforcée de l'État, des collectivités locales et des maîtres d'ouvrage pour éviter en amont la multiplication des blocages. C'était son ambition. Nos propositions peuvent à la fois satisfaire les maîtres d'ouvrage et les associations de protection de l'environnement, au moins celles qui s'inscrivent dans des logiques pragmatiques.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous allons maintenant examiner les propositions de modification du rapport.

La proposition n° 1 est, présentée par André Trillard.

M. André Trillard. – Je retire cette proposition.

La proposition n° 1 de M. André Trillard est retirée.

M. Jean-François Longeot, président. – La proposition n° 2 est présentée par Évelyne Didier. Elle consiste à apporter une précision sur les spécificités juridiques, financières et pratiques des projets réalisés par l'intermédiaire de concessions.

Mme Évelyne Didier. – Le système de concession n'offre pas une vision très claire de ce que l'on peut envisager. Comme je l'avais indiqué au cours des auditions, c'est un équilibre que les maîtres d'ouvrage eux-mêmes doivent trouver dans leur contrat. Pour autant, cela n'exclut pas qu'on y apporte de la transparence. Ce type de contrat étant spécifique, cette précision nous paraît nécessaire.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Cette précision ne modifie pas l'équilibre du rapport. Avis favorable.

M. Rémy Pointereau. – Je m'abstiens !

M. Jean-François Longeot, président. – J'indique que Jean-François Husson a transmis son pouvoir à Rémy Pointereau, qu'Alain Vasselle a transmis le sien à Gérard Bailly, que Sophie Primas a transmis le sien à Daniel Gremillet, que Raymond Vall a transmis le sien à Gérard César, et que Roland Courteau a transmis le sien à Michel Delebarre.

La proposition n° 2 de Mme Évelyne Didier est adoptée.

M. Jean-François Longeot, président. – Les propositions n° 3, n° 4, n° 5 et n° 6 sont présentées par André Trillard.

M. André Trillard. – Je retire ces propositions.

Les propositions n° 3, n° 4, n° 5 et n° 6 sont retirées.

M. Jean-François Longeot, président. – La proposition n° 7 est présentée par Chantal Jouanno.

Mme Chantal Jouanno. – Vous avez très bien noté la nécessité de porter une attention particulière à la biodiversité ordinaire dans le cadre de la séquence ERC. Je propose d'aller un peu plus loin en prévoyant la diffusion soit d'un document de cadrage global, soit d'une circulaire spécifique à l'ensemble des services compétents de l'État.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous avons insisté sur le fait que la biodiversité ordinaire était un peu dans un angle mort de la compensation, même si les espèces « chapeau » conduisent à de la biodiversité ordinaire. Avis favorable.

La proposition n° 7 de Mme Chantal Jouanno est adoptée.

M. Jean-François Longeot, président. – La proposition n° 8 est présentée par André Trillard.

M. André Trillard. – Cette proposition est retirée.

La proposition n° 8 de M. André Trillard est retirée.

M. Jean-François Longeot, président. – La proposition n° 9 d'Evelyne Didier porte sur la compensation par l'offre.

Mme Évelyne Didier. – L'idée est de prévoir que ce système de compensation par l'offre doit être mis en œuvre à défaut d'avoir trouvé une solution plus adéquate localement. Il ne doit pas constituer une solution de facilité ; il faut faire confiance aux acteurs locaux.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Avis favorable.

La proposition n° 9 de Mme Evelyne Didier est adoptée.

M. Jean-François Longeot, président. – La proposition n° 10 de Chantal Jouanno porte sur le rôle des agences régionales de la biodiversité.

Mme Chantal Jouanno. – Il a été proposé, un temps, que le suivi des atteintes à la biodiversité soit assuré par les agences régionales de la biodiversité. Je ne voudrais pas

qu'on oublie dans le rapport une chose qui nous avait beaucoup frappés au tout début des auditions, à savoir le peu de moyens que l'État engage en faveur de cette séquence ERC. Je ne voudrais pas que l'on transfère de manière déguisée à la région des responsabilités que, jusqu'à présent, l'État n'a pas voulu lui confier.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Avis favorable. Néanmoins, j'attire votre attention sur le point suivant : si l'on fait de la région un acteur clé de la biodiversité, alors elle devra elle aussi assumer sa part de responsabilité.

Mme Chantal Jouanno. – En tant qu'élue régionale chargée de ces questions, je peux dire que l'État se désengage complètement de la gestion de la biodiversité, contrairement à ce que prévoit la loi. Par conséquent, soit il s'en désengage complètement et alors la région gère la séquence ERC, soit il ne s'en désengage pas, et il en assure le suivi. L'État ne peut pas confier à la région ce suivi tout en restant le pilote.

La proposition n° 10 de Mme Chantal Jouanno est adoptée.

M. Jean-François Longeot, président. – Les propositions n° 11 et n° 12 sont présentées par André Trillard.

M. André Trillard. – Ces propositions sont retirées.

Les propositions n° 11 et n° 12 de M. André Trillard sont retirées.

M. Jean-François Longeot, président. – Je donne la parole à ceux d'entre vous qui veulent s'exprimer.

Mme Chantal Jouanno. – C'est un travail remarquable qui vient d'être réalisé. Ce rapport très complet fait le point sur l'ensemble des problématiques que soulève la mise en place de cette nouvelle séquence, que l'on ne connaît pas complètement, puisque les projets étudiés jusqu'à présent l'ont été à l'aune de la législation en vigueur à l'époque, différente de la législation actuelle. D'ailleurs, le rapport ne dit pas que ces projets doivent aujourd'hui être enterrés ; il précise bien qu'ils se poursuivent et qu'ils peuvent répondre aux exigences de compensation qui étaient en vigueur lorsqu'ils ont été conçus.

Le rapport propose des pistes d'amélioration très utiles et plutôt consensuelles – je l'espère – de la séquence ERC. À cet égard, il est mesuré. Vous avez raison d'insister sur le rôle de la région, mais tout n'est pas très clair quant au rôle de l'État.

Pour être honnête, je ne sais pas si le format « commission d'enquête » était le plus approprié. Je trouve que nous sommes plus proches d'un rapport d'information. Rien dans les conclusions du rapport ne relève d'une commission d'enquête ; à aucun moment il n'est écrit que tel ou tel projet ne respecte pas la réglementation et devrait être stoppé. Au contraire. Dans un format « rapport d'information », ce document aurait pu contribuer à une interprétation de la loi et au bon fonctionnement des services concernés par cette séquence ERC.

À tout le moins, je m'exprimerai favorablement sur ce rapport.

M. Jean-François Longeot, président. – Je tiens aussi à saluer le caractère remarquable de ce rapport.

M. André Trillard. – J'ai été très choqué par le luxe de précautions dont nous nous sommes entourés sur un sujet qui n'en valait pas la peine. Pour avoir participé dans le même temps à une mission consacrée au nucléaire stratégique, j'ai pu faire des comparaisons. On ne peut pas exiger le secret des membres de cette commission d'enquête tout en autorisant la captation vidéo des auditions !

Pour en revenir au sujet du nucléaire, je comprends qu'il faille prendre des précautions, vérifier que le secret défense n'est pas violé. On nous a simplement demandé de laisser nos téléphones et autres objets connectés, mais nous étions libres par ailleurs, du moment que nous ne procédions à aucune publication. C'est pourquoi il faudrait définir les cas où ces règles complexes doivent être appliquées et les cas où cela n'est pas nécessaire.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous ne pouvons qu'aller dans votre sens, mais nous avons appliqué les règles régissant les commissions d'enquête, qui, j'en conviens, sont complexes.

M. André Trillard. – Il faut clairement différencier les cas de figure, selon que le secret est justifié ou non : pour les questions nucléaires, le risque est réel. Mais, en l'occurrence, une procédure plus simple aurait pu être adoptée. Je le souligne, même si j'admets que ce problème relève, non du président et du rapporteur, mais du règlement du Sénat.

M. Rémy Pointereau. – Notre commission d'enquête a mené de nombreuses auditions et plusieurs déplacements.

M. Trillard le relève avec raison, rien ne justifie qu'un tel dossier soit traité de la même façon que les questions relevant du secret défense.

Il me semble qu'à l'origine, nous souhaitions éviter que des chapitres du rapport soient consacrés aux projets, par souci d'objectivité et afin de ne pas gêner les acteurs de tel ou tel dossier. C'est toutefois la structure qui a été retenue. Ainsi, à la page 161, il est question des étapes successives du projet de Notre-Dame-des-Landes ; pourquoi n'y est-il pas fait mention du référendum local ?

Cette précision étant apportée, je me suis efforcé de répertorier les points positifs des neuf thèmes abordés.

Au chapitre 2, l'autorisation environnementale unique est une bonne mesure de simplification.

Au chapitre 3, relatif à la méthodologie pour une mise en œuvre souple et efficace de la compensation, une approche plus fine des fonctionnements des écosystèmes me semble également pragmatique.

Pour ce qui concerne le chapitre 4, il est souhaitable de s'appuyer sur les collectivités territoriales pour la planification de la compensation. C'est le moyen de dresser un inventaire au plus près du terrain. Mais il faut veiller à ce que des financements supplémentaires ne soient pas encore demandés aux collectivités !

Au chapitre 5, il serait intéressant de composer un guide pratique pour la séquence ERC, en tenant compte des retours d'expérience.

On ne peut qu'approuver la meilleure intégration du monde agricole à la concertation proposée au chapitre 6. C'est un choix de bon sens.

À propos du chapitre 8, je souligne que l'on ignore encore totalement les surcoûts induits par la compensation.

En parallèle, je tiens à formuler quelques questions et à relever divers points négatifs.

Au chapitre 1er, on évoque une meilleure connaissance de la biodiversité et une plus grande précision de la fragmentation des milieux ; la formulation me laisse un peu perplexe. J'ai peur qu'elle ne soit sujette à interprétation de la part de l'administration.

Au chapitre 2, pourquoi vouloir encore modifier le code de l'environnement par voie d'amendement ? Pourquoi vouloir ajouter de nouveaux critères, en particulier pour les problématiques du foncier ?

Au chapitre 3, consacré à l'amélioration d'une mise en œuvre souple et efficace de la compensation, j'observe comme une forme de schizophrénie. On veut simplifier, mais on accroît les contrôles confiés à l'administration pour limiter les atteintes à la biodiversité ordinaire, alors que le sujet est traité de manière sereine et tout à fait satisfaisante avec les fédérations de chasseurs. Dans une telle logique, il faudrait déployer des agents et des services supplémentaires sur le terrain.

Au chapitre 4, il est bel et bien intéressant de s'appuyer sur les collectivités territoriales. Mais, tout en invoquant la souplesse, on propose de durcir le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, le SRADDET, ce qui va accroître les difficultés de mise en œuvre de la compensation.

Au chapitre 5, il est proposé d'engager un processus de certification des bureaux d'études dès lors que les mesures de compensation seront stabilisées : les bureaux d'études devront donc commencer leur travail sans savoir si ce dernier pourra ou non être certifié ? Qui paiera ces études qui, j'insiste, seront réalisées quoi qu'il arrive ? De même, où est la souplesse quand on parle de renforcer les exigences réglementaires pesant sur la qualité des inventaires initiaux ?

Au chapitre 6, quand on propose d'harmoniser les barèmes de rémunération des agriculteurs, propose-t-on un système national ou régional ? Quoi qu'il en soit, une telle ambition ne me paraît pas tout à fait logique. Il faut tenir compte des différences de qualité de sol et de cultures : un hectare de vigne n'a pas la même valeur en Bourgogne, dans le Bordelais ou dans la Creuse. J'ajoute que l'on ne parle jamais de l'indemnité en faveur des agriculteurs pour les pertes financières de l'exploitation, le préjudice moral, l'allongement de parcours, le morcellement, les différences de qualité de sol. On risque d'aboutir à une double peine. Or il s'agit d'un des problèmes majeurs qui se posent lors de l'aménagement des grandes infrastructures.

Au chapitre 7, le dispositif destiné à garantir un consensus autour de l'expertise scientifique m'apparaît, lui aussi, comme un risque de complexification. Il aboutit à ajouter une concertation facultative en amont de l'étude d'impact. En conséquence, on allonge encore les délais.

Enfin, pour ce qui concerne l'amélioration du suivi des mesures de compensation dans le temps, il faut garder à l'esprit que l'échec d'une procédure n'a pas forcément un responsable spécifique : une mesure peut être inopérante pour telle ou telle raison indépendante de la volonté du conseil scientifique. De plus, qui assumera les surcoûts, notamment pour donner des moyens matériels aux comités de suivi ? Les associations environnementales seront-elles chargées de cette mission ? Quel rôle ces comités joueront-ils précisément ?

Quant à la localisation dans les nouveaux plans locaux d'urbanisme (PLU) des différentes zones de compensation, elle me paraît contestable, d'autant que le Sénat vient de voter un texte de simplification destiné à faciliter la construction.

En définitive, j'observe beaucoup de points négatifs.

La compensation en éloignement du projet n'est pas clairement proposée.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Si !

M. Rémy Pointereau. – On ne propose pas non plus d'ériger en priorité la préservation des terres agricoles avant même la compensation pour la biodiversité.

Ce rapport tend donc à ajouter beaucoup de complexité et de normes. Il risque dès lors de créer de l'insécurité juridique.

Avant le vote, je demanderai à disposer de cinq minutes de suspension de séance, afin que les élus du groupe Les Républicains puissent se concerter sur leur position définitive.

Mme Évelyne Didier. – À mon sens, ce travail méritait d'être accompli. Au fond, les quatre exemples que nous avons étudiés sont des prétextes pour creuser la question d'ensemble, laquelle exige l'attention du législateur.

Je souligne combien il est important de connaître les territoires : bien souvent, on développe des analyses erronées faute d'une bonne connaissance du terrain. Tout ce qui permet d'anticiper les difficultés est souhaitable. Telle est mon expérience de maire. C'est grâce à toutes les réunions en amont que l'on peut aboutir à des projets réussis.

La modestie est également essentielle, car la connaissance des milieux naturels est difficile. Lorsqu'on modifie un écosystème, on a beaucoup de mal à savoir comment il va réagir. En la matière, on marche donc sur des œufs, si je puis m'exprimer ainsi. Voilà pourquoi il faut faire preuve de la plus grande prudence.

En outre, il convient d'assurer un véritable suivi. C'est précisément cet effort qui permettra de comprendre, d'apprendre, voire de corriger les actions entreprises. Il est délirant de dépenser tant d'argent public sans assurer une véritable évaluation !

J'ai apprécié que, dans la notion d'écosystème, soient inclus non seulement la nature et les territoires, mais aussi les hommes, en particulier les agriculteurs ; on travaille sur des espaces habités. À ce titre, le présent rapport témoigne d'un authentique respect de l'agriculture. Peut-être faut-il travailler encore en ce sens. J'ai beaucoup apprécié ce souci de traiter les agriculteurs comme des acteurs prioritaires.

Priorité doit être accordée aux espaces qui ont déjà été atteints ; il faut commencer par voir quelles solutions de substitution peuvent être choisies à proximité avant d'élargir le rayon d'observation.

Ce rapport a véritablement été construit sur la base des auditions menées : cette méthode mériterait d'être reprise pour d'autres travaux parlementaires. Personne n'a raisonné selon ses *a priori*. Au contraire, chacun a pu dresser un véritable état des lieux.

J'ai apprécié que ce travail ait pu être mené sans polémique. Il devra être prolongé à la faveur des nouveaux textes législatifs. Mais il est déjà considérable, et il ne doit pas être jeté aux oubliettes.

M. Jérôme Bignon. – À mon tour, j'insiste sur le fait qu'il s'agit d'un travail extrêmement important et très riche. Il mérite sans doute d'être complété, mais il est d'une qualité presque universitaire. Il présente le tableau très précis de nos territoires, à l'heure où ils sont réellement menacés.

Il serait irresponsable de ne pas autoriser la publication d'un tel document ! Chaque année, plus de 60 000 hectares de terres agricoles utiles disparaissent dans notre pays. Nous vivons actuellement une séquence très grave en matière d'alimentation et d'agriculture. Aussi sommes-nous particulièrement sensibles à la question.

Comme souvent en France, on a fait les choses à l'envers. Lorsque le projet de Notre-Dame-des-Landes a été conçu, personne ne pensait à la biodiversité, sinon quelques intellectuels : dans le cas contraire, personne n'aurait songé à implanter une telle infrastructure à cet endroit. De plus, l'étude d'impact préalable à tout travail législatif n'a pas été menée sur les dispositions relatives à la séquence ERC contenues dans la loi pour la reconquête de la biodiversité : ce travail, qui aurait pu être fait dans le cadre d'une mission dédiée, a dû être accompli après coup.

Sur cette base, nous devons désormais préciser, rectifier et imaginer diverses procédures ; notre action n'en est que plus complexe. Le cadre de la commission d'enquête m'apparaît particulièrement inapproprié à notre réflexion. Reste que, dans les années qui viennent, au gré des majorités et des divers pouvoirs publics, notre travail permettra de prendre de nouvelles décisions.

Les critiques énoncées par Rémy Pointereau sont tout à fait pertinentes. Mais cacher ce travail, c'est nous priver d'une manne permettant d'améliorer les dispositifs normatifs actuels pour préserver la biodiversité et la qualité des terres agricoles. Dans le département dont je suis l'élu, l'aménagement du canal Seine-Nord va exiger de nombreuses terres agricoles : on continue de marcher sur la tête ! Or, dans de tels cas de figure, le présent rapport ouvre des solutions alternatives considérables.

Je le répète, il ne s'agit pas d'un rapport législatif ordinaire : aussi objectivement que possible, nous avons tâché de décrire différents cas de figure dans lesquels les chantiers se sont bien déroulés ou non.

Vous le savez, je siége au conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité, instance dont le conseil scientifique est présidé par Gilles Bœuf. Or le premier travail lancé dans ce cadre est dédié à la séquence ERC.

Mes chers collègues, rejeter notre rapport, c'est enterrer des dizaines d'heures d'auditions, des témoignages objectifs qui peuvent nourrir les travaux de demain ! Les parlementaires garderont bien sûr la liberté de transformer telle ou telle de nos préconisations en disposition législative.

J'ai une certaine expérience universitaire, et je peux vous assurer qu'il s'agit là d'un travail de grande qualité.

M. Jean-François Longeot, président. – Il serait bel et bien regrettable de ne pas adopter ce rapport : cette décision reviendrait à l'enterrer purement et simplement. On se priverait d'un outil tout à fait important, fruit d'un travail mené grâce à l'engagement de nombreux sénateurs et avec le concours de bien des interlocuteurs.

M. Daniel Gremillet. – Je tiens, moi aussi, à remercier le rapporteur et le président qui nous ont autorisés à consulter le rapport sur une période plus longue que celle prévue initialement.

Pour ce qui concerne le chapitre 2, je souhaite insister sur les enjeux de la compensation foncière. Ces problématiques sont trop souvent oubliées, en particulier pour ce qui concerne les maîtres d'ouvrage.

Le chapitre 6, relatif à la meilleure intégration du monde agricole, contient plusieurs avancées, notamment pour la reconquête des friches agricoles. Je m'en réjouis, d'autant que cette mesure reprend un amendement que nous avons défendu au titre de la loi pour la reconquête de la biodiversité. En revanche, une lacune demeure. Nous l'avons pourtant souvent évoquée : à aucun moment on n'évalue l'impact économique de la compensation. En conséquence, on risque fort d'aboutir à la double peine ! Les propriétaires des terres subiraient une première perte du fait de l'aménagement d'un nouvel ouvrage, puis une seconde au titre de la compensation.

À l'heure actuelle, on consomme trop de terres agricoles en France. Nous adhérons tous à ce constat. Mais le présent rapport ne préconise aucune mesure contraignante pour lutter contre le phénomène. De telles propositions sont pourtant la raison d'être d'une commission d'enquête.

On ne peut qu'approuver la définition d'une obligation de résultat. Mais, dès lors, pourquoi imposer le coefficient multiplicateur ? C'est pourtant un enjeu essentiel de protection.

J'insiste sur un autre point, lequel est réellement positif, et qui n'apparaissait pas initialement dans les préconisations de la commission d'enquête : le statut du fermage. Il faut bel et bien tenir compte de la structure de propriété et du statut des acteurs mettant en œuvre les différentes initiatives.

La base de données nationale suggérée au chapitre 8 est elle aussi essentielle. Elle permettra de dégager des économies et d'assurer, à l'échelle de la France, une lisibilité quant aux coûts créés par la compensation.

Au chapitre 9, la localisation précise des points de mise en œuvre de la compensation est tout à fait souhaitable. Il peut être dangereux de geler l'ensemble des projets envisagés dans un vaste territoire, alors que l'on n'a aucune idée des enjeux en présence.

Chère madame Didier, le suivi doit évidemment s'inscrire dans la durée ; mais on ne peut pas, pour autant, s'offrir le luxe de comités de suivi prolongés de manière indéfinie. Il faut s'assurer que l'objectif des mesures de compensation a bien été atteint. Mais on ne peut pas inscrire dans le marbre une mécanique administrative que l'on n'aura pas les moyens de financer, et qui risque de devenir infernale.

En outre, j'appelle votre attention sur la page 18 du rapport. Je connais quelque peu les problématiques forestières : dans certains territoires, la forêt ne recule pas, elle progresse. Elle croît parfois au point de menacer certains pans de biodiversité.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous sommes totalement d'accord !

M. Daniel Gremillet. – Dans certains cas, il est préférable de défricher. La page 18 mérite donc d'être corrigée, d'autant que le Sénat est réputé pour sa bonne connaissance des territoires.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Sur ce point, nous pouvons sans aucune difficulté modifier la rédaction proposée.

M. Daniel Gremillet. – Enfin, en gérant mieux les délaissés, on pourra accroître la surface cultivée et dégager des économies. Il faudrait donc opter pour des recommandations plus précises. Lors des travaux, il faut obliger le maître d'œuvre à protéger ce qui, demain, constituera des délaissés.

M. Jean-François Longeot, président. – La mention figurant page 18 peut être supprimée. À la page 90, on peut également apporter une précision à la formulation relative aux délaissés et aux friches. Enfin, à la page 85, l'impact économique pourrait être mentionné après le troisième paragraphe.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La réalisation d'une étude d'impact économique pourrait même faire l'objet d'une proposition spécifique.

M. Gérard Bailly. – Nos auditions et nos déplacements se sont révélés du plus grand intérêt. Cependant, j'ai moi aussi été interpellé par la volonté, exprimée à la page 8, de « renforcer les exigences réglementaires ». Cet objectif est tout de même difficile à concilier avec la simplification !

J'exprime une interrogation similaire au sujet des PLU et, demain, des PLUI. Pourquoi compliquer encore la vie des élus ? Sur ce point, le rapport n'est pas très explicite.

M. Jean-François Longeot, président. – Mon cher collègue, cette proposition reprend une demande émanant des élus eux-mêmes. On pourra toutefois préciser que cette obligation se limite aux grands ouvrages.

M. Gérard Bailly. – De plus, le rapport est-il suffisamment clair au sujet des comités de suivi ? De quelle manière les chambres d'agriculture y seront-elles représentées ?

Par plusieurs aspects, il s'agit là d'un très bon rapport d'information. Mais je doute que la commission d'enquête, impliquant, entre autres, des auditions sous serment, soit la structure la plus adéquate pour un tel travail.

M. Jean-François Longeot, président. – Vous insistez sur d'éventuelles contraintes à venir, lors de la mise en œuvre : mais, je le répète, nous en sommes bien au stade des propositions.

Monsieur Pointereau, on peut effectivement ajouter la date du référendum local à la chronologie figurant à la page 161.

De plus, si je suis la liste des éléments négatifs que vous avez indiqués, le point 3 correspond à une demande des chasseurs. De même, au chapitre 4, ce sont les acteurs territoriaux qui ont plaidé pour ces propositions sur lesquelles vous insistez.

M. Rémy Pointereau. – Encore faut-il éviter de demander de nouvelles contributions financières aux collectivités !

M. Jean-François Longeot, président. – Tout à fait !

La proposition prévue au chapitre 5 pourrait être précisée. Notre objectif est justement de ne pas exclure les petits bureaux d'études.

Nous avons bien précisé que des adaptations seraient nécessaires pour tenir compte des particularités de l'économie agricole dans chaque territoire. Il s'agit là d'une précision importante.

Concernant le chapitre 7, les maîtres d'ouvrage jugent fondamental de pouvoir vérifier la faisabilité de leurs projets.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pour la dizaine de remarques formulées par Rémy Pointereau, soit la réponse figure déjà dans le texte, soit des adaptations rédactionnelles peuvent être apportées sans difficulté. Une heure devrait suffire pour mener ce travail.

M. André Trillard. – Plusieurs heures seraient nécessaires, à tout le moins ! On ne peut pas reprendre, à présent, la rédaction d'un rapport auquel on nous a limité l'accès au cours des jours précédents.

M. Jean-François Longeot, président. – Mon cher collègue, nous avons tâché d'être aussi souples que possible : nous ne sommes pas responsables des règles encadrant le travail des commissions d'enquête. Ce que nous vous proposons, c'est de retravailler ensemble sur la base de cette rédaction. Les points d'accord me semblent bien plus nombreux que les points de désaccord, et les diverses contributions peuvent être ajoutées jusqu'à demain, dix-sept heures.

M. Rémy Pointereau. – Pourquoi le rapporteur d'une commission d'enquête ne peut-il pas faire part de ses propositions avant la réunion finale ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous vous avons tout de même fourni les grands axes au préalable.

M. Rémy Pointereau. – Ils n'étaient pas très précis !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous avons organisé une réunion préparatoire, mais, à mon grand regret, peu de membres de la commission d'enquête y étaient présents.

Aujourd'hui, une dizaine de points ont été soulignés par Rémy Pointereau, ce qui prouve que nos collègues du groupe Les Républicains ont lu le rapport attentivement.

Je suis tout à fait d'accord pour ajouter, parmi les propositions, la réalisation d'une étude d'impact économique de la compensation. Quant à la proposition relative au SRADDET, elle peut être assouplie.

M. André Trillard. – Bref, vous modifiez tout !

M. Gérard César. – Vous réécrivez votre rapport !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Il n'est que seize heures, nous avons donc tout le temps de travailler sur ces dix points.

M. Jean-François Longeot, président. – J'ajoute que les services du Sénat sont à votre disposition, et je répète que les règles de travail des commissions d'enquête s'imposent à nous tous. Je m'y suis moi-même astreint, et il me semble bon que nous y soyons tous soumis.

La réunion, suspendue à 16 h 10, est reprise à 16 h 15.

M. Rémy Pointereau. – Selon nous, divers points négatifs exigent un travail supplémentaire, et nous n'avons plus le temps de le faire dans le cadre de ce rapport. Un certain nombre d'élus du groupe Les Républicains voteront donc contre cette proposition de rapport.

M. Gérard Bailly. – Peut-être pourrait-on opter pour une autre procédure ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous aurions tout le temps de faire ces modifications aujourd'hui !

M. Gérard César. – On ne va pas tout recommencer maintenant !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous pouvons très bien apporter les modifications nécessaires sur les principaux sujets de désaccord, en particulier le SRADDET, qui est le seul véritable point noir.

M. André Trillard. – Non ! Je ne fais aucun reproche au président ou au rapporteur, mais on ne va pas se lancer dans des corrections de coin de table ! Je souhaite clairement qu'un vote ait lieu. S'il est négatif, l'affaire sera classée. S'il est positif, nous continuerons nos travaux.

Mme Évelyne Didier. – Nous sommes un certain nombre, dont André Trillard, à avoir rédigé des propositions de modification. La conférence de presse est prévue le 11 avril. Rien ne nous empêche de nous organiser d'ici-là pour apporter les modifications nécessaires.

En tout cas, je rendrai compte de cette situation à mes collègues du groupe CRC. Je ne vois pas sous quel prétexte nous ne pourrions pas faire notre travail de parlementaires.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous pouvons effectivement nous retrouver le 11 avril et fixer notre conférence à une date ultérieure.

Mme Évelyne Didier. – Ce n'est pas un problème !

M. Jean-François Longeot, président. – En tant que sénateur, et plus encore en tant que citoyen, je pense à l'ampleur des moyens matériels mobilisés par le Sénat : nous avons fait venir, au palais du Luxembourg, 135 personnes, qui ont toutes prêté serment et ont répondu à nos questions de manière rigoureuse. Tous ces interlocuteurs ont confirmé notre constat de départ. Ils nous ont invités à poursuivre notre réflexion. Nous avons mené 164 heures d'auditions. Nous avons mené quatre déplacements sur le terrain. Nous avons également travaillé par visioconférence.

Dès la première réunion du bureau, nous avons fixé les contours de nos travaux de manière consensuelle. Nous avons pris en compte toutes les demandes des uns et des autres pour leur bon déroulement. À titre personnel, j'ai tenu à ce que vous soyez tous constamment informés, non seulement des auditions de la semaine en cours, mais aussi du programme de la semaine suivante. À cet égard, je salue l'assiduité de chacun d'entre vous, y compris lors des déplacements.

J'ai tenu à ce que vous puissiez prendre connaissance du rapport dans les meilleures conditions possible, et, par courrier personnel, avec un mois d'avance, je vous ai informés des divers créneaux de consultation. Le secrétariat s'est montré extrêmement disponible. Nous avons même ouvert des créneaux supplémentaires. Bref, nous avons fait tous les efforts possibles !

M. Daniel Gremillet. – Nous vous rendons de nouveau hommage, monsieur le président.

M. Jean-François Longeot, président. – C'est la première fois que je préside une commission d'enquête, et mon expérience est encore relativement courte au sein de cette Assemblée. Nos rapports parlementaires sont nécessairement imparfaits ; mais, j'en suis persuadé, ce document reflète fidèlement l'ensemble de nos travaux.

M. André Trillard. – Ne confondons pas les travaux administratifs et les travaux parlementaires. En l'occurrence, nous n'avons pas à nous prononcer sur la base d'un document administratif, si excellent soit-il. Le mandat n'est pas impératif, et nous sommes libres de nos actions ; il n'est pas normal que nous soyons contraints de modifier sur un coin de table un texte que nous n'avons lu qu'une fois.

J'ajoute que le groupe politique auquel j'appartiens ne se réunira que dans quinze jours. À ce stade, nous devons donc déterminer si nous continuons ce travail ou si nous y mettons un terme.

M. Jean-François Longeot, président. – La poursuite de nos travaux ne me pose pas de difficulté : la date butoir n'est fixée qu'au 16 mai prochain.

M. Rémy Pointereau. – Un important travail a effectivement été accompli. Mais on n'est pas pour autant obligé de voter pour ! D'autres rapports de commissions d'enquête ont d'ailleurs été rejetés par le passé.

Il faut réellement examiner en détail l'ensemble des points de désaccord après le 18 avril, date de la prochaine réunion du groupe Les Républicains.

M. Jean-François Longeot, président. – Il me sera impossible d’être présent le 18 avril prochain ; je vous propose de réunir de nouveau la commission d’enquête le 25 avril. Ainsi, nous aurons trois semaines devant nous pour travailler sereinement.

M. Jérôme Bignon. – Et bien sûr, chacun garde sa liberté !

M. Rémy Pointereau. – Votons !

M. Jean-François Longeot, président. – Sur le principe, qui est pour la modification du présent texte ?

Les membres de la commission d’enquête votent pour la poursuite des travaux.

M. Jean-François Longeot, président. – En conséquence, qui est pour la tenue d’une nouvelle réunion le 25 avril 2017, à quatorze heures ?

Les membres de la commission d’enquête votent pour la réunion du 25 avril 2017.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Mes chers collègues, d’ici au 25 avril, nous vous ferons parvenir, sous forme de tableau, les modifications proposées sur les différents points qui ont été évoqués.

M. André Trillard. – Il faudrait surtout réformer la procédure encadrant le travail des commissions d’enquête. Il est scandaleux de proposer de telles modifications sur un texte dont nous n’avons pas eu le droit d’emporter un exemplaire.

M. Jean-François Longeot, président. – Monsieur Trillard, le règlement doit impérativement être respecté.

Je demande aux uns et aux autres de nous communiquer leurs remarques négatives d’ici au 25 avril, pour que nous puissions vous proposer une version corrigée du rapport.

M. André Trillard. – Vous avez déjà pris note de nos propositions : nous demandons que les modifications proposées sur cette base soient aisément repérables dans le texte du rapport. Ainsi, lors de notre prochaine réunion, nous pourrions limiter nos remarques à ces sujets précis.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pour éviter toute confusion, il est important que Rémy Pointereau et Daniel Gremillet nous communiquent par écrit leurs suggestions de modifications.

M. Jérôme Bignon. – Il faudrait également rouvrir des créneaux de lecture du rapport au sein du secrétariat de la commission, par exemple à partir du 18 avril, c’est-à-dire au cours de la semaine précédant la prochaine réunion. Les passages faisant l’objet d’un débat devront être clairement surlignés.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous n’y manquerons pas. Je vous remercie de nouveau de votre présence et de vos interventions.

La réunion est close à 16 h 40.

Mardi 25 avril 2017

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

La réunion est ouverte à 16 heures 05.

Suite de l'examen du projet de rapport

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures se réunit aujourd'hui afin de poursuivre l'examen du rapport de notre collègue Ronan Dantec, commencé le 5 avril dernier.

Nous avons décidé, lors de notre dernière réunion, de repousser le vote final sur le rapport de trois semaines, afin de nous laisser le temps, d'une part, d'intégrer les remarques et observations qui ont été faites par les uns et les autres sur la première version du rapport, et, d'autre part, de consulter à nouveau le rapport pendant une semaine.

Comme nous en étions convenus, je vous ai fait parvenir deux jours après notre première réunion, la liste récapitulative des observations formulées au cours de la réunion du 5 avril afin de les prendre en compte dans le nouveau projet de rapport.

Aucune demande de modification ou d'ajout à cette liste ne m'est parvenue et ces modifications ont donc été intégrées au projet de rapport.

Cette nouvelle version du rapport a été mise en consultation à partir du 18 avril pendant toute une semaine. Un certain nombre d'entre vous sont venus consulter à nouveau le rapport.

J'ai également souhaité vous donner la possibilité de nous faire parvenir encore d'autres propositions de modification, propositions qui devaient être envoyées avant hier, lundi 24 avril, 17 heures. Trois propositions de modification de notre collègue Daniel Gremillet et quatre propositions de notre collègue Rémy Pointereau ont ainsi été déposées.

Mes chers collègues, nous allons passer à l'examen de ces propositions de modification. Puis je vous passerai la parole pour des explications de vote.

Je cède la parole au rapporteur.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je n'ai rien à ajouter, monsieur le président.

M. Jean-François Longeot, président. – La proposition n° 1 est présentée par Daniel Gremillet.

M. Daniel Gremillet. – Cette proposition consiste à préciser, à la page 59 du projet de rapport, que l'étude d'impact devrait également intégrer l'ensemble des effets de la compensation écologique, non seulement fonciers, mais également économiques, sur l'activité agricole locale, pour tous les acteurs susceptibles d'être impactés, qu'il s'agisse d'exploitation, de collecte ou de transformation.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Avis favorable. Ce libellé plus complet enrichit le rapport.

La proposition n° 1 de M. Daniel Gremillet est adoptée.

M. Jean-François Longeot, président. – La proposition de modification n° 2 est présentée par M. Rémy Pointereau.

M. Rémy Pointereau. – Dans le cas de grands projets d'infrastructures, routiers ou ferroviaires, je souhaite insister sur le fait que la priorité doit être accordée à l'évitement ERC – éviter, réduire, compenser – pour les surfaces agricoles utiles, devant la priorité que l'on accorde trop souvent à l'évitement ERC dédié à la biodiversité.

Les terres agricoles sont de plus en plus rares chaque année – on en perd 23 mètres carrés par seconde. Il est donc temps de privilégier les scénarios consommant le moins de terres agricoles plutôt que les scénarios accordant la priorité à la biodiversité.

M. Jean-François Longeot, président. – Je veux être certain de bien comprendre : vous proposez qu'au moment de la conception d'un grand projet d'infrastructure, une même attention soit accordée à la réduction de la consommation de surfaces agricoles utiles qu'aux enjeux de biodiversité. C'est bien cela ?

Mes chers collègues, je vous propose d'insérer cette proposition de modification à la page 72 du projet de rapport, là où il est question de la définition de scénarios alternatifs.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La proposition du président me paraît plus opportune. Il ne faudrait pas qu'on puisse penser qu'on privilégie dans un premier temps les terres agricoles, puis, dans un deuxième temps, la biodiversité, et, dans un troisième temps, les terres agricoles consommées pour les compensations de la biodiversité. Ce n'est pas ça l'idée : la préservation des terres agricoles est aussi importante que celle de la biodiversité.

M. Rémy Pointereau. – Pour moi, la préservation des terres agricoles est plus importante. Lors de l'élaboration d'un grand projet d'infrastructure, il se présente souvent deux ou trois scénarios possibles et l'on procède alors par élimination. Souvent, c'est le scénario conduisant à la plus forte consommation de terres agricoles qui est retenu, afin d'affecter le moins possible la biodiversité.

M. Jean-François Longeot, président. – Je propose d'écrire « un même souci doit être accordé ».

M. Rémy Pointereau. – Pour moi, la priorité doit être donnée à la préservation des terres agricoles.

M. Jérôme Bignon. – Il n'y a pas d'un côté les terres agricoles et d'un autre côté la biodiversité. Les terres agricoles forment un écosystème au même titre que la forêt ou les espaces en zone humide. On ne s'affranchit pas de la biodiversité sous prétexte que l'on se trouve sur une terre agricole. D'après ce que je crois comprendre, monsieur Pointereau, vous visez les terres qui n'auraient pas une fonction agronomique ; or un espace, quel qu'il soit, a nécessairement vocation à accueillir un écosystème et donc de la biodiversité, y compris les espaces pierreux.

Mme Sophie Primas. – Pour mettre tout le monde d'accord, on pourrait peut-être écrire ceci : « Dans le cadre d'un grand projet d'infrastructure, la priorité doit être donnée à l'évitement pour les surfaces agricoles utiles ».

M. Jean-François Longeot, président. – Cela me convient.

M. André Trillard. – J'ai eu le sentiment, au cours des auditions, que la manière d'appréhender le coefficient multiplicateur des surfaces était empreinte d'un certain amateurisme. J'entends souvent parler d'un coefficient multiplicateur de 10 ou de 15, ce qui se justifie. Je le répète, j'ai eu le sentiment d'une certaine légèreté dans ce choix-là, que je ne parviens pas à m'expliquer.

M. Jean-François Longeot, président. – C'est l'objet de la proposition n° 3.

J'en reviens à la proposition n° 2 : tout le monde est d'accord pour insérer cet ajout à la page 72 du projet de rapport ?

La proposition n° 2 de M. Rémy Pointereau, ainsi rectifiée, est adoptée.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous en arrivons à la proposition de modification n° 3, présentée par Rémy Pointereau.

M. Rémy Pointereau. – Je reprends la proposition, avancée par André Trillard lors de notre précédente réunion, visant à faire état des désaccords au sein de la commission d'enquête sur l'obligation de résultats en matière de biodiversité.

M. Jean-François Longeot, président. – Cette proposition ne me paraît pas poser problème, mais elle implique que M. Trillard dépose une contribution qui serait annexée au rapport. Cette contribution serait intéressante, mais M. Trillard, qui a retiré sa proposition lors de notre dernière séance, a-t-il l'intention de la déposer ?

M. André Trillard. – J'avais retiré ma proposition pour des raisons évidentes, qui ne tiennent pas au sujet lui-même. Celle-ci pourrait l'être également.

M. Rémy Pointereau. – Il me paraît en effet plus simple de la retirer.

La proposition de modification n° 3 de M. Rémy Pointereau est retirée.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons maintenant la proposition de modification n° 4, présentée par Daniel Gremillet.

M. Daniel Gremillet. – L'application de coefficients multiplicateurs n'a d'intérêt que si l'approche surfacique ne permet pas d'atteindre le résultat voulu. Si celui-ci est atteint, il n'est pas nécessaire de recourir à des coefficients.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ce que vous proposez s'applique déjà pour certains projets. Avis favorable.

La proposition de modification n° 4 de M. Daniel Gremillet est adoptée.

M. Jean-François Longeot, président. – Daniel Gremillet nous présente maintenant la proposition de modification n° 5.

M. Daniel Gremillet. – Le principe de différenciation que nous avons retenu pour les terres agricoles et le vignoble doit être appliqué aussi aux terrains boisés, car tous n'ont pas le même intérêt, ni sur le plan de la biodiversité ni sur celui de la valeur forestière.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Il est certain que tous les espaces boisés ne se valent pas. La précision est donc bienvenue.

M. Daniel Gremillet. – Elle est importante, car le coefficient multiplicateur qui s'applique aujourd'hui a des conséquences très lourdes sur les terres agricoles.

La proposition de modification n° 5 de M. Daniel Gremillet est adoptée.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous en venons à la proposition de modification n° 6, présentée par Rémy Pointereau.

M. Rémy Pointereau. – Je suggère de supprimer, au chapitre IX des propositions, la proposition appelant à recourir plus systématiquement aux documents d'urbanisme pour identifier les zones admissibles à la compensation. Une telle approche déclencherait une vaste phase de révision des documents d'urbanisme au moment où une partie des communes viennent de finaliser la « grenellisation » de leur PLU ou d'adopter un PLUI.

Évitons de compliquer davantage les documents d'urbanisme et respectons les objectifs énoncés par la proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, que nous avons adoptée le 2 novembre dernier sur l'initiative de Marc Daunis et François Calvet, rapporteurs du groupe de travail « Simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols ».

M. Jean-François Longeot, président. – Mon cher collègue, votre proposition de modification vise la première version du rapport. La recommandation dont vous demandez la suppression a déjà été modifiée à la demande de Gérard Bailly pour ne faire peser aucune obligation sur les collectivités territoriales et ne créer aucune norme supplémentaire. Maintenez-vous néanmoins votre proposition de suppression ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La formulation actuelle reprend exactement la proposition de M. Bailly.

M. Gérard Bailly. – J'ai tenu à tempérer la rédaction antérieure, qui poussait au systématisme. Là où une infrastructure de taille importante doit être réalisée, autant réfléchir à la compensation au moment où l'on établit les certificats d'urbanisme. Mais n'allons pas enquiquiner les gens là où aucun projet n'est prévu !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – En outre, il ne s'agit que d'un encouragement.

M. Rémy Pointereau. – Les encouragements risquent de se transformer en obligations...

M. Gérard Bailly. – Monsieur Pointereau, il est tout de même un peu dommage, quand on sait qu'une infrastructure importante va être construite, de ne pas réfléchir aux mesures de compensation dans le cadre de l'élaboration du PLUI. Il n'y a guère plus de dix ou quinze zones qui seront concernées.

M. Jean-François Longeot, président. – La rédaction proposée par M. Bailly me paraît bonne.

Mme Sophie Primas. – J'appuie la position de M. Pointereau. Rien aujourd'hui n'interdit de prévoir des zones de compensation dans les documents d'urbanisme ; le département des Yvelines, par exemple, le fait dans son schéma directeur. Évitions une formule qui risquerait d'évoluer vers une obligation.

M. Jérôme Bignon. – Sophie Primas fait référence à la compensation par l'offre, mais, en l'occurrence, il s'agit de compensation en réponse à un projet d'infrastructure. S'il n'y a pas de projet, il n'y aura pas lieu de prévoir des compensations. À mon avis, il faut éviter d'anticiper la possibilité de compenser par l'offre.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – De nombreux projets d'infrastructure sont actuellement bloqués parce qu'on ne trouve pas de zones de compensation. Être plus prospectif en matière de compensation permettra d'éviter de tels blocages. La formulation de Gérard Bailly concerne uniquement les secteurs où un projet est prévu ; à ces endroits-là, il faut tout de même encourager les communes à identifier les zones où des mesures compensatoires pourront être prises. Tout caractère systématique ayant été abandonné, il me semble que nous devrions maintenir une proposition qui permet de rendre les projets faisables, une proposition on ne peut plus consensuelle !

M. André Trillard. – Dans certains territoires, l'impossibilité de trouver des terrains de compensation correspond à des consignes, voire à des pressions exercées sur les personnes. J'appuie la position de M. Pointereau, car il faut se souvenir que nos administrations lisent parfois les textes à l'envers.

M. Jean-François Longeot, président. – Il me paraît préférable de maintenir la proposition dans la rédaction suggérée par Gérard Bailly. Je vous propose de supprimer cette proposition mais de conserver, dans le corps du rapport, le développement relatif à cette possibilité pour les collectivités territoriales.

La proposition de modification n° 6 de M. Rémy Pointereau, ainsi rectifiée, est adoptée.

M. Jean-François Longeot, président. – La proposition de modification n° 7 est présentée par M. Pointereau.

M. Rémy Pointereau. – Puisque notre commission d'enquête veut sa démarche apolitique et de bon sens, il paraît prudent de supprimer les annexes du rapport, dans la mesure où certains sujets ou grands projets qu'elles évoquent sont assujettis à des aléas politiques.

M. Jean-François Longeot, président. – Si je comprends bien, mon cher collègue, vous visez les fiches de synthèse des grands projets, c'est-à-dire les pages 149 à 180 ?

M. Rémy Pointereau. – En effet, monsieur le président.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Cela fait visiblement partie du compromis entre nous... Chacun repartira donc avec ses convictions sur les projets en question. Il me semblait pourtant que ces annexes, qui expliquaient les faits sans émettre de jugement,

répondaient à des attentes. Leur suppression aura au moins cet avantage que, lors de la conférence de presse, nous mettrons l'accent sur les propositions du rapport.

Mme Sophie Primas. – Nous ne nions pas la qualité de ce qui a été fait, mais nous voulons éviter les polémiques politiques autour de ce rapport, qui est intéressant et dans lequel a été trouvé, grâce aux propositions de Rémy Pointereau et Daniel Gremillet, un équilibre entre l'économie et la biodiversité.

C'est dans cet esprit que je soutiens la proposition de modification de Rémy Pointereau.

M. André Trillard. – Les décisions politiques relèvent du politique. Nous ne demandons pas la suppression de toute trace des auditions. Ces dernières étaient publiques. Ce que nous voulons, c'est utiliser ce rapport pour un usage prospectif, et non rétroactif. Je rappelle que, en France, les lois ne sont pas rétroactives. Malgré le travail accompli, le Sénat est un lieu politique, où il peut se passer des événements de ce genre.

M. Rémy Pointereau. – Nous conservons l'étude de législation comparée, car elle n'a rien de politique. Elle permet de disposer d'éléments de comparaison. En retirant l'annexe sur les projets, le rapport sera axé sur les propositions, pour faire avancer les choses plus facilement.

M. Jérôme Bignon. – Il est toujours frustrant de supprimer des éléments qui relatent une histoire – un déplacement ou des problèmes locaux. Néanmoins, il serait bien plus gênant de ne pas publier l'important travail de qualité qui a été effectué. Nous devons apporter notre contribution sur ces sujets. Il aurait été intéressant de mener ce travail avant l'adoption de la loi biodiversité. Il faudra probablement un jour reprendre le flambeau pour compléter la législation à la marge en tenant compte de nos résultats.

Je suis très heureux que la raison et l'intelligence collective l'aient emporté sur des susceptibilités, même légitimes. Il est inutile de créer des frustrations s'il est possible de dégager un profit collectif important pour les agriculteurs, la biodiversité, les territoires.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je m'abstiens !

La proposition de modification n° 7 de M. Rémy Pointereau est adoptée.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous allons passer au vote du rapport et des annexes restantes. Le tome II reprend le procès-verbal de nos auditions publiques. Le titre proposé par le rapporteur est le suivant : « Compensation des atteintes à la biodiversité : construire le consensus ».

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Le titre me semble correspondre à ce que nous avons essayé de faire.

Mme Sophie Primas. – Effectivement !

M. Daniel Gremillet. – Je veux remercier de nouveau le président et les services de la commission d'enquête, car il n'était pas évident de travailler sur ce rapport compte tenu du contexte parlementaire actuel.

Ce rapport doit être publié, même si le contexte politique est sensible. Il aurait été dommage que l'on ne partage pas le travail que nous avons effectué.

Je suis tout à fait d'accord avec le titre proposé, qui reflète bien l'ambiance de notre commission d'enquête.

M. Gérard César. – Je m'abstiens.

M. André Trillard. – Je m'abstiens également.

M. Rémy Pointereau. – Alain Vasselle, qui m'a confié une délégation de vote, s'abstient.

La commission adopte le rapport ainsi modifié, ainsi que les annexes.

Elle décide de publier, dans le tome I du rapport, le compte rendu de la réunion du 5 avril et de la présente réunion.

La date de la conférence de presse est fixée au jeudi 11 mai 2017, à 10 h 30.

M. Jean-François Longeot, président. – Je tiens à remercier M. le rapporteur avec qui nous avons bien travaillé, et l'ensemble des membres de la commission. Je suis heureux que ce rapport ait été adopté à une quasi-unanimité.

La réunion est levée à 16 h 45.

**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

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Bilan d'étape – Échange de vues

M. Henri Cabanel, président. – Comme je vous l'avais annoncé par courrier, cette réunion est l'occasion, pour notre rapporteur, de procéder à un bilan d'étape de notre travail et de nous présenter ses premières réflexions que je partage dans leur grande majorité. Ce moment privilégié d'échanges nous est apparu particulièrement utile, à quelques semaines maintenant de la fin de nos travaux, qui se sont déroulés dans un esprit constructif.

Depuis sa constitution le 6 décembre dernier, la mission d'information a réalisé 18 auditions plénières, auxquelles il convient d'ajouter autant d'auditions du rapporteur ouvertes à l'ensemble des membres de la mission. Avec les tables rondes, nous avons ainsi entendu plus de 80 personnes depuis le début de nos travaux.

À ceci s'ajoutent nos déplacements : le 7 mars dernier, à la gare de « Fort d'Issy Vanves Clamart » qui constitue l'une des 68 gares prévues sur le tracé du Grand Paris Express; à Grenoble, à Annecy, à Annemasse et dans le canton de Genève du 14 au 16 mars, à propos des procédures mises en œuvre pour plusieurs grands projets d'infrastructures et des dispositifs de démocratie participative et directe ; à la fin de cette semaine au Danemark, pays souvent cité en exemple de participation de la population, en particulier pour ses conférences de citoyens.

Nous profiterons de ce dernier déplacement pour nous intéresser aussi à la consultation de la population réalisée dans le cadre de la création de grands projets d'infrastructures dans ce pays, comme pour les nouvelles lignes de métro à Copenhague, mais aussi au fonctionnement de la démocratie sociale danoise et à sa capacité à réformer son droit du travail.

En avril prochain, nous procéderons aux dernières auditions avec, en conclusion, l'audition du directeur général du travail.

Nos travaux pourraient se poursuivre ainsi encore de longs mois. À chaque audition ou entretien, un nouvel axe de réflexion, une nouvelle piste de travail s'ouvre à nous... Il faudra pourtant bien parvenir à conclure notre mission après un peu plus de cinq mois de travail, en examinant le rapport établi par notre rapporteur.

Conformément au calendrier que nous nous étions initialement fixé, nous pourrions ainsi envisager la date du mercredi 17 mai pour la présentation du rapport.

Ce travail corrobore mon intime conviction depuis que je suis sénateur. La stratégie de mandat que j'ai mise en place, avec notamment le travail en groupe, avec les associations de citoyens, a ainsi motivé mon souhait de m'investir dans cette mission car je suis persuadé que l'état de santé de notre démocratie est lié à l'état de santé de notre société et de notre pays. Or, les outils pensés par les élus et le législateur sont aujourd'hui décalés par rapport aux véritables enjeux ; ils sont plus des outils d'image et de communication au service d'élus que le signe d'une véritable volonté d'associer le citoyen.

La création de multiples associations citoyennes en témoigne. Les citoyens se sont appropriés l'espace de débat car ils en ont été privés et ont initié de nouveaux outils de contrôle de l'activité des élus, de « co-construction » de la loi, d'espace d'échanges, montrant que notre modèle démocratique est aujourd'hui obsolète et qu'il n'est plus adapté à l'attente de la société.

Il y a urgence à identifier les problématiques et les enjeux, puis à procéder à un diagnostic. Les critères de la décision publique doivent être expliqués aux participants, ces derniers devant comprendre que le choix final appartiendra à l' élu après cette phase d'explication, de concertation et donc de débat. Mais cela ne s'arrête pas là : concerter, puis décider sans expliquer entraîne la perte de confiance des citoyens envers les élus.

De mon point de vue, le but n'est pas de faire participer un plus grand nombre de citoyens – nous savons tous que seule une faible partie de la population s'investira – mais de diversifier les profils de personnes impliquées et de faire preuve d'ouverture, de dialogue et de transparence pour regagner cette confiance perdue.

L'existence d'une évaluation obligatoire de la décision publique montrera que l' élu est prêt à se remettre en question dans le but d'améliorer l'action publique, dans l'intérêt général et en toute transparence. Je suis persuadé que les citoyens sont prêts à cette mutation car ils nous ont ouvert la voie. Reste à convaincre une partie des élus ! Une formation obligatoire qui permettrait sans doute de s'imprégner de cette nouvelle façon de décider...

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Merci, chers collègues, de votre présence. Je suis heureux de vous présenter aujourd'hui un bilan d'étape de notre mission d'information. Lors de la réunion constitutive, j'avais prédit un travail particulièrement riche et ambitieux ; cela se confirme ! Je vous propose de débattre des trois grands axes de notre travail – démocratie participative et son articulation avec la démocratie représentative, grands projets d'infrastructures, démocratie paritaire – l'un après l'autre.

Face au besoin de renforcer le lien de confiance entre les élus et les citoyens, dont certains aspirent à s'exprimer directement, nous nous sommes interrogés sur la représentation démocratique et la légitimité de la décision publique. Nous avons alors recherché les moyens permettant concrètement d'améliorer les procédures pour que des projets puissent aboutir dans notre pays.

À cette occasion, outre l'analyse des outils participatifs et l'amélioration de l'information et de l'association de la population, nous nous sommes plus précisément intéressés aux projets d'infrastructures et d'équipement d'envergure, d'une part, ainsi qu'aux relations entre la démocratie représentative et la démocratie sociale, d'autre part, pour que le « paritarisme de décision » facilite la conduite de réformes. La mission a ainsi concentré ses efforts sur les procédures et la bonne méthode permettant de mieux décider.

Certes, beaucoup d'autres éléments peuvent entrer en ligne de compte dans la légitimité et l'efficacité de la décision. Certains d'entre vous ont ainsi pu mettre en évidence les problématiques relatives à la représentation des citoyens, au statut des élus, avec la question de la transparence, de leur représentativité, de leur mode d'élection ou encore des conditions d'exercice de leur mandat, qui peuvent renforcer leur légitimité. Tout ne pouvait toutefois être abordé d'ici le mois de mai. Ces sujets pourront néanmoins constituer des pistes de réflexion complémentaires et être mentionnés en tant que telles dans le rapport. En outre, ils renvoient à des enjeux directement liés à nos institutions qu'il paraîtrait difficile d'aborder dans la période électorale actuelle. Enfin, cela outrepasserait les ambitions initiales de la mission d'information.

Pour les infrastructures, nous nous sommes concentrés sur les dispositifs juridiques et de concertation visant à proposer un déroulement serein de la procédure, sans nous intéresser au fond des projets, à leur opportunité ou encore aux mesures de compensation environnementale, même si ces éléments sont bien sûr indissociables de la réussite du projet.

S'agissant de la démocratie sociale, nous n'aborderons pas le paritarisme dans sa globalité, déjà traité récemment dans de nombreux rapports. Nous nous concentrons sur le « paritarisme de décision » au niveau législatif, principalement dans le champ du code du travail. Nous n'aborderons le dialogue social en entreprise et le paritarisme de gestion, concernant l'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaire, que si ces sujets ont un impact sur nos travaux. Les liens entre démocratie sociale et projet de loi de financement de la sécurité sociale sont exclus de notre analyse, compte tenu de l'« étatisation » de la sécurité sociale constatée depuis 1995.

La démocratie représentative demeure le socle de notre système politique, même si elle doit évoluer pour tenir compte de la volonté des citoyens de s'impliquer dans le processus de décision. Tous nos travaux, toutes vos interventions montrent que la démocratie représentative est « l'alpha et l'oméga » de la prise de décision publique, mais qu'elle connaît à l'heure actuelle de nombreuses critiques, beaucoup d'observateurs affirmant même qu'elle traverse une crise. S'agit-il d'une simple crise conjoncturelle, liée à des critiques visant des élus, ou, au contraire, d'une crise structurelle plus profonde ? En tout état de cause, on assiste à des phénomènes inquiétants, avec en particulier une montée de l'abstention et du vote contestataire, mais aussi l'expression de désaccords forts et persistants des citoyens vis-à-vis de positions défendues par leurs représentants. Tout ceci se traduit par des blocages nuisant à l'efficacité de la décision publique, à l'heure où notre pays a pourtant besoin d'avancer et de se réformer.

Parallèlement à cette défiance vis-à-vis des institutions représentatives, les citoyens – ou du moins certains citoyens – manifestent leur souhait d'être davantage associés à la prise de décision publique, à l'échelle tant locale que nationale. Cette implication ne s'explique pas seulement par une méfiance, voire une défiance de principe vis-à-vis de leurs représentants élus, mais aussi, plus positivement, par l'élévation de leur niveau d'information et d'éducation et par une volonté de changement. Le numérique a également favorisé cette tendance, réduisant la distance entre représentants et représentés.

Le nombre de dispositifs qui se sont développés à cet égard, depuis plusieurs décennies, est d'ailleurs assez impressionnant, au-delà des mécanismes plus anciens d'association des populations comme les conseils de quartiers et autres réunions publiques - que vous connaissez bien, chers collègues, pour les avoir beaucoup pratiqués... On voit ainsi apparaître des budgets participatifs, des ateliers de citoyens ou encore des

consultations numériques. Parmi ces procédés, il faut distinguer les dispositifs descendants, issus de l'initiative même des représentants, et les dispositifs ascendants, créés par les citoyens eux-mêmes, pour interpeller leurs représentants : pétitions en ligne, *civic techs*, etc.

Plusieurs personnalités entendues en audition ont mis en évidence les risques inhérents à ces dispositifs participatifs, Marcel Gauchet indiquant par exemple qu'ils pourraient favoriser l'avènement d'une « véto-cratie », où les décisions seraient systématiquement contestées. On peut en effet craindre une surreprésentation des plus motivés exprimant une opinion minoritaire, au détriment d'une majorité silencieuse. Les dispositifs participatifs ne conduisent pas non plus nécessairement à l'expression du plus grand nombre. Il est possible que ce soit toujours les mêmes citoyens qui y contribuent : les « TLM », « toujours les mêmes », réalité de terrain que vous connaissez.

Finalement, la démocratie représentative demeurerait le socle de notre processus décisionnel. À l'exception de la procédure particulière du référendum, l'élection resterait ainsi le meilleur moyen procurant la légitimité suffisante pour décider. La démocratie participative serait conçue comme un complément – et non une substitution – utile à la démocratie représentative. Pour autant, comme l'a dit Marcel Gauchet, la « légitimité de position » que confère l'élection ne suffit plus à garantir la « légitimité de décision ». Les élus doivent expliquer les projets et réformes envisagés, en apportant d'autres garanties que leur simple élection pour défendre leurs choix. Les procédures décisionnelles doivent tenir compte de cette nouvelle exigence.

Premier champ de réflexion : l'émergence d'une démocratie « continue » ou « permanente », où les décisions sont expliquées et les citoyens entendus en amont.

Quels que soient les sujets abordés – réforme d'une politique publique, modification du droit du travail, projet d'infrastructure – certains principes devraient être appliqués : l'élaboration d'un diagnostic partagé entre le décideur et les citoyens, entre partenaires sociaux et patronaux et le Gouvernement, ... ; l'établissement de bonnes pratiques pour mener à bien un projet ou une négociation, au premier rang desquelles le partage d'information et la transparence, ainsi que le respect d'une méthodologie de la concertation. Jean-Denis Combrexelle, président de la section sociale du Conseil d'État, l'a rappelé lors de son audition devant la mission d'information : la société a besoin d'explications pour comprendre les réformes les plus complexes et leur donner du sens. Les dispositifs participatifs peuvent favoriser ce diagnostic partagé et renforcer la légitimité de la décision, aux côtés de l'étude d'impact et du travail des experts, par ailleurs indispensables.

Un large panel de mécanismes participatifs s'offre alors aux pouvoirs publics, à l'exemple des conférences de consensus et autres panels de citoyens qui, même s'ils reposent sur le travail d'un nombre restreint de personnes représentatives, ont le mérite de proposer un point de vue différent des experts et ne souffrent pas du risque de surreprésentation de « minorités agissantes ». L'outil numérique est également susceptible de favoriser la participation d'un nombre plus important de citoyens : la consultation organisée à l'occasion de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 constitue à ce titre une initiative intéressante qui pourrait être utilement réitérée à l'avenir.

Pour autant, des questions se posent alors : quelles formes cette consultation numérique des citoyens doit-elle prendre ? Faut-il la généraliser ou l'appliquer au cas par cas ? Qui peut provoquer cette consultation : les seuls représentants ou également les citoyens ? Qui doit en être le maître d'œuvre au niveau national : le Gouvernement, avec

transmission des résultats aux assemblées parlementaires, ou chaque assemblée de manière autonome ? Comment les résultats sont-ils traités et de quelle façon cette consultation s'insère-t-elle dans la procédure délibérative ?

En tout état de cause, les décideurs publics ne doivent pas utiliser ces dispositifs participatifs comme de simples moyens de communication ou d'adhésion de la population à leur solution. Les participants doivent avoir le sentiment d'être écoutés et de connaître les raisons pour lesquelles leurs positions ne sont finalement pas retenues si tel est le cas. Il importe aussi de développer la culture de la participation, chez les acteurs publics comme dans l'administration. De même, les méthodes pour une concertation réussie doivent être objectivées et partagées, tandis que les différents outils participatifs doivent être « panachés » en fonction du projet concerné.

Au-delà de la nécessité d'un réel engagement des représentants – suivi des propositions de la société civile, réponses à apporter aux propositions, coût budgétaire, etc. – et des citoyens – disponibilité suffisante, motivation forte... – la réussite des procédés participatifs est conditionnée à un niveau d'information correct de la population, alors que se développe le phénomène des *fake news* ou fausses informations, ouvrant la porte à l'ère de la « post-vérité », soit la coexistence d'une multitude de vérités propres à chaque personne.

Faut-il également aller plus loin en termes de participation des citoyens et envisager davantage de démocratie directe ? L'exemple suisse est intéressant : il est caractérisé par la banalisation du référendum, y compris d'initiative citoyenne. Il ne faut toutefois pas négliger l'importance de l'ancrage culturel de ce procédé dans la démocratie de ce pays, comme nous l'a démontré notre déplacement à Genève : il est permis de douter qu'une même pratique référendaire puisse être efficacement développée en France sans une acculturation préalable.

Dans certains pays européens, notamment du Nord, se développe également ce que l'on appelle l'initiative citoyenne : un sujet soutenu par un nombre significatif de citoyens doit être débattu par le Parlement. Faut-il envisager ce type de dispositifs en France, ou bien les décideurs publics doivent-ils conserver, non seulement la maîtrise de la décision, mais aussi le monopole de l'ordre du jour du débat public, au risque que l'expression populaire ne prenne une autre voie ?

En conclusion sur ce premier thème de la démocratie participative, nous sommes en train de changer de monde, de logiciel, mais il ne faut pas que le balancier aille trop loin et conduise à une refonte totale de notre démocratie. Je sollicite à présent vos avis sur ma présentation et, plus particulièrement, sur quatre points : la « co-construction », l'interpellation, la consultation numérique et le référendum. Je serais particulièrement prudent sur la « co-construction ». Je verrais d'un œil plutôt favorable les mécanismes de pétition ou d'interpellation, quelques réserves mises à part. Je ferais preuve d'ouverture sur la consultation numérique, en particulier en amont du travail législatif. Je proposerais un « oui, mais » à l'extension du référendum : notre culture politique y mettant trop de dramaturgie, il faudrait commencer par le pratiquer au niveau local et prendre certaines précautions.

M. Alain Gournac. – L'analyse de notre rapporteur me paraît bonne : tout ne va pas bien !

Il faudra bien insister sur la notion d'intérêt général. Ainsi, la ligne de chemin de fer entre Paris et Saint-Germain-en-Laye n'aurait jamais pu voir le jour si le Gouvernement

n'avait pas su faire prévaloir l'intérêt général... La démocratie doit aussi être respectée. À titre d'exemple, des gens ont été invités à s'exprimer lors d'une consultation sur la construction d'un aéroport, ils ont fait l'effort de se déplacer et, finalement, leur décision n'a pas été respectée et la déception est totale...

Parmi vos propositions, il faudra les doser et les utiliser en fonction des situations.

Enfin, vous avez raison de dire que ce sont toujours les mêmes personnes qui participent aux dispositifs participatifs – je peux vous en donner la liste dans ma ville ! Ils ne sont pas forcément pour ou contre un projet donné. Il faut inciter d'autres citoyens à participer... Comment faire ?

Mme Catherine Génisson. – Merci, monsieur le rapporteur, pour votre travail de grande qualité, et qui n'est pas facile : comment s'exonérer du contexte politique ? Mais il ne faut pas non plus nous contenter de suivre les programmes des différents candidats à l'élection présidentielle... Nous sommes d'accord globalement sur la démocratie représentative. Mais n'oublions pas que certains candidats remettent en cause la compétence et la qualité de l'élu représentant le peuple. Sur la démocratie sociale, nous sommes en plein débat pratique, avec l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic). Des candidats proposent aussi de supprimer la gestion paritaire de l'assurance chômage, tandis que d'autres y voient le sémaphore de la négociation sociale.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Nous parlerons de la démocratie sociale plus tard, mais je vous rappelle que nous avons décidé d'écarter le paritarisme de gestion.

Mme Catherine Génisson. – C'est dommage, mais soit. Vos quatre pistes d'interrogation me semblent bonnes. Personnellement, je préfère la consultation à la « co-construction ».

Pratiquer le référendum est compliqué : les Français ne répondent pas à la question, mais à la personne qui la pose. L'Italie connaît d'ailleurs des difficultés comparables... Sur la consultation réalisée pour l'aéroport de Notre-Dame des Landes, il faut reconnaître que le résultat n'aurait peut-être pas été le même avec un autre périmètre de consultation...

M. Michel Forissier. – Il y a une crise de la société, mais pas une crise du système démocratique. Il suffit, pour le voir, de proposer des conseils citoyens à des habitants de certains quartiers, qui se débattent déjà avec tant de problèmes que cela les dépasse. Ils ne peuvent pas « s'auto-représenter » ; ils ont besoin de personnes fortes à leurs côtés.

Il faut faire de la pédagogie. Je suis intervenu dans bien des débats publics où tout le monde était d'accord sur un point, et qui débouchaient pourtant sur une décision contraire. On avait oublié de dire aux gens que cela fonctionne un peu comme le travail en commission : c'est l'assemblée délibérante – ou la séance publique dans le cas du Parlement – qui tranche à la fin du processus.

Il faut une présentation aux citoyens, mais celle-ci ne doit pas être trop technique ; sinon, tous les experts interviennent et proposent des systèmes expérimentaux qui ne sont pas toujours cohérents avec le reste du projet... Les quatre pistes mentionnées par notre

rapporteur sont à manier avec précaution, en indiquant clairement les limites de chacune. La participation des citoyens doit être encouragée, mais très en amont du projet.

J'ai accepté l'installation d'un établissement pénitentiaire pour mineurs sur ma commune. Au début, beaucoup de citoyens m'ont critiqué. Finalement, j'ai non seulement été réélu, mais les habitants se sont volontairement associés à la gestion de l'établissement. Il faut faire de la vulgarisation lorsque nous, les représentants, présentons des dossiers : si on se contente de montrer au public le dossier de l'ingénieur des ponts et chaussées, c'est fini ! Il faut que le sujet soit compréhensible pour le public.

Enfin, il faut parfois montrer qu'on peut écouter la population : j'ai par exemple annulé une opération de voirie qui aurait excessivement perturbé le cadre de vie d'un quartier de ma ville.

Mme Agnès Canayer. – Il ne s'agit pas de remettre en cause la démocratie représentative mais de moderniser ses procédures. L'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, qui dispose que la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce, par ses représentants ou par la voie du référendum, montre bien que ces deux axes sont complémentaires. Il nous faut donc aller au-delà des modalités retenues actuellement pour le référendum. L'interpellation et la consultation des citoyens, qui permettent d'éclairer les élus, me semblent aller dans le bon sens, mais ne doivent pas dépasser certaines limites. De même, avant toute « banalisation » du référendum, son cadre devra être clairement défini.

Je suis en revanche plus réservée sur la « co-construction » dans la mesure où l'élaboration de la norme doit rester du ressort des parlementaires.

Mme Corinne Féret. – Comme ma collègue Agnès Canayer, je suis réservée sur la « co-construction » car je suis attachée à la démocratie représentative.

En France, nous n'avons pas la même culture du référendum qu'en Suisse : nos concitoyens ne répondent pas nécessairement à la question posée. Pourquoi ne pas développer les référendums locaux pour consulter nos concitoyens sur des sujets de proximité ? Ils répondraient certainement mieux aux questions posées et l'on pourrait alors envisager des expérimentations locales.

Si l'on veut consulter nos concitoyens, il faut le faire très en amont et les porteurs de projet devront faire preuve de grande pédagogie. À Caen, nous avons proposé des formations à celles et ceux qui souhaitaient s'investir dans cette démocratie participative. Par ailleurs, les dossiers techniques sont parfois totalement inaccessibles pour les non spécialistes.

Mme Corinne Bouchoux. – Je suis d'accord avec les quatre mots clés qui nous ont été proposés par notre rapporteur, même si le « curseur » des propositions évoluera en fonction des convictions de chacun. Il faudrait définir la bonne échelle géographique pour discuter d'un projet, en différenciant le local du national. En outre, il faut en finir avec la culture de la défiance et de l'opposition systématique. Lorsque des propositions citoyennes sont prises en compte, les mentalités évoluent. À Grenoble, le maire a constitué une liste avec des personnes jusqu'alors toujours opposées aux projets. Aujourd'hui, elles doivent adopter une attitude positive pour faire avancer les dossiers, ce qui me semble bénéfique.

En annexe de nos travaux, pourquoi ne pas insérer une grille qui recenserait les positions des onze candidats à l'élection présidentielle sur les quatre orientations de notre rapporteur qui, me semble-t-il, sont dans l'air du temps ?

Pour l'avoir déjà fait à l'occasion d'autres structures temporaires, pourquoi ne pas présenter un rapport ambitieux, assorti de contributions complémentaires de celles et ceux qui préféreraient modérer telle ou telle proposition spécifique ?

La question des études d'impact n'a pas vraiment été traitée. Où les situez-vous ?

Enfin, n'oublions pas de rappeler en introduction du rapport que le contexte politique actuel justifie d'autant plus les travaux de notre mission d'information.

M. Henri Cabanel, président. – Aucune des personnes que nous avons entendues lors des auditions ou déplacements n'a remis en cause la démocratie représentative. Nous voilà rassurés.

N'oublions pas de mentionner, dans le rapport, la notion de concertation. Notre objectif est de retrouver la confiance de nos concitoyens. Il nous faut donc les informer très en amont de tout projet.

Nos collègues ont rappelé des notions clés : l'intérêt général, la méthodologie, l'expérimentation, la formation, l'échelle géographique des dispositifs mis en œuvre. Si la démocratie représentative nous accorde le pouvoir de décision, ce n'est pas pour autant que nous sommes les seuls à avoir les bonnes idées au bon moment, d'où la nécessité de partager les analyses en amont.

Et puis, que dire du référendum sur l'Europe en 2005 et de la consultation sur l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes dont les résultats n'ont pas été pris en compte par les représentants ? Commençons donc par encourager les référendums locaux afin de les ancrer dans la culture de nos concitoyens avant d'envisager une « banalisation » de cet outil à l'échelle nationale.

Il nous reste encore du travail pour que ce rapport ne soit pas un rapport de plus mais qu'il soit remarqué par son originalité, alors que nous assistons, jour après jour, au spectacle lamentable offert par la campagne présidentielle.

Mme Catherine Génisson. – Même s'il serait intéressant d'avoir l'avis des candidats sur nos propositions, je crains que ce rapport ne soit publié après l'élection présidentielle.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – En réponse à monsieur le président, je confirme que le terme de « concertation » occupera une large place dans le rapport.

Je vous ai fait part de mes réserves sur la « co-construction » qui me semble effectivement très compliquée à mettre en œuvre. En outre, nous devons privilégier, sur ce type de questions, les raisonnements à droit constant, sans envisager de réforme de la Constitution.

J'en viens à la notion de consultation : sa réussite impliquerait qu'elle intervienne avant la délibération et qu'elle soit organisée sur la base du volontariat, sans nécessité d'adopter un texte contraignant. Pour un projet de loi, une étude d'impact et les modalités de

consultation citoyenne devraient être définies par le Gouvernement et intervenir avant toute discussion.

Il faudrait systématiser les consultations comme celle qui a eu lieu pour la loi « République numérique » du 7 octobre 2016 ou comme celles mises en œuvre par la Commission européenne. Ainsi, lorsqu'un projet de directive est présenté, un appel à contribution est lancé. Dans le cas français, je préconise qu'une synthèse soit présentée et que les contributions soient mises à disposition en *open data*. Le législateur doit être systématiquement éclairé par l'avis de nos concitoyens.

Sur les sujets de société, je propose la tenue de conférences de consensus ou de panels de citoyens, ce qui permettrait d'avoir une approche plus qualitative que celles proposées par les études d'impact.

En revanche, il faudrait écarter de ces différentes procédures des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou des projets de loi de finances, car il serait extrêmement difficile de gérer les demandes particulières sur tel ou tel budget ou telle ou telle prestation.

Pour les propositions de loi, je propose que la commission saisie au fond puisse décider, ou non, si une consultation citoyenne s'impose. La mise en œuvre de ces consultations citoyennes pourrait se faire à droit constant.

J'en viens au droit d'interpellation ou de pétition qui a été demandé par plusieurs organisations non gouvernementales. J'y suis favorable, sous réserve qu'un seuil minimum soit défini avant de permettre l'interpellation du Parlement. En outre, une sorte de cahier des charges permettrait de vérifier l'intérêt pour la représentation nationale de débattre de la question posée. Enfin, la commission compétente aurait un « droit de filtrage » sur les pétitions reçues. Ainsi, le Parlement ne deviendrait pas une juridiction d'appel pour les textes qui viennent seulement d'être adoptés. En effet, il serait dommage qu'une pétition remette en cause un texte adopté six mois auparavant. Nous ne pouvons passer notre temps à « tricoter » et « détricoter » des lois...En revanche, un droit d'interpellation doit permettre de débattre d'un sujet spécifique.

La question du référendum est complexe à traiter. Si vous souhaitez aborder ce sujet, il faut commencer par une phase d'acculturation, c'est-à-dire au niveau local. Nous devons ensuite trouver les modalités d'une « banalisation ». À l'heure actuelle, le référendum se transforme en vote pour ou contre celui qui le propose. L'échec d'un référendum ne devra pas mener les élus locaux à démissionner.

Pour banaliser le référendum, il faudrait peut-être poser plusieurs questions à la fois. Il conviendrait aussi de demander quelles sont les collectivités territoriales candidates pour l'expérimenter au niveau local. Enfin, nous avons trop encadré les modalités des référendums locaux, si bien qu'il s'en fait rarement et que, lorsqu'un référendum a lieu, son résultat devient un enjeu politique.

Il nous faudra donc être très prudent si nous voulons développer l'usage du référendum.

J'en viens maintenant au deuxième volet de ma réflexion qui concerne les projets d'infrastructures et d'équipements publics les plus structurants.

Sur ce sujet, la participation du public est un principe juridiquement reconnu depuis plusieurs décennies et désormais constitutionnellement consacré. Pour autant, cela n'empêche pas les blocages, les oppositions allant désormais jusqu'à la constitution de « zones à défendre » (ZAD).

Très récemment, les dispositifs législatifs ont évolué, sous l'effet de quatre ordonnances prises entre avril 2016 et janvier 2017, à la suite des travaux de la commission présidée par notre collègue Alain Richard, que nous avons d'ailleurs entendu en audition. Ces textes ont notamment pour vocation de regrouper certaines procédures (avec l'autorisation environnementale unique) et de renforcer la participation du public (avec la possibilité de consultations locales et la systématisation de la concertation préalable avec garant pour les plus gros projets). En outre, une charte de la participation du public a été élaborée fin 2016.

Si ces textes semblent aller globalement dans le bon sens, nous ne disposons pas encore du recul nécessaire pour apprécier leurs effets. À titre d'exemple, l'autorisation environnementale unique est entrée en vigueur le 1^{er} mars de cette année...

Ces dispositifs complexifient toutefois certaines étapes de la procédure. À moyen terme, ils devront donc faire l'objet d'une véritable évaluation pour peser leurs avantages et leurs inconvénients.

En pratique, les projets d'infrastructure et d'équipement cumulent encore les difficultés. On peut évoquer : la complexité des dossiers sur le fond ; la multiplication des procédures, qui semblent s'être sédimentées au fur et à mesure de l'adoption de nouveaux textes ; les délais très longs entre le moment où le projet est envisagé et sa mise en service, compte tenu aussi des difficultés à boucler son plan de financement... ; enfin, la mobilisation du public peut s'avérer décevante, en particulier lors de l'enquête publique, avec un risque de surreprésentation des opinions de « minorités agissantes ».

De nos travaux, il ressort que la réussite des projets implique surtout, encore une fois, une association du public le plus en amont possible, avec des modes d'expression diversifiés (réunions publiques, consultations numériques...), toujours dans le souci d'informer les citoyens en leur expliquant les projets, mais aussi d'entendre au plus tôt les éventuelles critiques. Il faut également favoriser, le plus possible, la continuité de la concertation, jusqu'à l'enquête publique, sans laisser de période creuse, afin de maintenir le contact avec la population.

Sur le long terme, nous devons examiner l'articulation entre le garant désigné par la Commission nationale du débat public (CNDP) et le commissaire-enquêteur désigné par le tribunal administratif. À l'heure actuelle, nos concitoyens ne savent pas à quel moment ils peuvent intervenir dans la procédure. En outre, les rôles du commissaire-enquêteur et du garant ne sont pas identiques, ce qui est source de confusion. Pourquoi ne pas imaginer, à terme, instaurer un *continuum* entre concertation et enquête publique, un responsable unique suivant la procédure de bout en bout et dressant le bilan global des interventions et des remarques des uns et des autres ? Ce rapport serait adressé au maire, au préfet ou au ministre, responsables de la décision finale. Je proposerais donc, à terme, d'envisager une homogénéisation de ces procédures.

Au-delà de ce que le droit prévoit déjà, il semble également indispensable de renforcer la culture de la participation dans les projets d'infrastructures, mais aussi de

favoriser l'appropriation du dossier technique par la population avec, par exemple, des documents plus accessibles pour les profanes.

Certes, l'ensemble de ces mécanismes de participation ont un coût parfois loin d'être négligeable, un débat public organisé par la CNDP constituant à lui seul une dépense d'au moins 500 000 euros. Néanmoins, les porteurs de projet n'y voient pas d'inconvénient majeur, dès lors que les dispositifs de participation vont dans le sens d'une meilleure acceptation des infrastructures envisagées.

En tout état de cause, s'il semble difficile, voire impossible, d'obtenir un consensus sur une infrastructure, même en développant la participation du public, il faut, au minimum, chercher à éviter, la cristallisation d'oppositions diverses.

Il semble, par ailleurs, nécessaire de stabiliser, à ce stade, le droit applicable aux projets d'infrastructure, ce qui est d'ailleurs souhaité par les parties prenantes. Le système actuel semble globalement convenir à tous, qu'il s'agisse des associations mais aussi des porteurs de projet ou des cabinets d'avocats. En revanche, une réflexion devrait être menée sur des mesures techniques permettant, à court terme, de simplifier les procédures. Je pense ainsi à l'articulation entre le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme, notamment en ce qui concerne les concertations, dont la définition est différente d'un code à l'autre.

Le droit au recours est un principe incontestable. Au cours des auditions, le risque croissant de multiplication des contentieux n'est pas apparu comme la principale difficulté rencontrée par les porteurs de projet. Il semble toutefois bienvenu d'accélérer les procédures contentieuses pour éviter l'enlisement des projets. Pourquoi ne pas travailler sur la régularisation des illégalités formelles ? Lorsque le juge administratif estime un acte critiquable, il pourrait accorder un délai pour régulariser la situation. Ces modalités sont de bon aloi et de nature à dédramatiser les procédures. Dans la même logique, je vous proposerai que les contentieux des procédures soumises à concertation préalable soient directement examinés par la cour administrative d'appel et non par le tribunal administratif. Ainsi, le porteur de projet faisant l'effort de le soumettre à concertation bénéficierait d'un gain dans la gestion de son contentieux.

M. Henri Cabanel, président. – Pourrait-on envisager des mesures plus sévères contre les recours abusifs ?

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Rien ne l'interdit même si le code de justice administrative prévoit déjà, dans sa partie règlementaire, une amende en cas de recours abusifs. Cette disposition est toutefois compliquée à mettre en œuvre en pratique. Par ailleurs, les associations environnementales, agréées par le ministère, représentent l'intérêt général. Devrait-on les soupçonner de recours abusifs ? En outre, une telle mesure pourrait être perçue comme une régression par rapport au droit en vigueur et aller à l'encontre d'un droit conventionnellement reconnu aux associations environnementales.

Il ne faut pas non plus imposer des délais pour le traitement du contentieux, notamment en raison de l'opposition des juges administratifs à cette mesure et à ses incertitudes juridiques. C'est pourquoi je vous propose, en substitution, de rendre les cours administratives d'appel directement compétentes pour certains projets.

Enfin, j'achève ma présentation en abordant la démocratie sociale et le « paritarisme de décision ». Concernant la loi « Larcher » du 31 janvier 2007 sur la

modernisation du dialogue social et l'article L1 du code du travail qui en est issu, le président du Sénat est bien sûr attaché à cette réforme qui a globalement donné satisfaction, sans toutefois avoir encore fait l'objet d'un bilan. Vous avez entendu la réserve des syndicats de salariés sur la constitutionnalisation de l'article L. 1. Restons-en à voir comment l'appliquer au mieux.

Nous pourrions proposer que, comme pour les autres décisions publiques, les réformes du droit du travail fassent l'objet d'une information claire et transparente auprès des partenaires sociaux et, plus globalement, des citoyens. L'explication des décisions vaut d'ailleurs pour les politiques mais aussi pour les acteurs sociaux.

Encore une fois, un « diagnostic partagé » devrait systématiquement être recherché et une méthodologie de la concertation et de la négociation clairement établie au début de la procédure. En revanche, je ne propose pas de rechercher systématiquement des accords de méthodologie. Les Allemands nous ont bien dit qu'ils avaient une culture de la négociation mais qu'ils n'avaient jamais légiféré en ce domaine. Si l'obtention d'un accord ne pourra être systématiquement garanti, à tout le moins la discussion préalablement nécessaire aura été permise.

Tirant les enseignements de l'adoption de la loi « Travail », il semblerait utile d'éviter, dans la mesure du possible, l'ajout de réformes importantes et non abordées au préalable avec les partenaires sociaux, car ces méthodes provoquent de forts mécontentements.

Une autre piste de réflexion pourrait être de disposer d'un agenda des réformes sociales envisagées, clairement établi avec, par exemple, une feuille de route du Gouvernement couvrant toute la période du quinquennat. Il faut éviter de brûler les étapes ou de traiter en catastrophe un sujet qui n'a pas été préalablement abordé avec les partenaires sociaux.

Il pourrait également être utile de renforcer l'implication du Parlement au moment de l'ouverture d'une négociation et de l'établissement du document d'orientation par le Gouvernement. Sans remettre en cause, bien entendu, le travail de négociation et l'aboutissement d'un accord, cela pourrait utilement faciliter ensuite sa consécration au niveau législatif. Le document d'orientation pourrait être soumis à concertation avec le Parlement. Il pourrait *a minima* également être présenté par le ministre devant la commission compétente, qui pourrait ensuite lui faire part de ses éventuelles remarques.

Enfin, il est permis de s'interroger sur la place que pourrait occuper la participation des citoyens dans le cadre des réformes sociales. Une conférence de citoyens ou une consultation numérique ne pourraient-elles pas, également, éclairer le débat et renforcer la légitimité des décisions prises ? Je m'interroge néanmoins sur la réaction des syndicats face à de telles mesures.

Je demanderai donc à mes collègues de poursuivre la réflexion sur ces propositions.

M. Henri Cabanel, président. – Ces perspectives me conviennent tout à fait.

La réunion est close à 17 h 05.

Mercredi 17 mai 2017

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Examen du rapport

M. Henri Cabanel, président. – Nous voici arrivés à la fin de nos travaux, particulièrement riches et denses ces cinq derniers mois.

Notre mission d'information a su travailler en confiance, de façon collective et transparente, dans un esprit constructif et serein. Toutes les réunions plénières ont été ouvertes au public et à la presse, certaines retransmises en direct sur le site du Sénat et sur *Facebook* et désormais accessibles en vidéo à la demande. Les auditions du rapporteur ont, quant à elles, été ouvertes à tous les membres de la mission.

Chers collègues, lors de l'échange de vues organisé plus d'un mois et demi avant l'examen du rapport, vous avez entendu les premières orientations du rapporteur et pu vous exprimer, dans une certaine concorde. J'espère que cette dynamique se poursuivra ce matin.

Depuis la constitution de la mission le 6 décembre 2016, nous avons organisé 45 auditions, dont 20 en réunion plénière, pour un total de 60 heures de réunion et une centaine de personnes entendues.

Trois déplacements ont été organisés. Le premier fut réalisé en Île-de-France, le 7 mars 2017, sur le chantier de la gare de Fort d'Issy-Vanves-Clamart située sur le tracé du Grand Paris Express. Le deuxième, en Isère, en Haute-Savoie et en Suisse du 14 au 16 mars 2017, pour étudier les dispositifs participatifs et de démocratie directe développés à Grenoble et à Genève ainsi que les procédures décisionnelles, et plus spécifiquement de concertation, mises en œuvre pour plusieurs projets d'infrastructures. Nous avons constaté des pratiques différentes ainsi qu'une véritable culture du référendum en Suisse. Le troisième déplacement, au Danemark, les 30 et 31 mars 2017, où l'ensemble des sujets intéressant la mission ont pu être abordés, tels que l'association des citoyens à la prise de décision par des dispositifs participatifs depuis longtemps mis en œuvre, la procédure pour des projets d'infrastructure concertés, la démocratie sociale et la réforme du droit du travail. Ce pays est particulièrement intéressant dans sa recherche permanente de compromis et pour son sens du travail collectif.

Environ 150 personnes, au total, ont été entendues par la mission d'information. La parole a été donnée à des intervenants très variés : intellectuels reconnus comme Marcel Gauchet ou Bernard Manin, professeurs spécialistes des dispositifs participatifs et acteurs associatifs développant ce type d'outils, représentants d'élus et de collectivités territoriales, organisations patronales et syndicales, professeurs et juristes spécialistes des sujets traités, représentants de maîtres d'ouvrage pour des grands projets d'infrastructure, trois présidents de section du Conseil d'État, ou encore le secrétaire général adjoint de la Commission européenne en visio-conférence.

Nous avons aussi été nous-mêmes à l'écoute des citoyens. Un espace participatif a été ouvert du 8 février au 31 mars 2017 sur le site Internet du Sénat, recueillant une centaine de contributions déposées par 90 personnes.

En outre, la division de la législation comparée du Sénat nous a rendu une étude très intéressante sur les procédures de concertation applicables dans le domaine des infrastructures aux Pays-Bas et au Canada. Nous avons utilement complété cette étude par les réponses apportées par les ambassades de sept pays européens – Autriche, Allemagne, Espagne, Estonie, Finlande, Pologne et Royaume-Uni – à un questionnaire que nous leur avons transmis.

Le projet de rapport établi par notre rapporteur, Philippe Bonnacarrère, a certainement suscité votre intérêt, nous sommes tous à la recherche d'une plus grande efficacité de l'action publique et du rétablissement des liens de confiance entre les représentants et les représentés, qui se sont distendus au cours des dernières décennies, entre les citoyens et leurs représentants.

À l'aube d'un nouveau quinquennat et alors qu'une nouvelle législature s'annonce, les constats que nous aurons établis et les axes d'amélioration que nous proposons constitueront notre modeste contribution à l'important travail qui attend l'ensemble des élus pour que notre démocratie fonctionne le mieux possible. J'espère que notre rapport n'en rejoindra pas une multitude d'autres dans les tiroirs.

Nous avons pu, avec le rapporteur, nous entretenir avec le président Gérard Larcher, qui nous a encouragés dans notre démarche. J'espère que nous pourrons rencontrer le nouveau président de l'Assemblée nationale, dès qu'il sera élu.

Avant de laisser la parole au rapporteur, j'annonce d'ores et déjà que je partage tout ce qui est dit et proposé dans le projet de rapport.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Merci à tous d'avoir accepté de se confronter aux deux problèmes mis en exergue par cette mission d'information : les blocages de la société française et la défiance des Français à l'égard du monde politique et des institutions. Ils ont été au cœur de notre réunion d'installation, le 6 décembre 2016. Le 28 mars 2017, nous avons largement échangé afin de dresser un bilan d'étape. La présentation du rapport était prévue ce 17 mai 2017. Nous avons respecté les délais, ainsi que notre contrat quant aux sujets que nous n'avons pas souhaité aborder. Ainsi, concernant la défiance vis-à-vis du monde politique, nous n'avons traité ni de la transparence de la vie politique ni de la représentativité, du statut et du mode d'élection des représentants.

Nous qui voulons ralentir le rythme législatif, nous avons raisonné à droit constant autant que possible, en souhaitant changer les pratiques plutôt que les textes.

Nous nous sommes intéressés à la démocratie paritaire ou sociale, en nous concentrant sur le paritarisme de décision au niveau législatif, sans aborder le paritarisme de gestion.

Nous avons été guidés par une logique positive d'action, sans jugement de valeur sur les décisions qui ont été prises dans l'un ou l'autre des projets examinés. Avec beaucoup de modestie, nous formulons des propositions sans donner de leçons. Lors des auditions, nous avons reçu un message rassurant : la démocratie représentative n'est pas remise en cause,

même de la part des intervenants les plus toniques, voire provocateurs, et ceux qui définissent ardemment la démocratie participative. La référence à l'intérêt général n'a pas non plus été contestée.

Le rapport révèle une aspiration à une démocratie plus continue, qui ne soit pas limitée aux périodes électorales, suivant une logique d'explications et de dialogue partagé. Telle est la place de la démocratie participative dans notre société. Ceux qui ont confiance dans le numérique et les *civic techs* trouveront des développements concernant ces sujets dans le rapport.

La démocratie participative a vocation, non à se substituer à la démocratie représentative, mais à la compléter. Ses mécanismes souffrent de leurs propres faiblesses. Sans parler de « co-construction », il est possible de retirer des projets après avoir écouté la population. Nous avons noté la défiance, voire la colère des citoyens vis-à-vis du monde politique, sans pour autant aller sur le terrain politique des élections. Nous avons eu le sentiment que les questions que nous nous posions étaient les mêmes que celles de l'ensemble de la société, quels que soient les courants politiques.

L'introduction du rapport, tonique, forte, campe nettement le débat.

Sa première partie évoque la crise entourant la prise de décision publique, tout en rappelant que les mécanismes de la démocratie participative ne sont pas exempts de critiques. Cette partie nous conduit à constater que d'autres travaux restent à mener, en particulier sur le fait que nous entrerions dans une ère dite de la « post-vérité », où le vrai devient relatif et où chacun, avec le développement du numérique et des réseaux sociaux, peut être alimenté par la lecture de documents émanant de personnes qui pensent toutes pareil et peut être conforté ainsi dans ses opinions, tandis que la parole des experts, des scientifiques, ne signifie plus rien. Cela n'est pas un appel à la régulation de l'Internet. Toutefois, cette évolution peut elle-même favoriser la défiance constatée envers notre démocratie et la présence de ce sujet dans les campagnes électorales américaines et françaises justifie une attention particulière de notre assemblée.

La deuxième partie du rapport a pour objectif de conforter l'efficacité de l'action publique dans une démocratie « coopérative », suivant trois groupes de propositions : tout d'abord générales, sur la relation entre démocratie représentative et démocratie participative, puis centrées sur les infrastructures, d'une part, et sur la démocratie sociale, en dressant un bilan apparemment inédit de l'application de l'article L. 1 du code du travail, d'autre part.

Mettant en perspective notre travail, le rapport contient de nombreuses annexes dont une présentation de différents dispositifs relevant de la démocratie participative, une étude de législation comparée, une synthèse sur l'exercice du droit de pétition au Sénat, un bilan des concertations menées sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP) ou encore des développements sur les enjeux de la démocratie sociale.

Nous formulons dix propositions, réunies en trois volets, à la fois raisonnables, ciblées et recherchant l'efficacité, non le spectaculaire.

Le premier volet porte sur l'association des citoyens à la prise de décision publique, au cœur de la complémentarité entre démocratie représentative et démocratie participative.

La première proposition vise à développer l'usage des outils participatifs, qu'ils soient numériques et non numériques, tout en évitant leurs biais. Ces outils doivent faire l'objet d'une appropriation par les citoyens, ce qui suppose une démarche pédagogique et un effort d'accessibilité. La démocratie participative, si elle doit exister, ne peut être au rabais.

La deuxième proposition est ciblée sur le Parlement : sans systématisation, nous proposons de favoriser les consultations numériques, telles que celles menées en amont de la loi pour une République numérique ou celles que conduit couramment la Commission européenne. Cela enrichira le travail des parlementaires, de même que le recours aux panels de citoyens, par exemple sur des sujets sociétaux. Ce serait probablement moins justifié pour des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Enfin, nous proposons d'intégrer le résultat de ces consultations numériques et ces panels de citoyens aux études d'impact dont nous déplorons, en général, le peu d'intérêt. Moins elles sont sérieuses, plus l'inflation législative risque de croître. Les éléments qualitatifs issus des outils participatifs viendront renforcer les études d'impact.

La troisième proposition, qui rejoint les suggestions d'évolution présentées au cours de certaines auditions, consiste à revitaliser le droit de pétition pour interpellier les représentants. Il existe mais il s'est figé avec le temps jusqu'à s'atrophier. Permettez-moi ce clin d'œil historique : il s'est affaibli sous la République tandis qu'il était très fort sous la monarchie. Il y a quand même des explications institutionnelles à cela.

Nous ne nous sommes pas autorisés à esquisser les contours exacts de ce droit, en fixant notamment le nombre de signataires minimal. En revanche, nous avons insisté sur la nécessaire attention à prêter à ces interpellations, sans quoi nous alimenterons la défiance envers le monde politique et les institutions. Pour renforcer le Parlement, nous confions à nos commissions permanentes le soin de choisir les modalités appropriées pour donner suite à ces pétitions : réunion de commission ou organisation d'un débat public, rédaction d'une proposition de loi, création d'une mission d'information ou engagement d'un contrôle.

Quatrième proposition : le recours apaisé au référendum. La logique plébiscitaire impose d'agir avec prudence. Mieux vaut suggérer son assouplissement au seul échelon local, le niveau national étant encore plus marqué par les logiques plébiscitaires que nous connaissons. Bien entendu, il demeurerait une faculté. Il nous faudra beaucoup de temps avant d'adopter le recours au référendum comme en Suisse, à supposer que notre société puisse s'y adapter.

Deuxième volet du rapport, la participation des citoyens aux décisions sur les projets d'infrastructures passe par le renforcement des maîtrises d'ouvrage. L'accompagnement de l'État doit être repensé pour mieux épauler les porteurs de projet.

Nous prôtons, dans notre cinquième proposition, le recours à des cadres juridiques *ad hoc* pour les projets les plus stratégiques. Le Grand Paris Express en est un bon exemple : la société du Grand Paris, créée par un véhicule législatif spécifique, est une structure juridique *ad hoc*, dotée de moyens de financements qui lui sont propres. Nous souhaitons également consolider la culture de la participation en matière d'infrastructure, en simplifiant les documents soumis à concertation et en les rendant accessibles en *open data*.

Une autre évolution, qui supposerait, à long terme, une modification législative, est d'envisager une procédure continue de consultation du public lors de la conception et de la réalisation des projets. C'est l'objet de notre sixième proposition. Aujourd'hui se succèdent

différentes phases de concertation et d'enquête publique concernant le même projet tant et si bien que plus personne ne sait sur quel objet exact porte la question. Ajoutez à cela que les « temps creux », qui s'intercalent entre les concertations et les enquêtes publiques, sont propices au « bouillonnement » des esprits. D'où la proposition, également, de placer l'ensemble des procédures de consultation sous l'égide d'un garant par la Commission nationale du débat public (CNDP). Les actuels commissaires-enquêteurs pourront d'ailleurs être désignés comme garants. L'objet de cette mesure est de les soustraire aux diverses pressions et tentatives d'instrumentalisation dont ils font parfois l'objet. Le garant formulerait recommandations au décideur, à l'inverse des commissaires-enquêteurs qui s'expriment sur le fond du projet.

Enfin, dans la septième proposition, la simplification des procédures – un classique du genre – sécuriserait les projets d'infrastructure. À titre d'exemple, le droit au recours pourrait s'exercer directement devant la Cour administrative d'appel pour les infrastructures importantes et ayant fait l'objet d'une concertation préalable. Le Conseil d'État conserverait son rôle de cassation.

Troisième et dernier volet, la démocratie sociale et trois propositions. Pour que soit mis en œuvre l'article L. 1 du code du travail et vive le dialogue social, une feuille de route sociale couvrant la durée du quinquennat serait utile aux partenaires sociaux.

Ensuite, le Parlement pourrait être davantage associé aux négociations. Actuellement, il hésite, lorsque les pourparlers aboutissent, à modifier un projet de loi transposant un accord national interprofessionnel. Sans interférer dans les négociations, il pourrait s'exprimer en amont du document d'orientation du Gouvernement, par exemple en organisant des auditions ou des débats, voire en adoptant une proposition de résolution.

Enfin, nous pourrions inviter les partenaires sociaux représentatifs, pour renforcer l'efficacité du dialogue social au niveau national et interprofessionnel, à conclure un accord de méthode « à froid ». Je note, malgré tout, que l'Allemagne où la culture de la négociation est très présente s'en passe fort bien.

Mme Corinne Bouchoux. – Merci encore au groupe Union des démocrates et indépendants - UC (UDI-UC) d'avoir pris l'initiative de cette mission et au président pour l'atmosphère sereine et constructive de nos travaux. Nous avons travaillé sur un vrai sujet en disposant de temps, ce qui est précieux. Je ne ménagerai aucun suspense en déclarant d'emblée que je voterai ce rapport en l'assortissant d'une contribution relevant nos divergences sur quelques points précis.

Je regrette que Pierre Rosanvallon, qui est une voix écoutée, ait décliné notre invitation à cause d'un calendrier surchargé. C'est dommage et pour nous et pour lui. Toujours sur les experts que nous avons entendus, je remarque qu'ils sont masculins à 87 %. Quand équilibrera-t-on enfin le ratio sexuel et générationnel ?

Le malaise démocratique est sans doute plus profond encore que notre rapporteur le relève. Pour moi, tout commence dès l'école maternelle, et pas à dix-huit ans. Nous avons été trop timides sur la formation à la résolution non violente des conflits.

Concernant le volet « travail », si nous divergeons pour des raisons politiques sur la place de la branche, je souscris à vos propositions, excellentes, riches et sensées, pourvu que nous nous les appliquions à nous-mêmes. En septembre, après les élections sénatoriales,

de nombreux assistants parlementaires n'auront plus d'emploi. Faisons un peu de travaux pratiques en mettant enfin au point un statut de collaborateur parlementaire, sans quoi les médias ne manqueront pas de relever cette contradiction.

Sur le volet « infrastructures », je note, dans le projet de rapport, qu'une partie décrivant la situation dénote une forte imprégnation des propos que nous ont tenus les représentants de sociétés d'autoroutes et du réseau de transport d'électricité. Ces informations qu'ils nous ont données auraient pu être mises davantage à distance en les intégrant dans un encadré.

Ce beau travail est-il à la hauteur de ce que nous vivons ? Je l'ignore. En tout cas, alors que nous assistons à un putsch générationnel, que les partis ont explosé et que la société est déboussolée, nous avons fait la démonstration que nous sommes capables de travailler ensemble malgré des divergences profondes sur des sujets aussi lourds que la loi « Travail » ou les infrastructures.

M. Henri Cabanel, président. – Merci, madame Bouchoux, pour votre analyse. Vous avez raison : il convient de montrer l'exemple pour lever la défiance.

M. Michel Raison. – Cette mission d'information sur la démocratie tombe bien à propos : en pleine période électorale ! Ne voyez pas dans mes remerciements des propos de politesse et de circonstance : nous avons dû fournir, pour réaliser ces travaux, des efforts intellectuels particulièrement importants et le rapport est de qualité. Je remercie aussi le président pour la souplesse qu'il nous a offerte.

Au début de la mission, j'étais un peu inquiet mais les auditions sont devenues, au fur et à mesure, extrêmement instructives, de même que le déplacement au Danemark. Nous nous sommes penchés non seulement sur la démocratie participative mais aussi sur la façon dont les élus peuvent simplifier les procédures pour les rendre plus simples à appliquer. Comme souvent, pour traiter une difficulté, mieux vaut la prendre à la source ; quelqu'un qui voudrait réduire le nombre de fonctionnaires des impôts ne réussirait à rien sans simplifier la législation fiscale.

Mon inquiétude portait aussi sur la façon dont nous pourrions donner corps à cette réflexion : le rapporteur fait bien de viser la modestie. Personne ici ne prétend bouleverser le pays. Gaulliste, je ne suis pas contre le référendum mais je me méfie de ses excès, y compris à l'échelon local. La véritable question est : comment rapprocher la décision des citoyens ? Le Danemark a trouvé la solution : 60 % des dépenses publiques y sont réalisées par les communes. Quand l'État décentralise les trains express régionaux (TER), ceux-ci, jusqu'alors moribonds, fonctionnent à nouveau subitement. Plus la décision est proche, plus elle est participative et moins elle est dépensière. Dans les communes, on ne se contente pas de demander aux habitants s'ils sont pour ou contre ; le projet peut sortir complètement modifié d'une consultation. J'en ai l'expérience dans ma commune de 8 000 habitants.

Concernant le volet consacré à la démocratie sociale, il ne faut pas tout faire passer par la loi ; cela ne fonctionne pas. Ce point est crucial dans notre pays qui est sclérosé par le chômage de longue durée.

Je voterai ce rapport en renouvelant mes félicitations à tous ceux qui ont contribué à son élaboration.

M. Alain Gournac. – À mon tour, je tiens à vous féliciter, monsieur le rapporteur. Même si je n'ai pas pu assister à l'ensemble des travaux, je souscris totalement à ce rapport d'information.

Tout d'abord, on y ressent l'écoute forte dont ont fait preuve le président et le rapporteur de la mission d'information. Comme je l'ai dit, l'intérêt général est un point important : on peut tout faire, mais, à un moment donné, il faut prendre une décision. Pour avoir été maire pendant vingt-quatre ans, j'ai pu constater les petites querelles notamment entre les communes. Mais il faut prendre des décisions, et ce au nom de l'intérêt général. Aussi, je vous remercie d'avoir mis en exergue cette notion dans votre rapport.

Ensuite, le diagnostic a été bien réalisé. Moi aussi, même si je suis gaulliste, je me méfie du référendum, car, bien souvent, les citoyens ne répondent pas à la question posée.

Par ailleurs, le rapport d'information est mesuré. Certes, il ne contient pas de propositions révolutionnaires, mais elles sont de bon sens et peuvent être mises en application. Je le répète, nous devons aller vers la simplification. Dans le domaine des infrastructures, nos concitoyens n'en peuvent plus de toutes les enquêtes à réaliser : entre le début et la fin d'un projet, il se passe beaucoup trop de temps, et il est très difficile de l'expliquer.

Je rejoins mes collègues : ce rapport d'information donne une bonne image du Sénat. Il témoigne du sérieux de notre travail, réalisé avec le recul nécessaire et sans vouloir tout remettre en cause. Et c'est aussi ce qu'attendent nos concitoyens : ils veulent de la sagesse. Car, comme cela a été évoqué, ils vivent aujourd'hui un divorce fort avec le monde politique.

J'apporte donc mon soutien total à ce travail sérieux.

Mme Catherine Génisson. – Je me joins au concert des louanges. J'ai vraiment éprouvé, je le dis avec beaucoup de sincérité, un très grand plaisir à participer à cette mission d'information, et j'en remercie le président et le rapporteur.

J'ai eu quelques inquiétudes au départ, craignant d'entendre beaucoup de banalités, mais je me réjouis de l'importance accordée à la question de la démocratie participative, un des sujets fondamentaux au cœur de notre société, avec, toutefois, un paradoxe : nos concitoyens éprouvent une très grande exigence à l'égard de cette forme de pouvoir, en voulant être acteurs, mais, dans le même temps, ils la perçoivent comme une logique de contestation plus que de construction, comme le relève le rapport.

Au-delà des outils à définir et des pratiques à mettre en place, il est nécessaire de faire œuvre de pédagogie – le terme « éducation » serait peut-être un peu fort. Nos concitoyens doivent s'approprier la démocratie participative. En la matière, il y a beaucoup à faire. À cet égard, vous avez cité, monsieur le rapporteur, des pays qui vivent ce renforcement de la participation des citoyens. Cette revendication s'exprime aujourd'hui très fortement dans notre pays, mais nous ne savons pas, ni les citoyens ni les élus, nous approprier concrètement cette démarche.

Par ailleurs, je suis tout à fait d'accord pour que les conclusions issues de dispositifs participatifs comme des panels de citoyens soient incluses dans les études d'impact, et vous avez souligné avec discrétion que celles-ci étaient quelquefois réduites, pour ne pas dire indigentes pour certaines. Il semble donc important de les enrichir.

Vous indiquez, monsieur le rapporteur, que les panels citoyens ne sauraient être mis en place pour ce qui concerne certains textes tels que le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Certes, c'est vrai, mais – et vous l'avez d'ailleurs mentionné –, en amont de la discussion de ce texte éminemment politique avant d'être financier, des points pourraient être abordés ; je pense, par exemple, à la désertification médicale.

J'ai également apprécié les propositions relatives à la démocratie sociale, qui visent notamment à impliquer le Parlement en amont des négociations.

Lors de la discussion parlementaire d'un projet de loi transcrivant un accord national interprofessionnel, il nous est en effet difficile de modifier le texte, au motif que l'accord est signé par les partenaires sociaux, nous demandant alors à quoi nous servions...

Je renouvelle tous mes remerciements. Pour avoir siégé dans les deux chambres parlementaires, je suis fier d'être au Sénat et je suis fier de la qualité du travail que nous réalisons ensemble, au-delà de nos engagements partisans, qui sont totalement respectables. En ces temps de révolution de notre système politique, voilà des travaux que nous devrions porter sur la place publique.

M. Bernard Vera. – Je tiens tout d'abord à remercier le groupe UDI-UC, à l'initiative de la mise en place de cette mission d'information, et je m'associe aux félicitations adressées au président et au rapporteur pour le travail réalisé.

Vous avez relevé au début de votre intervention, monsieur le président, que quarante-cinq auditions et trois déplacements avaient été organisés. En ce qui me concerne, je ne suis pas en mesure de dire s'il s'agit d'un travail hors norme, mais cela constitue, en tout cas, un travail impressionnant.

Le rapport a le grand mérite de traiter l'ensemble des problématiques liées aux prises de décisions publiques et à leur légitimité. Il tient compte des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures, mais aussi lors de l'examen de projets de loi importants, qui ont suscité des oppositions très larges et très fortes. Il fait également le point sur les défis auxquels est confrontée notre démocratie représentative et sur l'essor des pratiques de la démocratie participative. Des préconisations sont émises pour rendre ces deux modes de fonctionnement démocratique plus efficaces, en vue de dépasser les problèmes et les limites constatés.

Ainsi, l'accent est mis sur l'idée selon laquelle notre système démocratique doit encore évoluer, une idée qui prévaut depuis longtemps. Les représentants ne peuvent plus se contenter de la légitimité issue de l'élection. Ils doivent s'assurer d'une légitimité de décision, ainsi que le relève le rapport d'information. Il convient par conséquent de mettre en place des procédures décisionnelles permettant à tous de s'exprimer à partir d'un diagnostic partagé par toutes les parties prenantes.

Le rapport d'information préconise également la mise en place d'outils participatifs le plus en amont possible. Il prévoit un certain nombre de moyens destinés à améliorer les procédures décisionnelles dans le cadre du concept de démocratie « coopérative », auquel je souscris.

Aux termes du rapport, il importe que les différents acteurs publics et sociaux évitent que des projets ne connaissent des oppositions pouvant aboutir à des blocages.

Toutefois, outre ces cas de figure, je crois que nos pratiques démocratiques doivent absolument évoluer. D'une part, les besoins d'intervention exprimés par l'ensemble de nos concitoyens sont aujourd'hui très élevés. D'autre part, comme cela a été souligné, les moyens de communication et d'intervention sont très diversifiés ; je pense notamment au numérique. Il convient donc de prendre en compte cet élément.

J'en viens à l'analyse des raisons de la progression de la défiance des citoyens à l'égard des élus ou des institutions. Je partage l'idée selon laquelle l'absence de résultats économiques est l'une des raisons fortes de cette défiance, mais on ne saurait ignorer le fait que le non-respect des engagements pris par les élus lors des élections ou au cours de leurs mandats est également un facteur très important. De même, le manque d'exemplarité des élus et l'absence d'une éthique intransigeante en politique participent aujourd'hui très largement à la défiance de nos concitoyens.

Par ailleurs, les voies et moyens susceptibles de rendre la démocratie des assemblées plus efficiente sont détaillés dans le rapport d'information. Toutefois, la question de la composition des assemblées et de la représentativité n'y est pas abordée, ce que je regrette. Comme vous l'avez indiqué, monsieur le rapporteur, il a été décidé que ces points ne feraient pas l'objet des travaux de la mission commune. Or nombre de nos concitoyens ne se sentent pas représentés dans certaines assemblées. Je pense, par exemple, à la question de la parité entre les hommes et les femmes. Même si la Haute Assemblée peut se prévaloir d'une certaine avancée en la matière, nous en sommes encore très loin. J'évoquerai aussi la représentativité des différentes catégories sociales, ainsi que la représentation politique, avec l'exigence de la mise en place d'une certaine proportionnalité, afin que le choix des électeurs soit respecté, une exigence qui s'impose de plus en plus. Ces différents points entreront peut-être dans le périmètre des travaux d'une prochaine mission d'information.

Concernant le volet social, le rapport insiste, à juste titre, sur la nécessité de mettre en place une véritable concertation préalable avant l'examen de tout projet de loi, tirant sans doute l'enseignement de ce qui s'est passé lors de la discussion de la loi « Travail ». À cet égard, que devons-nous penser des projets visant à légiférer à court terme par ordonnances, notamment dans le cadre de la réforme du code du travail ?

Permettez-moi d'insister sur la nécessité d'améliorer la démocratie dans l'entreprise. L'idée avancée dans le rapport d'information d'aller vers la création d'une instance unique de représentation, qui engloberait à la fois les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, les comités d'entreprise et les délégués du personnel ne me paraît pas aller dans le bon sens. Il s'agit plutôt d'une diminution de l'intervention des salariés. Monsieur le rapporteur, je sais que vous n'avez pas formulé de propositions en tant que telle dans le rapport d'information, mais cette question y est néanmoins abordée.

En conclusion, le groupe CRC apprécie l'ampleur du travail accompli. Nous partageons bon nombre d'analyses et de préconisations. Personnellement, j'ai apprécié l'esprit d'ouverture, l'écoute et le respect qui ont prévalu lors de nos travaux. Nous ne nous opposerons pas à l'adoption de ce rapport d'information, même si nous déposerons aussi une contribution écrite.

Mme Françoise Gatel. – Sans originalité, mais avec tout autant de sincérité que mes collègues, je salue à mon tour la qualité de ce travail, empreint d'une grande rigueur et d'une véritable exigence intellectuelle, sur un thème complexe et dont le traitement peut être aussi démagogique que l'est, parfois, l'exercice de la démocratie participative.

Je salue également le choix du groupe UDI-UC de proposer un sujet d'actualité. Les difficultés rencontrées en matière de gouvernance, au niveau tant national que territorial, exigent que l'on s'en empare et que l'on trouve des solutions.

La démocratie participative est aujourd'hui une exigence ; néanmoins, elle doit être appréciée avec beaucoup de rigueur, sans démagogie et sans sacrifier à l'air du temps.

L'absolue nécessité de l'acceptation de la légitimité de la décision politique a été soulignée à de nombreuses reprises. Or, que ce soit dans des communes, dans d'autres grandes collectivités territoriales ou au niveau national, on voit surgir les blocages sur certains projets. Si l'on se soucie de l'efficacité de l'action publique, il faut changer de méthodes !

Les élus peuvent s'emparer de la démocratie participative pour l'introduire dans les modalités de décision, avec intelligence et rigueur, c'est-à-dire en évitant qu'elle ne soit capturée par les lobbys ou des meneurs charismatiques.

Nos échanges nous ont permis de comprendre l'importance d'avoir des méthodes et de procéder de manière rigoureuse. Mais il faut aussi éduquer l'ensemble de la société à la prise de décision et à la façon d'intégrer cette démocratie participative. Encore une fois, nombre de nos concitoyens confondent l'expression individuelle et les intérêts personnels avec l'intérêt général et la préparation de l'avenir.

Il m'a paru, enfin, pertinent de retenir les infrastructures et le travail comme principaux thèmes.

S'il n'est pas question, dans ce pays, d'ignorer, de rejeter ou d'affaiblir la démocratie représentative, la démocratie participative doit aussi aider à la prise de décision. Cela nécessite, au préalable, d'éduquer tous les citoyens aux enjeux qui se posent.

Mme Sylvie Robert. – C'est aussi avec une grande sincérité que je vous remercie, monsieur le président, monsieur le rapporteur, pour la conduite de cette mission d'information. J'ai eu beaucoup de plaisir à assister à certaines auditions, regrettant de n'avoir pu participer aux déplacements.

Nous avons vraiment eu l'impression de toucher du doigt la réalité d'une période qui appelle de nombreuses réflexions et prises de distance face à un phénomène en développement : le besoin croissant des citoyens de participer à la décision publique et de s'intégrer dans l'espace du politique. Sous cet angle, cette mission est très opportune.

Merci, donc, et félicitations pour ce rapport précieux, dans lequel je me retrouve totalement car il allie, à une forme d'appréhension de la réalité, un certain pragmatisme. Comme vous l'avez dès le départ indiqué, monsieur le rapporteur, nous cherchons à changer davantage les pratiques que les textes. C'est la philosophie qui se dégage du rapport, dont il faut espérer qu'il ne restera pas lettre morte.

À sa lecture, je me suis dit qu'il n'était pas très révolutionnaire. Pourquoi, par exemple, ne pas envisager de modifier la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, pour que ses dispositifs favorisent une démocratie plus « horizontale » ? L'occasion était bonne d'aller plus loin et de travailler à une démocratie participative à la fois revigorée et plus vivifiante.

J'emploie ces qualificatifs à propos, ayant été agréablement surprise de trouver, dans le rapport, des termes comme « revitaliser » ou « apaiser ». C'est très intéressant, mais peut-être, à nouveau, pourrions-nous aller plus loin...

Je me suis également beaucoup interrogée sur le curseur : comment accompagner mieux, encourager plus et contraindre tout de même ? Un travail a été fait, dans le rapport, sur cet équilibre. Pour ma part, et c'est un avis tout à fait personnel, n'impliquant pas mes collègues du groupe socialiste et républicain, j'aurais donné un poids plus important à la contrainte.

Je rejoins le rapport sur les questions de pédagogie, de sincérité et d'accessibilité, et, s'agissant d'un contrat entre les citoyens et les élus, j'ajouterais à ces termes ceux de « transparence » et de « confiance ».

Je me suis par ailleurs interrogée sur ce qui s'appliquerait davantage à l'échelon local, les problématiques de niveau national étant plus complexes.

Je vous rejoins sur la proposition n° 3, à savoir la nécessaire revitalisation du droit de pétition. Si le Sénat pouvait être exemplaire, dans son règlement, sur cette question, nous nous mettrions en situation d'appliquer ce sur quoi nous avons travaillé dans ce rapport. Il faudrait en outre expliciter la notion de « droit de suite ». J'ai bien lu que l'on entend laisser de la souplesse, mais approfondir les conditions de mise en œuvre de cette proposition, ce serait, aussi, faire en sorte que le Sénat puisse réellement l'appliquer. Il faut placer le curseur au bon endroit.

Il me semble, par ailleurs, que le code du patrimoine devrait également être mieux articulé avec le code de l'environnement et le code de l'urbanisme. Il a été revu voilà peu et peut constituer un facteur bloquant.

Une plus forte contrainte sur certains points permettrait d'augmenter les capacités de levier sur des initiatives locales et nationales : voilà ce que je tenais à signaler, tout en adressant mes remerciements et félicitations pour ce travail, auquel j'ai eu énormément de plaisir à participer.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Mes chers collègues, je vous remercie pour vos propos chaleureux, directs et sincères.

Madame Bouchoux, vous avez regretté que M. Pierre Rosanvallon n'ait pu être entendu. Nous l'avons effectivement invité en nous adaptant autant que possible à ces disponibilités mais son agenda ne lui permettait pas de répondre favorablement. Cela étant, même si nous n'avons pas pu l'entendre, nous avons été attentifs à son point de vue : nous avons lu ses ouvrages et il est directement cité dans le rapport.

Vous avez également évoqué le Sénat et la question des collaborateurs parlementaires. Pour ma part, je ne souhaitais pas aborder cette question dans le cadre de nos travaux.

Nous savons que le passage d'une société « verticale » à une société « horizontale » prendra du temps. En tant qu'élus, nous avons certaines habitudes, qui ne sont peut-être pas toujours les meilleures et notre gestion des affaires locales a même parfois comporté certaines ambiguïtés de ce point de vue. C'est pourquoi, dans le rapport, nous ne nous permettons pas de donner des leçons aux autres dans ce domaine. Notre idée est

d'accompagner ce changement de pratique, de le mettre en exergue, tout en étant conscients que certaines choses sont à améliorer, y compris dans le fonctionnement du Sénat.

Concernant l'audition des gestionnaires d'autoroute, je ferai observer que le passage en question comporte des citations de personnes entendues. Nous avons en effet mis un point d'honneur à citer largement ceux qui se sont exprimés devant notre mission.

Plusieurs de nos collègues – Mme Génisson, MM. Gournac et Raison –, ont émis des avis favorables. Je les en remercie.

Monsieur Vera, j'ai pris note de vos observations, de votre approbation, mais aussi de votre prudence quant aux conclusions du rapport. Si vous relisez les développements sur la fusion des institutions représentatives du personnel (IRP), vous verrez que notre intention était d'accorder davantage de légitimité aux partenaires sociaux, en identifiant des pistes de réflexion à approfondir. C'est ce qui nous a conduits à considérer que les modes actuels d'élection des représentants ne devaient pas être modifiés : les salariés commencent à s'y habituer et à se familiariser plus particulièrement avec les dispositions en matière de représentativité syndicale.

Cela étant, les organisations syndicales rencontrent des difficultés pour dégager suffisamment de ressources humaines. Elles manquent de candidats à la fois pour mener les négociations nationales et pour assurer une présence sur le terrain. Encore une fois, en abordant cette question des IRP, nous voulions avant tout améliorer la légitimité des syndicats, les aider à accroître le nombre de leurs candidats, plutôt que leur demander d'en fournir deux fois plus. Nous avons cherché à respecter toutes les compétences en présence et n'en avons pas profité pour réduire les compétences des IRP ou les heures de délégation.

Pour être parfaitement complets sur le sujet, nous proposons d'expérimenter de nouvelles modalités de financement des organisations syndicales, notamment par le biais du chèque syndical. Cette mesure pourrait permettre de consolider leur assise.

Il faut enfin s'attendre à être interrogé sur la réforme du code du travail par ordonnances. En tant que tel, l'article L. 1 du code du travail s'applique aux réformes sociales structurantes, qu'elles prennent la forme d'une loi, d'une ordonnance ou d'un acte réglementaire. Cela étant, ce dossier sera bien sûr très présent dans le débat public dans les semaines qui viennent. De notre côté, nous ne prétendons pas avoir vocation à résoudre cette question dans le cadre du rapport.

Je remercie également nos collègues Françoise Gatel et Sylvie Robert pour leurs observations.

Madame Robert, vous vous êtes interrogée sur l'équilibre à trouver entre « encourager », « accompagner » et « contraindre ». De notre côté, nous avons raisonné le plus possible à droit constant et n'étions donc pas dans une logique de contrainte.

Nous avons également tenu à respecter l'ensemble de nos collègues en ne proposant pas de solutions toutes faites. Nous avons défini un cadre général et proposé des suggestions de mise en œuvre, mais sans élaborer de textes précis, comme la modification du Règlement du Sénat pour rénovier le droit de pétition, par exemple. Le rapport contient des préconisations, mais c'est à chacun de faire le travail nécessaire pour en arriver au dépôt d'un texte.

Vous avez été nombreux à insister sur la nécessaire mise en œuvre des propositions figurant dans le rapport. Je n'écarte pas l'éventualité que cette question revienne assez vite sur le devant de la scène, notamment dans le domaine du droit social, comme certains d'entre vous l'ont indiqué.

En revanche, il ne faut pas exclure l'éventualité que notre travail sur les modalités de participation des citoyens, les études d'impact, les panels citoyens, et que nos réflexions sur le niveau de participation vers lequel on doit tendre soient complémentaires du projet de loi à venir sur la moralisation de la vie publique. Les questions soulevées dans notre rapport sont en effet proches de cette problématique, au moins en partie. Certaines de nos propositions pourraient donc être reprises.

M. Henri Cabanel, président. – Nous en venons maintenant à l'examen des propositions de modification.

M. Michel Raison. – Je souhaiterais formuler une première demande de modification : je suggère de mettre en relief un passage du rapport qui mentionne sur la tradition centralisatrice de notre pays.

Je m'explique : par démission, le politique a trop longtemps laissé les hauts fonctionnaires de l'État commander – sans que la critique porte sur ces derniers –, si bien qu'à chaque fois que les élus veulent davantage décentraliser notre pays, ces hauts fonctionnaires trouvent une parade pour conserver une partie du pouvoir. J'aurais pu être plus provocateur dans la rédaction, mais je ne voulais pas rompre avec l'élégance stylistique de ce passage du rapport.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Je suis tout à fait d'accord avec votre proposition.

Mme Sylvie Robert. – Je suis également d'accord avec la demande de notre collègue même si la rédaction de ce paragraphe pourrait être discutée concernant la place qu'occupe l'État dans notre pays.

La proposition de modification n° 1 est adoptée.

M. Michel Raison. – Ma deuxième proposition de modification suggère de préciser les comparaisons faites entre les taux d'abstention enregistrés lors des premier et second tours de l'élection présidentielle.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Nous apporterons ces précisions sans difficulté.

M. Henri Cabanel, président. – Une chose est sûre, mes chers collègues, l'abstention progresse globalement, on le constate sur l'ensemble des scrutins.

La proposition de modification n° 2 est adoptée.

M. Michel Raison. – Avec la proposition de modification n° 3, je propose d'insérer un nouveau paragraphe qui insiste sur la nécessaire poursuite des mouvements de décentralisation et de déconcentration, en m'appuyant sur l'exemple du Danemark où les communes ont d'importantes prérogatives.

M. Henri Cabanel, président. – Cela répond d’une certaine façon à la remarque de notre collègue Sylvie Robert sur la place de l’État dans notre pays.

Mme Sylvie Robert. – Tout à fait !

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Très bien, je n’ai aucune réserve sur cette rédaction.

La proposition de modification n° 3 est adoptée.

M. Henri Cabanel, président. – Mes chers collègues, y a-t-il d’autres observations ?

Mme Sylvie Robert. – Que pensez-vous de ma remarque sur la meilleure articulation entre le code du patrimoine, le code de l’environnement et le code de l’urbanisme ? Aujourd’hui, beaucoup de projets sont bloqués à cause de cela.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Votre point de vue est respectable, ma chère collègue. Il en est d’ailleurs tenu compte au travers de notre proposition d’assouplir le régime de l’autorité environnementale unique, qui a notamment trait à la délivrance des permis de construire. Cela renvoie donc directement aux questions que vous soulevez, qu’il s’agisse des avis patrimoniaux ou des fouilles archéologiques.

L’autorité environnementale unique n’est toutefois applicable que depuis le 1^{er} mars 2017. Nous pensions qu’il était plus raisonnable, avant d’aller plus loin, de prendre le temps d’en évaluer l’efficacité, plutôt que de chercher à la modifier dès le mois de mai. Madame Robert, vous avez parfaitement raison d’aborder la question du code du patrimoine. Toutefois, cela fait partie des sujets sur lesquels nous pouvons battre notre coulpe : les dispositions qui sont en cause ici résultent d’une loi que nous avons votée il y a très peu de temps. Je veux parler de la loi relative à la liberté de la création, à l’architecture et au patrimoine, la loi dite « LCAP » du 7 juillet 2016.

Mme Sylvie Robert. – J’en parle parce que les architectes des bâtiments de France, les ABF, nous posent encore des difficultés !

Mme Catherine Génisson. – Pour abonder dans le sens de ma collègue, il me semble qu’il y a une contradiction. Si la procédure prévue par le code du patrimoine fonctionnait comme celles prévues par les autres codes, il n’y aurait rien à redire, mais les ABF, dont l’avis est bien sûr très précieux et qui sont tout-à-fait nécessaires, sont tout-puissants et ne se heurtent à aucun contre-pouvoir. Lorsque l’on examine le cas d’un certain nombre de projets bloqués, on se rend compte que cette situation est souvent imputable à l’ABF.

Je parle d’expérience : la ville d’Arras a été détruite à 80 %, mais elle a conservé des secteurs historiques à forte valeur patrimoniale. Aussi, certains projets y sont réalisés en battant des records de lenteur, notamment du fait de l’intervention des ABF...

Mme Françoise Gatel. – Je tiens à rappeler que la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat a beaucoup travaillé sur la simplification du droit de l’urbanisme et de la construction, tout en soulignant la nécessité, lorsqu’un risque existe, d’engager en amont un travail coopératif, notamment avec les ABF, afin d’éviter la prise de décisions au coup par coup.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – La question du rôle des ABF n’entre peut-être pas vraiment dans le champ de ce rapport, mais rien n’interdit objectivement d’évoquer la nécessité d’opérer un rapprochement entre les procédures prévues par le code de l’urbanisme, le code de l’environnement et le code du patrimoine.

La proposition de modification n° 4 est adoptée.

M. Henri Cabanel, président. – Notre réunion va s’achever par un vote sur le texte du rapport, à l’issue duquel celui-ci ne pourra plus être modifié. En revanche, il est possible de déposer une contribution qui sera annexée au rapport.

Je remercie les participants de leurs commentaires élogieux sur ce rapport...

Mme Corinne Bouchoux. – Ils étaient sincères !

M. Henri Cabanel, président. – Personnellement, j’ai eu un grand plaisir à travailler avec notre rapporteur et l’ensemble de ceux qui se sont investis dans la mission.

Nous avons travaillé en toute sérénité et nous nous sommes efforcés de nous appliquer à nous-mêmes les règles de la transparence que nous appelons de nos vœux et de nous faire mutuellement confiance.

Je forme le vœu que dans la perspective de la nomination du prochain gouvernement, nous parvenions à ce que pour certains sujets, des accords puissent être trouvés au nom de l’intérêt général comme dans le cadre de cette mission. Je suis assez fier d’avoir participé à ce travail.

Avant la constitution de cette mission, j’avais eu un long échange avec notre rapporteur. Au fil de nos auditions, nos positions ont évolué, et ce travail a été, pour nous tous, une source d’enrichissement. Je partage les constats qui ont été exprimés par chacun d’entre vous, ainsi que la volonté que ce rapport ne reste pas sans suites...

Nous adresserons ce rapport au Président de la République, et j’invite chacun d’entre vous, sur son territoire, à passer à l’application concrète de nos préconisations. En ce qui me concerne, j’ai commencé à le faire dans mon département.

À de rares exceptions près, tous les membres de la mission ont montré leur intérêt en participant aux auditions, et je remercie chacun de son engagement sur un sujet difficile, que notre rapporteur a su rendre suffisamment accessible pour nous permettre de proposer des mesures concrètes applicables au niveau national et local.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – En ce qui concerne le titre du rapport, je rappelle que nous avons inscrit nos travaux dans la logique d’une complémentarité entre démocratie participative et démocratie représentative. Le terme qui illustrerait le mieux cette orientation serait celui de démocratie « collaborative ». Toutefois, l’épithète « collaborative » me semble difficile à retenir, compte tenu des débats autour de « l’économie collaborative » et de l’« ubérisation ». Nous vous proposons donc l’expression démocratie « coopérative », qui correspond à un modèle plus « horizontal » que « vertical ».

Je vous suggère donc le titre suivant : « Décider en 2017 : le temps d’une démocratie "coopérative" ». Le verbe « décider » répond au souci exprimé à plusieurs reprises par notre mission d’information d’être une force de proposition et d’action. Quant à la

seconde partie du titre, c'est le choix d'une formulation suggérant que la démocratie coopérative est déjà dans notre société une réalité, et nous faisons des propositions pour qu'elle fonctionne mieux.

Mme Corinne Bouchoux. – Excellent titre !

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Si cette proposition vous convient, le titre du rapport sera donc ainsi formulé.

Le rapport est adopté.

La réunion est levée à 12 heures.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 3 JUILLET ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 5 juillet 2017

à 10 heures

Salle n° 263

- Présentation du rapport d'information de Mme Elisabeth Lamure sur l'impact économique et juridique de la normalisation volontaire (les membres de la délégation aux entreprises sont invités).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 5 juillet 2017

à 10 heures

Salle Clemenceau

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission sur les projets de loi suivants :

. n° 338 (2016-2017) autorisant la ratification du traité entre la République française et la République tchèque relatif à la coopération dans le domaine de l'exploration et de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins pacifiques (M. Robert del Picchia, rapporteur),

. n° 339 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Secrétariat de l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien portant sur le siège du Secrétariat et ses privilèges et immunités sur le territoire français (Mme Gisèle Jourda, rapporteure),

. n° 273 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Philippines relatif aux services aériens et n° 274 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Comores (Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure commune aux deux textes).

à 18 h 30 ou à la suspension de l'après-midi de la séance publique

Salle Clemenceau

- Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées.

Commission des affaires sociales

Mercredi 5 juillet 2017

à 9 h 30

Salle n° 213

- Présentation du rapport d'information de Mmes Colette Giudicelli, Brigitte Micouleau et Laurence Cohen sur les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA).
- Communication de Mme Anne Emery-Dumas et M. Gérard Roche, au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, sur l'interrégimes en matière de retraite au service des assurés.

à 14 h 30

Salle Clemenceau

En commun avec la commission des finances

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et sur l'audit des comptes publics demandé par le Premier ministre.

Commission des finances

Mercredi 5 juillet 2017

à 8 h 30

Salle n° 131

- Examen du rapport pour avis de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, sur le projet de loi organique n° 580 (2016-2017) et le projet de loi n° 581 (2016-2017) rétablissant la confiance dans l'action publique.
- Examen du rapport de M. Éric Doligé, rapporteur, et élaboration du texte sur le projet de loi n° 491 (2016-2017) autorisant la ratification de l'avenant modifiant la convention du 14 janvier 1971 entre la France et le Portugal tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu.
- Contrôle budgétaire – Communication de M. Jean François Husson, rapporteur spécial, sur les enjeux budgétaires de l'application du droit communautaire de l'environnement.
- Contrôle budgétaire – Communication de M. Bernard Delcros, rapporteur spécial, sur le programme des interventions territoriales de l'État (PITE) et l'exemple du Marais Poitevin.
- Contrôle budgétaire – Communication de M. Serge Dassault, rapporteur spécial, sur les risques financiers liés à la remontée des taux d'intérêt.
- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 4 (A.N. XVème lég.) d'habilitation autorisant à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, sous réserve de sa transmission.

- Nomination d'un rapporteur spécial sur les missions « Crédits non répartis » et « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

à 14 h 30

Salle Clemenceau

En commun avec la commission des affaires sociales

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et sur l'audit des comptes publics demandé par le Premier ministre.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 4 juillet 2017

à 9 h 30

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 592 (2016-2017) de la commission sur le projet de loi n° 585 (2016-2017) prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (procédure accélérée) (Rapporteur : M. Michel Mercier).

Mercredi 5 juillet 2017

à 9 h 30

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 594 (2016-2017) de la commission sur le projet de loi n° 432 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières (Rapporteur : Mme Catherine Di Folco) ;

- Examen du rapport de M. Philippe Bas et du texte proposé par la commission sur le projet de loi organique n° 580 (2016-2017) et le projet de loi n° 581 (2016 2017) rétablissant la confiance dans l'action publique (procédure accélérée) ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 3 juillet 2017, à 12 heures

à l'issue de la séance publique

Salle Médicis

Ouverte à l'ensemble des sénateurs et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi n° 587 (2016-2017) renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (procédure accélérée).

Commission des affaires européennes

Jeudi 6 juillet 2017

à 9 h 30

Salle A 120

- Relations entre l'Union européenne et la Turquie : rapport d'information de MM. Jean Yves Leconte et André Reichardt.
- Paquet « Énergie » : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean Bizet et Michel Delebarre.
- Réunion interparlementaire sur l'institution d'un mécanisme européen sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux : communication de MM. Philippe Bonnacarrère et Didier Marie.