

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 6715

- *Audition de M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire*..... 6715
- *Évaluation de l'application de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine – Examen du rapport*..... 6733
- *Rapport fait au nom de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques intitulé : « Pour une intelligence artificielle maîtrisée, utile et démystifiée » - Présentation*..... 6750
- *Audition de M. Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation* 6762
- *Avenir de la politique agricole commune : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique du groupe de travail conjoint avec la commission des affaires économique* 6779

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 6791

- *Situation internationale - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères*..... 6791
- *Audition de M. Michel Foucher, géographe, ancien ambassadeur et ancien directeur du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères (CAPS), titulaire de la chaire de géopolitique appliquée au Collège d'études mondiales de Paris, sur « la route de la soie »*..... 6804
- *Questions diverses - démission du chef d'État-major des armées* 6815
- *Projet de loi 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 – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 6816
- *Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 6819
- *Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 6821
- *Projet de loi 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 projet de loi 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 - Examen du rapport et des textes de la commission* 6823

- *Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission..... 6827*

- *Questions diverses - projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme..... 6829*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 6831

- *Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail 6831*

- *Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social - Examen du rapport et du texte de la commission..... 6847*

- *Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission..... 6874*

- *Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale – Interrégimes en matière de retraite au service des assurés – Communication..... 6890*

- *Pertinence des soins – Communication..... 6898*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 6907

- *Rapport annuel 2016 du CSA - Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel 6907*

- *Audition de Mme Laura Flessel, ministre des sports (sera publié ultérieurement) 6917*

- *Groupe de travail « culture et handicap » - Présentation du rapport d'information 6917*

- *Organismes extraparlimentaires – Désignations 6928*

- *Audition de Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture..... 6929*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 6943

- *Objectifs de développement durable – Table ronde..... 6943*

- *Audition de M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire..... 6957*

- *Couverture numérique du territoire – Table ronde..... 6971*

- *Audition de Mme Elisabeth Borne, Ministre auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des Transports..... 6989*

COMMISSION DES FINANCES..... 7009

- *Contrôle budgétaire – Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) – Communication... 7009*
- *Rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) –Projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2016 – Projet de décaler d'un an l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu – Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances et Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics 7017*
- *Politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)..... 7031*
- *Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social - Examen du rapport pour avis et des amendements déposés sur l'article 9, délégué au fond 7031*
- *Contrôle budgétaire – Implantation des radars – Communication (sera publié ultérieurement)..... 7038*
- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016 - Examen du rapport (sera publié ultérieurement)..... 7038*
- *Projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes - Communication et adoption de l'avis de la commission (sera publié ultérieurement) 7038*
- *Débat d'orientation des finances publiques (DOFP) – Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)..... 7038*
- *Contrôle budgétaire – Aide publique au développement en matière d'aménagement urbain – Communication (sera publié ultérieurement) 7038*
- *Contrôle budgétaire – Mise en œuvre de la réforme de la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants – Communication (sera publié ultérieurement) 7039*
- *Contrôle budgétaire – Parc immobilier du ministère des armées – Communication (sera publié ultérieurement)..... 7039*
- *Article 13 de la Constitution – Audition de M. Robert Ophèle, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Autorité des marchés financiers (AMF)..... 7039*
- *Vote sur la proposition de nomination du président de l'Autorité des marchés financiers (AMF)..... 7051*
- *Gouvernance et approfondissement de la zone euro - Audition de M. Alberto de Gregorio Merino, directeur Affaires économiques et financières, budget et fonds structurels du service juridique du Conseil de l'Union européenne, M. Jean-Paul Keppenne, conseiller juridique au sein du service juridique de la Commission européenne chargé de la zone euro et des questions économiques, chargé de cours à l'Institut d'études européennes de l'Université Saint Louis de Bruxelles, et M. Francesco Martucci, professeur de droit européen à l'Université Paris II Panthéon Assas (sera publié ultérieurement) 7052*

COMMISSION DES LOIS 7053

- *Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme - Examen des amendements au texte de la commission..... 7053*
- *Questions diverses – Examen d’une demande d’attribution des prérogatives d’une commission d’enquête 7067*
- *Projet de loi ratifiant l’ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l’établissement public Paris La Défense - Examen des amendements au texte de la commission..... 7068*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 24 JUILLET ET A VENIR
..... 7073**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mardi 18 juillet 2017****- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -***La réunion est ouverte à 17 heures 35.***Audition de M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire**

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'entendre cet après-midi M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. J'ai déjà accueilli monsieur Nicolas Hulot dans ma ville de Mortagne-au-Perche avec laquelle il a des liens familiaux. En effet, à Mortagne vivait son grand-père, personnage en son temps reconnu et immortalisé par Jacques Tati, dans son film consacré à ses vacances. On parle, à Mortagne, de la Maison Hulot où habitent toujours les cousins de notre ministre !

Nous sommes heureux de vous accueillir, monsieur le ministre, sur des sujets importants. Je rappelle que la commission des affaires économiques est en charge de tout ce qui concerne l'énergie et que nous avons été saisis au fond de la loi sur la transition énergétique. Je regrette que nous n'ayons pu organiser une audition commune, la semaine dernière, avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Au cours de cette audition, vous allez nous présenter votre feuille de route, au sein du Gouvernement et sous l'égide du Président de la République.

Lors de l'examen, il y a un peu moins de deux ans, de la loi sur la transition énergétique, nous avons réaffirmé notre attachement au « mix énergétique », dans lequel le nucléaire occupe une place importante. Je relève la contradiction entre ce qui était dans la loi, à savoir l'objectif d'atteindre 50 % d'énergie nucléaire d'ici à 2025 et l'ambition de la neutralité carbone à laquelle pourtant le nucléaire concourt. J'ajouterai un élément important qui se trouve dans la loi et résulte de la volonté du Sénat : en ce qui concerne la fiscalité écologique, la loi prévoit que l'augmentation de la taxe carbone, elle-même introduite par un amendement du Sénat, soit strictement compensée par la baisse d'autres prélèvements. Telle est la loi. Aussi une augmentation forte de la taxe carbone doit-elle impliquer celle des compensations, notamment financières.

Notre commission s'intéresse également aux hydrocarbures et à l'exploration. Vous allez nous parler de la réforme du code minier et de son calendrier. S'agissant de l'interdiction affichée de toute nouvelle exploration d'hydrocarbures, plusieurs questions se posent : le droit de suite, par rapport aux permis d'exploration existants, et l'utilisation des hydrocarbures par l'industrie pétrochimique qui risque aussi de pâtir de cette interdiction. Vous évoquerez sans doute également le véhicule électrique et l'abandon du véhicule thermique. Que deviennent alors les moteurs hybrides ?

M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. – Je vous remercie de votre invitation, monsieur le Président. Mesdames et messieurs les Sénateurs, le sujet de la transition écologique et solidaire est particulièrement complexe car il nous impose de combiner, pour la première fois dans la marche de nos

sociétés, deux échelles de temps. Cette démarche s'avère difficile. En effet, on est parfois pris de court dans le compromis que celle-ci implique pour ne pas sacrifier l'avenir au présent.

Cette démarche est d'autant plus compliquée que les risques et les menaces, qui se précisent sur le long terme, sont parfois diffus et aléatoires. S'ils sont également difficilement modélisables dans le temps, leurs aspects sont suffisamment connus pour ne plus avoir à les ignorer. Il faut reconnaître que sur les enjeux écologiques comme la crise climatique, l'érosion de la biodiversité ou encore la raréfaction d'un certain nombre de ressources naturelles et de matières premières, le principe de réalité prévaut. Ce sujet est complexe puisque notre société a plutôt tendance à avancer en réaction à des souffrances et des situations très concrètes, tandis que nous devons nous imposer un second degré de lecture et nous forcer à corriger un certain nombre de myopies.

L'écologie – pardon si mes mots peuvent paraître un peu réducteurs – suscite l'assentiment de tous, à l'inverse de sa mise en œuvre. C'est là toute la difficulté car la transition écologique et solidaire ne se fera ni dans la brutalité, ni dans la division ou la confrontation. J'ai bien conscience que quelles soient mes convictions, je ne pourrai pas les imposer par la force des choses ou par dogmatisme. Nous ne réussirons à construire collectivement une stratégie que si chacun en saisit la pertinence, et si l'on parvient à transformer les contraintes en autant d'opportunités. Si je ne croyais pas possible une telle alchimie, je n'aurais pas accepté d'assumer les responsabilités ministérielles qui sont les miennes.

En matière de climat et de biodiversité, dont l'évolution risque d'être l'une des grandes tragédies du XXI^e siècle, les décisions qui vont être prises dans le cadre de l'exercice de responsabilités différenciées et partagées, à l'horizon de la prochaine décennie, nous placeront dans des situations irréversibles ou non. Je ne porte donc pas un sujet d'intérêt particulier ou même national, mais universel. Or, force est de constater que nous sommes pris de court par cette notion d'universalité et cette intrusion du long terme. J'ai ainsi souhaité que mon ministère soit celui de « la transition écologique et solidaire » en raison de sa dimension transversale qui suppose d'impliquer l'ensemble des acteurs, qu'ils soient issus de la société civile ou du monde politique, y compris au sein-même du Gouvernement ; les objectifs qui sont les miens ne pourront en effet être atteints que si chaque membre du Gouvernement apporte sa contribution. Lors de la conférence de Paris, il me semble qu'on a pris la mesure de la gravité de la situation, à savoir que se joue désormais la survie de l'humanité, si tant est que les mots ont un sens : ou l'on force les mots, et alors il faut nous remettre d'équerre, ou un certain nombre de postures ne valent plus face à un tel enjeu. Je ne sous-estime pas la complexité de la situation ni le fait que cette injonction intervient dans un certain contexte de désarroi et de souffrance. Il nous faut donc trouver la bonne combinaison pour répondre à cet objectif dans notre situation actuelle.

Cet exercice est certes délicat, mais le contexte est opportun. Certes, nous avons mis du temps pour acter le constat mais la conférence de Paris a eu pour grande vertu de sceller un diagnostic que, mis à part le nouveau président américain, personne ne conteste plus désormais. La communauté internationale s'est alors fixée une feuille de route, avec des objectifs très ambitieux puisque la situation ne nous permet pas de compromis. L'objectif de maintenir l'élévation de la température moyenne de la planète sous les deux degrés par rapport à l'ère préindustrielle ne relève pas de la pure convenance. En effet, au-delà, nous entrons dans le champ de l'irréversible. Il n'y a pas que des écologistes labellisés qui portent cette crainte : des organismes comme la Banque mondiale font le même constat, qui fait parfois froid dans le dos. L'idée n'est pas d'en rajouter dans le côté anxigène, mais de voir si

nous pouvons faire face à cette contrainte. Or, je pense que le génie humain ne sera pas pris en défaut parce que l'Histoire démontre que la contrainte n'est nullement l'ennemi de la création, elle en est au contraire la condition. Nous avons certes tardé à acter cette contrainte et, dans nombre de domaines de la transition énergétique, nous ne sommes pas parvenus à libérer la créativité. Nous sommes désormais parvenus à un stade de maturité qui va nous ouvrir des portes et nous permettre de dégager des issues de secours, à la condition toutefois de demeurer dans un cadre cohérent.

Pour assurer la réussite de cette transition écologique, il nous faut réunir trois conditions : d'une part, la prévisibilité, qui est la source de la créativité et permet de planifier la mutation écologique, économique et sociale. D'autre part, l'irréversibilité de ses objectifs. Enfin, une exigence de cohérence qui permette d'inscrire l'ensemble des mesures dans un schéma non contradictoire. Pour prendre un exemple à l'échelle mondiale, les énergies fossiles sont reconnues comme les ennemis du climat. L'injonction nous est faite de ne pas exploiter les trois-quarts des réserves d'énergies fossiles qui nous sont aisément accessibles. Dans le même temps, 500 milliards de dollars de subventions ou d'exonérations sont accordés pour soutenir le modèle économique fondé sur l'exploitation des hydrocarbures et occasionnent, d'après un rapport du Fonds monétaire international, quelque 5 000 milliards de dollars d'externalités négatives. Ce type d'incohérence se retrouve d'ailleurs en France. S'il faut s'affranchir des énergies fossiles, je ne comprends pas que l'on continue d'accorder des permis d'exploration qui vont prolonger cette économie carbonée. Si dans le même temps, on n'introduit pas un avantage compétitif, via notamment le prix du carbone, en faveur de l'économie décarbonée, on ne crée pas les conditions favorables à l'émergence d'un nouveau modèle. À cet égard, les actionnaires d'Exxon aux États-Unis souhaitent cette prévisibilité en raison de la diversification qu'elle rend possible. J'ai conscience de la complexité de ma mission et du fait que mon ministère et ma volonté seuls n'y suffiront pas ; c'est pourquoi je souhaite que nous puissions co-construire cette transition de manière apaisée, rationnelle et prévisible.

Notre feuille de route contient un certain nombre de priorités et s'accompagne d'une même méthode : un temps de concertation avec l'ensemble des acteurs, qu'ils soient issus de la société civile ou qu'il s'agisse d'élus, et la fixation d'un horizon qui permette d'anticiper les mutations de demain. Si l'on veut que les choses soient économiquement et socialement acceptables, il ne faut pas les faire dans la brutalité ni attendre le dernier moment, ce qui vaut notamment pour le nucléaire. Nous ne pouvons pas laisser les choses sous le tapis, une loi a été votée, elle fixe des objectifs dont on feint d'ignorer ce que certains imposent en termes de stratégie. . Ce n'est pas en les dissimulant au prétexte de leur complication, et des inquiétudes légitimes qu'ils peuvent créer, que l'on avancera. Mettons les éléments sur la table et disons la vérité.

La transition énergétique est au cœur des priorités du ministère. Je suis acquis avec enthousiasme à cette transition, car je sais qu'elle pourra bénéficier à l'ensemble de nos entreprises et ainsi créer de l'emploi. Cette transition induira un changement profond de notre modèle énergétique. L'impératif climatique vaut pour la France et à l'échelle du monde. Quel que soit l'avis que l'on puisse avoir sur le mix énergétique, qui s'avère nécessaire, je ne voudrais pas que le nucléaire préempte toute la rationalité du débat. Nous sommes tous d'accord sur la nécessité de disposer d'un mix énergétique : cela vaut pour l'hydraulique au Brésil comme pour le nucléaire en France car quoi qu'on en pense, il n'est pas bon de mettre tous ces œufs dans le même panier. Les énergies renouvelables seront dans tous les cas dopées par l'injonction climatique. Reconnaissons humblement que le charbon, le gaz et le pétrole peuvent figurer parmi les sources des conflits déclenchés depuis la Seconde Guerre

Mondiale. Je peux rêver un peu : l'injonction climatique permettra peut-être d'établir une forme d'équité économique entre les pays devenus autonomes énergétiquement. Mon sentiment, c'est que les énergies renouvelables permettront aux pays, notamment du continent africain, de satisfaire les besoins d'énergie élémentaires nécessaires à leur émergence.

Cette transition énergétique est fixée par la loi, avec les objectifs de diversité énergétique, de développement des énergies renouvelables et de la limitation à 50 % de la part du nucléaire dans la production électrique à l'horizon de 2025. Je n'ai fait que rappeler la loi afin d'éviter d'être hors la loi !

Le sujet de la santé environnementale me tient particulièrement à cœur, alors qu'il me semble avoir été, jusqu'à présent, laissé de côté. Nous sommes un peu démunis face à l'injonction du Conseil d'État en matière de pollution de l'air et l'on doit évidemment s'y atteler en profondeur, faute de pouvoir y répondre dans l'urgence ! C'est ce que nous ferons avec mes collègues Agnès Buzyn, ministre de la santé, et Frédérique Vidal, ministre de la recherche. Nous consulterons l'ensemble des acteurs afin de concevoir un plan santé-environnement. J'ai tendance à penser que parmi les différents facteurs concernés, la pollution de l'air reste le plus prégnant. L'agenda climatique concerne aussi la santé publique. D'ailleurs, c'est bien pour lutter contre la pollution de l'air que la Chine est entrée dans la diplomatie climatique !

Un troisième sujet connexe, qui ne relève pas totalement de mes compétences et que je souhaite appréhender avec mon collègue Stéphane Travert, concerne l'agriculture et l'alimentation. Je fais le rêve que les États généraux de l'alimentation permettent de combiner la totalité des points de vue, avec comme objectif préalable l'acquisition d'une sécurité économique, psychologique et environnementale pour les agriculteurs. Le contexte me paraît favorable pour faire tomber les postures. L'agriculture peut participer à la transition énergétique et à la lutte contre le changement climatique. Loin d'être seulement un problème, elle peut être une solution. Il y a de la place pour une diversité de productions agricoles. La question ne me paraît pas tant celle d'une augmentation de ses financements, mais plutôt celle de leur meilleure répartition. En effet, de la fourche à la fourchette, il existe une grande diversité d'intermédiaires dont je ne suis pas certain qu'elle contribue à une répartition équitable de la richesse et de la valeur. L'approvisionnement en aliments d'une meilleure qualité, qui ne me semble pas aujourd'hui assurée, me paraît relever d'une demande plus que sociétale. Je pense que la restauration collective peut, à cet égard, fournir un fantastique levier. De nombreux paramètres permettent ainsi de faire de ces États généraux un moment d'ambition et d'intelligence collectives.

Enfin, je n'oublie pas les fondamentaux de mon ministère que sont la protection de la nature, de la biodiversité et des océans. En effet, ce n'est pas parce que la référence à la mer a disparu de l'intitulé de mon ministère qu'elle ne relève plus de ses compétences ! Par ailleurs, nous partageons avec le ministère de la santé l'économie sociale et solidaire qui devrait connaître la nomination, dans les prochains jours, d'un haut-commissaire.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie, monsieur le ministre, de votre introduction. Pour débiter notre débat, je passe la parole au président puis au premier vice-président du groupe d'études sur l'énergie.

M. Ladislas Poniatowski. – Monsieur le ministre, mes quatre questions porteront exclusivement sur notre modèle énergétique. Je vous ai entendu le 10 juillet dernier sur RTL où vous avez évoqué, je vous cite, « la fermeture de 17 centrales nucléaires » d'ici 2025 pour

ramener à 50 % la part de l'atome dans la production d'électricité. Une telle perspective est totalement irréaliste pour notre pays. Par quoi allez-vous les remplacer ? L'apport des énergies renouvelables ne sera pas suffisant ! Bien sûr, vous ne remplacerez pas le nucléaire par le charbon et le fuel ! Je pense aussi que les conséquences, en termes de coûts notamment, ne seront pas acceptées par nos compatriotes. Votre objectif consiste à aller cinq fois plus vite que les Allemands dont la facture moyenne, pour les particuliers, s'avère deux fois plus élevée que celle des Français ! En outre, après avoir fermé huit centrales nucléaires, l'Allemagne s'en sort en faisant tourner cent centrales à charbon ! Il faut que vous nous précisiez votre feuille de route et votre calendrier.

Ma seconde question portera sur les tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz. Alors que la Commission européenne réclame leur disparition dans les trois pays où ils existent encore – à savoir l'Italie, la Roumanie et la France – et qu'une décision du Conseil d'État attendue dans les tout prochains jours pourrait ouvrir la voie, à plus ou moins brève échéance, à leur suppression, entendez-vous défendre la pertinence des tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz pour les clients résidentiels ?

Ma troisième question portera sur la disparition des « passoires thermiques » que vous avez appelée de vos vœux. J'y suis tout à fait favorable, comme j'ai pu le rappeler lors des débats de la loi sur la transition énergétique. Vous avez annoncé vouloir faire disparaître ces « passoires thermiques » en dix ans, en y consacrant quatre milliards d'euros du plan d'investissements. Ce montant ne vous semble-t-il pas très insuffisant quand on sait qu'il y aurait environ neuf millions de passoires thermiques – correspondant aux classes énergétiques F et G – et que l'Agence nationale de l'habitat (Anah) a versé en 2016 plus de 500 millions d'euros d'aides pour rénover 70 000 logements ?

Ma dernière question portera sur les concessions hydroélectriques. Alors que la loi – notre loi, oserais-je dire, puisqu'il s'agit pour une bonne part du travail du Sénat – avait réussi à protéger les concessions hydroélectriques, la Commission européenne nous presse de les ouvrir à la concurrence. Où en sont les négociations avec Bruxelles et quelle est votre position sur cette question ?

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – On entre tout de suite dans le vif du sujet ! La loi sur la transition énergétique comporte un certain nombre d'objectifs parmi lesquels celui de porter la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % d'ici 2025, qu'il m'incombe de mettre en œuvre. Depuis que j'ai été nommé, j'ai demandé à mes services de préciser ce qu'un tel objectif signifiait concrètement, ce qui, en l'occurrence, n'avait pas été fait jusqu'alors. J'ai répondu à une exigence de vérité, en soulignant que la réalisation de cet objectif, fixé par une loi que je n'étais pas en situation de voter, impliquerait probablement plutôt la fermeture de 25 que de 17 réacteurs. Je partage votre inquiétude et c'est en ce sens que je me suis permis de dire les choses tout haut. Si l'on fait une loi, encore faut-il qu'elle soit applicable. D'ailleurs, dans la première programmation pluriannuelle de l'énergie, autant les modalités de réalisation des objectifs d'efficacité énergétique ou de développement des énergies renouvelables sont bien traitées, autant il n'y a quasiment pas une ligne sur ce troisième objectif ! Je veux revenir dans la rationalité et dans la vérité. Il nous faut regarder ensemble les différents scénarii et je préfère que l'on replanifie les choses dans une perspective réaliste. Pourquoi ai-je évoqué la notion de « contrat de transition écologique ou énergétique » ? Parce qu'il m'importe de définir des horizons acceptables et atteignables, dont on aura examiné les conséquences économiques et sociales et sur lesquels on ne reviendra pas ensuite. Si l'on doit ainsi fermer un certain nombre de réacteurs, il faudra le faire de manière rationnelle et non selon des critères dogmatiques. Si, sur ce sujet-là, je n'ai pas l'intention

d'adopter une posture empreinte de brutalité, la seule forme de brutalité, à laquelle nous risquons d'être confrontés, résulterait de notre incapacité à considérer l'ensemble des solutions possibles, et ainsi d'être contraints à décider au tout dernier moment. Comme nous avons déjà perdu des années précieuses, il ne faut pas cacher le fait qu'en l'état, l'objectif va être difficile à atteindre, sauf à rouvrir des centrales thermiques comme vous l'évoquiez. Regardons les choses ensemble : c'est là l'objet de la deuxième programmation pluriannuelle de l'énergie qui fournira le cadre des actions que nous définirons de concert. D'ailleurs, lors de l'émission de RTL à laquelle vous faisiez référence, j'ai bien précisé « peut-être » puisqu'appliquer la loi, en l'état actuel, nous obligerait à faire montre de brutalité. Je n'oublie pas que dans toute centrale, qu'elle soit au charbon ou nucléaire, se trouvent des compétences, des hommes et des femmes. Je n'ignore pas non plus que l'on n'arrête pas une centrale nucléaire du jour au lendemain et que toute fermeture a un coût. C'est la raison pour laquelle je souhaite que nous ne trichions sur rien et que nous fixions des trajectoires que nous serons en mesure de tenir.

Sur les tarifs réglementés, nous allons faire en sorte que les choses se déroulent le moins douloureusement possible. Cependant, nous faisons déjà l'objet d'injonctions et nous pourrions éventuellement lisser les mesures dans le temps. Nous avons déjà repoussé l'échéance et il en va du gaz comme de l'électricité : à un moment ou un autre, il faudra bien nous y plier.

Sur les passoires thermiques, vous avez raison : en l'état, nous ne couvrirons pas la demande. Regardons avec le plan d'investissements comment nous pourrions ajuster les choses pour honorer cette ambition. Cette question s'inscrit dans la notion plus générale de solidarité que j'évoquais précédemment. La priorité pour moi, c'est la précarité énergétique, qui va parfois de pair avec les passoires thermiques, mais pas toujours. Oui, en l'état, ce n'est pas suffisant et nous en avons bien conscience.

Sur les concessions hydroélectriques, nous risquons de rentrer dans des contentieux lourds. Il va nous falloir prendre des décisions en essayant de protéger nos droits, et notamment ceux de notre grande entreprise. Nous ne pourrions pas constamment repousser l'échéance. La loi sur la transition énergétique a déjà prévu la possibilité que les territoires puissent constituer des sociétés d'économie mixte et que l'on puisse regrouper l'ensemble des ouvrages hydrauliquement liés en retenant une date médiane pour retarder l'échéance. En dehors de cela, je ne vois pas beaucoup d'autres marges de manœuvre.

M. Roland Courteau. – Gaz à effet de serre, changement climatique, pollution de l'air par les particules, menaces sur les tarifs réglementés ... la tâche sera rude, monsieur le ministre ! Mais vous ne partez pas de rien, puisque la loi sur la transition énergétique a véritablement amorcé un tournant et a d'ores et déjà impulsé un certain élan face à ce qu'il convient d'appeler, dans le cadre de l'Accord de Paris, une « ardente priorité ». Et cela, face au négationnisme climatique de Donald Trump ! Sur le nucléaire, est-il toujours d'actualité de constituer une filière d'excellence dans les métiers du démantèlement ? S'agissant de la précarité énergétique, qui frappe de huit à dix millions de personnes, je ferai remarquer que la transition énergétique ne sera possible qu'à la condition de résorber cette précarité car, sans adhésion sociale, rien ne sera possible. Il faut donc confronter les aides préventives et curatives aussi bien pour le chauffage que pour le transport. Dans ce dernier secteur, la précarité énergétique est importante, notamment en milieu rural où les transports en commun sont particulièrement rares. Le plan climat que vous avez proposé vise à la disparition des passoires thermiques. Sur cette question, je rejoins mon collègue Ladislav Poniatowski : en dix ans, sept millions de bâtiments énergivores seront à traiter. Quels seront les financements

et les dispositifs d'incitation à la rénovation destinés aux propriétaires de ces passoires thermiques où résident, très souvent, des personnes en situation de grande précarité ? Sur ce point, j'ai noté que la contribution au partage de l'économie des charges, instauré en 2009, n'a pas connu le succès espéré en raison de sa complexité. Envisagez-vous de consacrer une partie du financement consacré aux mesures préventives à aider les ménages précaires, en amplifiant notamment les mesures curatives comme le chèque-énergie et ce, d'autant que le poids de la fiscalité climatique va alourdir les factures ? Envisagez-vous par ailleurs de faire en sorte que la taxe sur les transactions financières puisse financer l'action climatique et notamment au plan social ? Sur les tarifs réglementés, je n'ai rien à ajouter à ce que vous disait mon collègue Poniatowski.

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Sur la filière d'excellence, ma réponse est positive. Quoiqu'il advienne, nous aurons à fermer ou à démanteler les centrales dans le futur. Je rejoins également votre préoccupation sociale : il ne s'agit pas d'ajouter de l'injustice aux inégalités déjà existantes. Certains de nos concitoyens sont en effet touchés par une triple peine à laquelle nous entendons répondre : après avoir été incités par des dispositifs fiscaux à acheter des véhicules diesel, ils ont été éloignés des centres-villes par la hausse des prix de l'immobilier, habitent dans des zones où ils sont privés d'accès aux transports doux et on leur interdit désormais l'accès aux villes. Nous allons poursuivre et améliorer les dispositifs existants qui sont autant de conditions de réussite de cette transition énergétique. Ma réponse est positive là aussi. Bon nombre de dispositifs, comme le chèque-énergie, les certificats d'économie d'énergie ou les incitations au changement de véhicules élargies prochainement aux véhicules d'occasion, vont être maintenus. D'autres dispositifs devraient également voir le jour, notamment dans les prochains plans d'investissements où ce sujet sera prioritaire.

Concernant l'Allemagne, certaines idées, que je ne qualifierai pas de reçues, laissent à penser que la sortie du nucléaire aurait entraîné une hausse de l'utilisation du charbon. Or, depuis la catastrophe de Fukushima, celle-ci a été réduite de 6 % outre-Rhin, où les objectifs en matière d'énergies renouvelables fixés à l'horizon 2020 sont par ailleurs en train d'être dépassés. De même, la Chine est parvenue à dépasser, bien en avance, les objectifs de développement des énergies renouvelables qu'elle s'était fixés. En France, il nous manque parfois ce sentiment de confiance dans les énergies renouvelables. Ce n'est pas là une forme d'incantation, mais prenons garde à ne pas nous réveiller trop tard ! Nous n'allons certes pas remplacer les centrales thermiques et nucléaires par des moulins à vent, mais ne sous-estimons pas les ruptures technologiques qui sont en cours. Observons tout de même la chute spectaculaire du coût des énergies renouvelables qui peut aller jusqu'à croiser celui des énergies dites conventionnelles. Ne restons pas à l'écart de ce phénomène, car je crains qu'on ne vienne à le regretter. Puisque le débat se cristallise sur le nucléaire en France, il faut aboutir à un mix énergétique qui serait une sorte de point de rencontre permettant d'avancer à notre rythme. Quelle que soit l'opinion que l'on a sur le nucléaire – chacun connaît la mienne, mais peu importe, car elle ne saurait préempter un examen rationnel de la situation – définissons une transition énergétique sécurisée sur le plan de l'approvisionnement. Les Français ne comprendraient pas de supporter tous les maux concomitamment : la construction d'éoliennes, tant sur terre qu'en mer, le maintien en l'état du parc nucléaire et l'imposition de mesures d'économies d'énergie. Il faut que nos compatriotes comprennent que la réduction mécanique de la part du nucléaire répondra à des critères rationnels et non dogmatiques. Une transition intelligente est possible. L'évidence s'imposera car sur le stockage des énergies intermittentes, des progrès seront enregistrés, j'en suis absolument convaincu. Même dans les pays du Golfe, la transition énergétique est en marche et la recherche sur le stockage des énergies intermittentes avance, comme en témoignent les activités des centres de recherche de Masdar, tout comme, d'ailleurs, à Boulder, dans le Colorado, où se trouve le centre de

recherche fédéral sur les énergies renouvelables. Je serais très triste que la France, en proie au doute, arrive trop tard et que ce modèle économique, qui finira par s'imposer, profite à d'autres pays et ce, d'autant plus que nos acteurs économiques ont un réel potentiel de créativité. J'observe également que si nos dispositifs, comme les investissements d'avenir ou les aides de la Banque publique d'investissement, favorisent son émergence, cette créativité va trop souvent s'épanouir ailleurs, faute des conditions idoines de développement.

M. Gérard Bailly. – Je souhaite vous parler d'agriculture, dont certains aspects incombent à votre ministère. Vous avez pu voir comme nous tous la situation sociale et financière des éleveurs. L'élevage est en crise, tout comme la production céréalière et laitière. Notre « pétrole vert » a diminué d'environ 3,5 milliards d'euros, comme en témoigne notre déficit commercial. Pourtant, lorsqu'on regarde le Tour de France, on voit de magnifiques paysages dont l'entretien incombe, en définitive, à nos agriculteurs, que ce soit dans nos plaines ou nos montagnes. Dans quinze ou vingt ans, nos petits-enfants verront-ils encore ces paysages, une fois les agriculteurs disparus ? Dans le domaine céréalière, quelle est votre programmation en matière d'utilisation de produits phytosanitaires ? Serons-nous plus exigeants en France que dans les autres pays européens ? L'élevage de montagne est menacé par la prolifération des loups qui se trouveront bientôt dans tous nos massifs et au-delà. Allons-nous longtemps laisser nos éleveurs ovins dans une telle détresse ? D'une manière plus générale, pensez-vous que le rôle de l'agriculture dans la gestion de l'environnement et des paysages est vraiment reconnu ?

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. - J'attends beaucoup des prochains États généraux de l'alimentation. L'abandon des préjugés – selon certains, les agriculteurs seraient la cause des problèmes environnementaux et, pour d'autres, il n'y aurait qu'un seul mode de production possible – reste la clé d'une sortie par le haut pour tout le monde. Je pense justement qu'un moment d'intelligence collective peut redonner de la considération et de la sécurité économique aux agriculteurs. Certes, nous partageons un sentiment de crise, mais il me semble que dans certains secteurs, celui-ci s'avère relativement permanent. Différents ateliers seront organisés d'ici à septembre. Vous évoquiez l'utilisation des produits phytosanitaires et des différents intrants, nous en sommes effectivement le premier pays consommateur. Nombre de mes amis paysans sont confrontés à des pathologies, qui sont autant de drames humains et familiaux, et se retrouvent isolés face à la maladie et au contentieux avec les prescripteurs de produits. J'ai donc à cœur de sortir de cette situation.

La France ne connaît pas qu'une agriculture, elle en connaît plusieurs. Il est donc possible de diversifier les modes de production, comme les sources de revenus des agriculteurs. J'avais pu constater, en tant qu'envoyé spécial de la COP 21, qu'un agriculteur qui fait le choix d'élever son bétail sur de la prairie aide à séquestrer du carbone. C'est la preuve que les agriculteurs peuvent participer à la transition énergétique mais il faut pour cela qu'ils s'y retrouvent. La multifonctionnalité doit être accompagnée d'une diversification des rémunérations.

Loin de moi l'idée de stigmatiser les céréaliers, mais un choix s'impose. Soit on conserve le système actuel avec les externalités négatives qu'il comporte soit, au contraire, on aspire à une forme de souveraineté alimentaire. Je ne suis pas certain que cette souveraineté soit compatible avec la gourmandise actuelle que l'on peut avoir vis-à-vis du foncier agricole. Demandons-nous s'il est normal que, face à une augmentation de 33 % de la demande en produits biologiques, nos paysans n'y répondent que de manière marginale au profit d'importations plus importantes. Pour y répondre, il faudra néanmoins un peu de temps. Malgré les postures initiales des acteurs économiques ou des ONG, le Grenelle de

l'environnement a fini par créer de l'intelligence. Je suis certain que ces États généraux pourront faire de même.

En ce qui concerne le loup, j'essaie, comme pour l'ensemble des tâches qui m'incombent, de mécontenter le moins d'acteurs possibles. J'entends à la fois les points de vue des deux camps qui s'opposent, les « pro-loups » comme les « anti-loups ». Les seuls que je n'écoute pas sont ceux qui soutiennent les positions extrêmes qui voudraient que l'on ne touche à aucun loup ou, au contraire, qu'on les abatte tous. Dans un contexte terrible d'érosion de la biodiversité mondiale, j'ai en charge de défendre des positions fortes à l'occasion de conventions internationales. Je ne veux pas donner l'impression que nous baissons les bras face à des situations complexes qui nécessitent des réponses appropriées.

Dans un contexte particulier englobant notamment la période de montée à l'estive, j'ai dû prendre récemment des mesures d'urgence autorisant des tirs de défense renforcés avant de fixer un calendrier d'actions à échéance du 30 juin 2018. Il s'agit néanmoins de mesures d'urgence qui ne sont, par nature, pas forcément les plus intelligentes. J'ai donc décidé d'organiser une concertation dès la rentrée afin de planifier notre action sur quatre années à compter de janvier 2018. Cette concertation aura pour but de rencontrer l'ensemble des acteurs et d'évaluer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas à l'échelle de chaque foyer. Car prescrire l'abattage d'un certain nombre de loups ne correspond, pour moi, à aucune réalité scientifique. Je souhaite évaluer le fait de donner la possibilité aux éleveurs de se défendre, le cas échéant, par l'intermédiaire de brigades spéciales venant dissuader le loup et protéger les troupeaux dans des situations difficiles. J'entends la détresse des éleveurs. Je n'aurais jamais pensé signer un jour un arrêté prescrivant de tuer des loups mais je l'ai fait car cette situation ne me laisse pas insensible. Je souhaite néanmoins établir un plan sur quatre ans qui ait du sens.

En ce qui concerne le rôle des agriculteurs pour les paysages, je pense avoir répondu et confirme qu'ils rendent énormément de services, dont la plupart sont d'ailleurs insuffisamment reconnus et valorisés. Mon rêve est de retrouver pleinement un sentiment de respect entre le monde urbain et le monde rural. J'ai récemment visité avec Stéphane Travert, le centre de recherche de l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) à Saclay. On essaie d'y limiter le recours aux intrants, sans perte d'efficacité, en utilisant l'intelligence de la nature et l'ensemble du langage chimique. À service ou effet égal, beaucoup d'éléments vont nous permettre de diminuer l'exposition des agriculteurs, voire des consommateurs. Il convient donc de faire l'inventaire des solutions en gestation et de celles déjà applicables.

M. Martial Bourquin. – Les 19 et 20 juillet aura lieu au niveau de l'Union européenne une réunion préalable à un vote afin de savoir si l'on reconduit ou pas l'utilisation du glyphosate pour une durée de dix ans. Cette substance tue nos écosystèmes et est cancérigène. Or, malgré le vote à venir, la Commission européenne se prépare à mettre en œuvre cette reconduction. Le Doubs, le Dessoubre, la Loue, le Cusancin, la Bienne sont malades du fait du glyphosate. Certains scientifiques pensent que cette situation est en voie de devenir irréversible. Quelle position allez-vous prendre sur ce sujet ? Des intérêts économiques puissants sont présents. Ils nécessiteront du courage de votre part. Je pense que vous en avez assez pour vous opposer à l'utilisation de cette substance dangereuse pour la santé.

Lors du Tour de France, des rivières ont été colorées pour montrer qu'elles sont à l'agonie. Cela a un impact sur le tourisme. Repensons aux tableaux de Courbet qui mettaient en valeur ces belles reculées du Jura où des pêcheurs de l'Europe entière voire des États-Unis

se réunissaient. Il n'est plus possible de le faire aujourd'hui. Dans le nord de la Franche-Comté, 400 000 personnes boivent l'eau du Doubs. Cette situation peut donc poser des problèmes majeurs de santé publique. La France doit donc montrer l'exemple et s'opposer à l'utilisation du glyphosate.

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Je précise que le vote sur le glyphosate aura lieu en septembre et que les dates évoquées seront consacrées à l'expression des positions des différents États sur le sujet. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une question de courage, mais bien de cohérence. J'entends bien les problèmes de santé et d'environnement mais je constate également l'absence d'alternative actuelle au glyphosate. Il n'en existe pas car le sujet a été sans cesse ajourné par la passé. Il faut que l'on comprenne que les choses vont inéluctablement toucher à leur fin et qu'il est nécessaire de travailler aux alternatives. Ma position sera donc ferme, même si je ne suis pas certain qu'elle sera suivie.

Notre responsabilité sera, à un moment ou un autre, mise en jeu car nous avons suffisamment d'éléments pour prendre des décisions. Si le principe de précaution a été fustigé dans certains domaines, je ne pense pas que l'on y ait abusivement recouru. On se grandirait parfois à le mettre davantage en œuvre. Le doute a toujours profité à l'excès car les moyens ne sont pas toujours suffisants. Comme pour les perturbateurs endocriniens, les relations de cause à effet s'étalent dans le temps et font parfois intervenir des combinaisons de molécules. Pour en revenir aux perturbateurs endocriniens, je trouve étonnant qu'on en ait identifié certains, que l'on connaisse leur dangerosité et qu'ils restent malgré tout sur le marché. J'ai du mal à comprendre la cohérence de ces mécanismes. J'espère que le XXI^e siècle sera à l'hygiène chimique ce que le XX^e siècle a été à l'hygiène bactériologique. Je me placerais dans cette démarche aux côtés d'Agnès Buzyn avec une rationalité scientifique, car je ne suis pas scientifique moi-même. Je pense qu'il est pour cela nécessaire de sécuriser la parole de la science et de s'ouvrir aux expertises indépendantes.

M. Henri Tandonnet. – Je souhaite connaître votre sentiment sur la politique de l'eau à mener. Vous avez évoqué les objectifs d'universalité et de prévisibilité qui concernent pleinement ce domaine. La crise climatique est synonyme de crise aquatique et nous n'avons pourtant pas ressenti ces dernières années une politique de l'eau de long terme en France.

Contrairement à ce que l'on pense parfois, la France importe de l'eau dans une grande proportion, à hauteur de 25 % de ses besoins au travers notamment de ses importations en alimentation. La politique de l'eau demande beaucoup de prévisibilité et d'investissements futurs, qu'elle soit prise sous l'aspect des économies d'eau, de la qualité des sols, de la réalimentation des nappes phréatiques, de la réutilisation des eaux usées ou de la création de réserves d'eau. L'eau est abondante en France et il convient donc de s'occuper de ces réserves afin de ne pas reporter nos problématiques d'approvisionnement sur des pays plus fragiles, et ainsi éviter de futurs conflits sur l'usage de l'eau. Cette question sera également présentée à l'occasion des États généraux de l'agriculture et de l'alimentation.

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Nous sommes dans une situation de stress hydrique important que les variations climatiques ne vont pas arranger. Les prédictions du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) datant déjà d'un certain nombre d'années sont en train de se confirmer. Les extrêmes climatiques deviennent presque réguliers et les précipitations tombent au mauvais moment et de manière trop intensive. La France doit déjà s'adapter au changement climatique même si chaque événement climatique ne doit pas forcément être analysé comme une de ses conséquences. Ce changement n'est pas nécessairement visible de tout le monde. Il l'est des réassureurs, des

agriculteurs ou des élus du littoral qui observent parfois le recul du trait de côte. C'est également visible au travers de l'apparition de pathologies qui étaient cantonnées beaucoup plus au sud encore récemment. Comme moi, vous devez entendre les paysans indiquer que leurs réserves d'eau au mois de mai sont aujourd'hui équivalentes à ce qu'elles sont habituellement au mois d'août. La situation était tendue et se tend encore.

Je vais présenter un plan sur le sujet lors du Conseil des ministres du 9 août prochain. Il va nécessiter la participation de tous les acteurs car certains secteurs connaissent une utilisation importante d'eau dont la justification varie parfois. La possibilité d'en stocker doit se faire dans le cadre d'une utilisation rationnelle de la ressource. Il faut également s'éloigner de certaines situations aberrantes, notamment en matière d'utilisation des eaux usées. Dans le cadre de mes anciennes fonctions, il m'avait, par exemple, été interdit d'installer un réseau d'eau de pluie pour alimenter les toilettes d'une école du Morbihan.

Le sujet de l'eau est primordial pour notre pays et il l'est plus encore à l'échelle mondiale où il est un risque majeur de conflit potentiel au XXI^e siècle. Certains pays comme la Jordanie ou le Vietnam connaissent des situations critiques où des nappes salines rejoignent les réserves d'eau douce.

M. Franck Montaugé. – Je veux redire notre attachement aux tarifs réglementés qui sont un dispositif protecteur pour l'électricité et, dans une moindre mesure, pour le gaz.

La péréquation tarifaire en matière d'électricité est également un dispositif qui nous tient particulièrement à cœur. Le développement des points d'injection issus de sources renouvelables d'énergie induit un développement horizontal du système qui vient s'ajouter au modèle vertical connu depuis l'après-guerre. Le développement des systèmes de production locale et de l'autoconsommation remettent petit à petit en cause la péréquation. Il s'agit d'un principe républicain qui renvoie à l'égalité et à l'équité devant l'accès à l'électricité sur le territoire. C'est ce principe qui permet qu'on ne paie pas l'électricité plus cher dans les Vosges qu'on ne la paie à Paris. Je souhaiterais donc votre avis sur cette question.

Comme vous, je constate que la valorisation des externalités positives en matière d'agriculture est très insuffisante. Un véritable travail reste à mener, notamment à l'échelle européenne. C'est d'ailleurs un des points qui sera souligné dans le rapport que présentera le groupe de suivi de la politique agricole commune.

En tant que membres du Parlement, nous légiférons, évaluons et contrôlons l'action du Gouvernement. Or, je pense qu'il n'est plus possible de le faire dans le contexte actuel de transition écologique et solidaire sans prendre en compte les concepts que ce nouveau contexte fait émerger. J'ai déposé deux propositions de lois en ce sens le 5 juillet dernier. Dans la continuité de la loi du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques, dite « loi Sas », ces propositions visent à reconsidérer les indicateurs de richesse. La création d'un conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être est également proposée. Je me tiens à la disposition de votre cabinet pour expliquer cette démarche.

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Mon cabinet sera heureux d'en prendre connaissance. En ce qui concerne les tarifs réglementés, je vous renvoie aux explications que j'ai déjà données. J'espère que les choses se feront de la manière la plus douce possible malgré le fait que certaines d'entre elles nous sont imposées.

Nous avons les mêmes attentes d'équité et de justice que vous en matière de péréquation. Je suis favorable à l'autoconsommation sous réserve qu'en soient examinées les conséquences sur les tarifs. Une réflexion en cours porte entre autres sur ce sujet et j'aurai l'occasion d'y revenir de manière plus précise dans les prochains mois. En tous les cas, j'ai bien entendu vos inquiétudes.

Mme Élisabeth Lamure. – Je souhaite aborder le transport de marchandises. Nous étions l'an dernier plusieurs parlementaires à travailler à une mission sur l'attractivité des ports français. J'examinais, pour ma part, précisément celui de Fos-Marseille, ainsi que l'axe du Rhône.

Le mauvais report modal est un élément qui freine l'attractivité des ports français. À Fos-Sur-Mer, 80 % des marchandises débarquées quittent le port par la route via des camions alors qu'il s'agit de la solution la plus onéreuse. 10 % le quittent par voie ferrée. Cela représente une douzaine de trains par jour alors que, par comparaison, 150 trains partent du port de Hambourg tous les jours vers l'Europe du Nord ou l'Europe de l'Est. Un tel marché serait également intéressant pour Fos. Enfin, les 10 % restants empruntent la voie fluviale qui est pourtant la solution de transport la moins chère, avec un prix inférieur de deux tiers à celui du transport routier. Il est vrai que cette solution est la plus longue puisque là où il faut 7 heures à un camion pour relier Fos à Lyon, trois jours sont nécessaires pour accomplir le même trajet sur le Rhône. Néanmoins, il convient de préciser qu'une barge de capacité moyenne armée pour le transport de conteneurs possède une capacité à peu près équivalente à celle de 80 camions.

Des marges de progrès existent donc. S'agit-il d'un chantier dont vous allez vous saisir ? Quels sont vos éventuels projets concrets sur le sujet ?

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Mes propos seront courts.

Je partage sur ce sujet ma réflexion avec Élisabeth Borne. Nous avons deux priorités. Nous souhaitons d'abord améliorer le transport quotidien des français en termes de sécurité, de confort ou de régularité. Cette priorité s'impose d'un point de vue économique car repousser l'entretien des réseaux ferrés et routiers ferait prendre le risque de quasiment devoir reconstruire certains ouvrages d'art. La seconde priorité concerne le report modal du transport routier de marchandises vers des solutions ferrées ou fluviales. Notre marge de progression est grande. Cette seconde priorité fait partie d'une stratégie d'ensemble car le transport routier est un thème délicat. Mais ce n'est pas parce que le sujet est délicat que ses acteurs doivent être exonérés de tout effort. La brutalité du système d'écotaxe devra néanmoins être évitée. Il faut cependant noter que si la trajectoire carbone évolue à la hausse, l'exonération dont bénéficie le transport routier variera dans les mêmes proportions. Des signaux devront donc être émis et des objectifs fixés pour rendre notre démarche possible et compréhensible.

M. Michel Le Scouarnec. – Plusieurs de mes collègues sont venus cet été visiter le port de pêche de Lorient. À cette occasion, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) nous a présenté une étude sur des filets permettant de ne pas débarquer tous les petits poissons. Que proposez-vous dans ce domaine si important pour l'avenir de la pêche française ?

Que proposez-vous pour lutter contre les algues vertes dans les Côtes-d'Armor et dans le Finistère ? Les risques sont-ils bien évalués ? Pourra-t-on éradiquer cette pollution dans les années à venir ?

Vous connaissez l'opposition des associations et des élus aux projets miniers en Bretagne. Quelle est votre position à ce sujet ?

Il existe des avancées en matière d'énergies nouvelles. Le concept d'économie circulaire est en marche à Locminé, où la production d'énergie dépasse nettement les prévisions. Une station hydrogène a été inaugurée à Vannes il y a trois semaines. Souhaitez-vous encourager les régions de France à se lancer dans de tels projets ?

L'économie de foncier agricole trouve une limite dans les hameaux où il n'est pas possible de construire. Nous consommons beaucoup plus de terres agricoles que si nous acceptions de boucher ces « dents creuses ».

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Je connais les problématiques liées à la Bretagne et ai d'ailleurs pour projet d'y faire un déplacement.

En ce qui concerne les algues vertes, notons que les choses se sont améliorées. Il existe néanmoins beaucoup de marges de progression. Nous aborderons ces sujets lors des États généraux de l'alimentation. Je précise que mon portefeuille ministériel me donne la responsabilité de la mer, mais pas des poissons, comme on peut me le faire remarquer avec humour. Si cette dernière prérogative revient, en effet, au ministre en charge de l'agriculture ce n'est pas pour autant que je vais m'en désintéresser. J'en parlerai donc à Stéphane Travert.

Je suis très ouvert sur le sujet de l'économie circulaire comme sur celui de l'hydrogène et pour faire des régions des territoires d'expérimentation. Ce sera le lieu où nous pourrions valider des processus afin de voir s'il s'agit de solutions économiquement et technologiquement durables. Je vais bientôt réunir au ministère tous les acteurs du secteur de l'hydrogène afin de pouvoir bâtir ma propre opinion. Je n'en ai pour le moment pas car j'entends des arguments parfois contradictoires alors que j'ai tendance à penser que cette filière peut jouer un rôle important dans la transition, et plus vite que prévu. Il s'agit pour le moment d'un sentiment et non d'une conviction. Certains acteurs réticents il y a encore quelques années pensent qu'il est aujourd'hui possible d'aller plus vite et plus loin dans beaucoup de domaines, y compris celui du transport. La transition énergétique et la transition de la mobilité ne se bâtiront pas qu'autour de l'électrique. Je souhaite que se développent aussi des véhicules à hydrogène ou des véhicules hybrides. Et des véhicules thermiques à faible consommation seront peut-être nécessaires dans l'intervalle.

Il existe une véritable « gourmandise » quant à la consommation de foncier agricole qui est parfois justifiée, mais par toujours. La revente de terres peut, il est vrai, représenter une source de bénéfices pour un agriculteur en fin de carrière. Je suis néanmoins favorable à la sanctuarisation de ces terres. Car, dans l'hypothèse inverse, il ne sera plus possible de faire face à nos besoins alimentaires. Je soutiens aussi l'objectif de « zéro artificialisation des sols » nécessaire au gain de la bataille climatique. La neutralité carbone fixée à 2050 ne pourra être atteinte que si nous utilisons la capacité de nos sols à emprisonner le carbone. Il faut donc donner un statut à ces sols.

M. Daniel Gremillet. – Venant de Lorraine, région qui avait beaucoup travaillé sur l'hydrogène, je partage l'idée de la nécessité d'aller plus loin dans ce domaine et suis heureux d'entendre vos souhaits.

La situation de l'emploi en France fixe la reconquête industrielle comme une nécessité absolue. Elle ne sera possible que si le prix de l'énergie est prévisible et qu'une

stratégie est affichée. Il s'agit d'un préalable au fait que les industriels continuent à investir ou partent à la reconquête de productions. Je souhaiterais donc vous entendre sur le sujet.

Je partage votre propos sur la recherche bien qu'il me surprenne un peu. Lorsque vous et moi étions jeunes, nous avons entendus, éléments scientifiques à l'appui, que le diesel était meilleur pour la santé et moins polluant. J'évoque ce souvenir car je fais confiance à l'homme. Il ne faut pas décourager les jeunes cerveaux de s'investir dans la quête de nouveaux carburants, pas uniquement fossiles, afin de produire de l'énergie correspondant aux nouvelles attentes sociétales sur la santé. Ce schéma fonctionne aussi pour les organismes génétiquement modifiés. Je ne dis pas qu'il faut en produire. Mais dès lors qu'on perd la connaissance scientifique qui y est liée, cela représente un appauvrissement qui ampute la capacité décisionnelle des gouvernants.

La forêt est, enfin, un sujet stratégique. Il conviendrait de savoir si sa vocation est uniquement environnementale ou si, comme je le pense, il faut aussi la considérer sous l'angle de ses formidables capacités productives.

La France possède la chance de détenir de la terre, de l'eau et du soleil. Aurons-nous une ambition agricole en conséquence ?

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Je suis pour la prévisibilité du prix de l'énergie. En ce qui concerne l'idée de reconquête industrielle, la réponse est dans la question et je suis évidemment d'accord avec ce propos.

En ce qui concerne la forêt, je ne suis pas convaincu des bienfaits d'une approche environnementale exclusive. Je ne suis d'ailleurs même pas certain que nous ayons pour le moment une véritable approche environnementale. Je note l'absence de stratégie économique en lien avec nos massifs forestiers de la part du secteur public comme du secteur privé. Je viens de participer à deux réunions successives sur le sujet et nous allons y travailler dans le cadre du plan climat. Comme vous, je me désespère, par exemple, de voir notre bien partir en Chine et revenir sous forme de parquet. Les perspectives économiques sont importantes et nous sommes, à l'heure actuelle, en train d'identifier les verrous administratifs ou fiscaux à leur développement.

La fenêtre de la révision de la politique agricole commune est concomitante avec les États généraux de l'alimentation. Ce moment est important car nous devons réfléchir à l'utilisation du deuxième pilier qui concerne la politique de développement rural en matière de création d'emplois ou en matière environnementale.

Sur la recherche, nous sommes d'accord et je partage votre réflexion.

M. Alain Duran. – L'énergie hydroélectrique est la première des énergies renouvelables présente en Ariège comme dans tous les massifs. Si nous ne sommes effectivement pas les seuls à décider, il est néanmoins important de tout mettre en œuvre pour protéger ce patrimoine naturel et ce modèle français auquel nous sommes tant attachés.

Je partage l'idée selon laquelle le véhicule électrique ne sera pas le seul élément de la mobilité propre de demain. Néanmoins, je souhaite vous poser deux questions en lien direct avec son utilisation dans les territoires ruraux et de montagne. La première consiste à savoir comment accélérer le déploiement des bornes de rechargement. Pour la région Occitanie qui regroupe treize départements, seules 1 247 bornes seront en service fin 2017

pour un coût de 17 millions d'euros. Il s'agit d'un début mais je pense qu'il est nécessaire d'accélérer ces installations pour rassurer les utilisateurs et gagner notre pari. Quels moyens financiers pourrons-nous espérer dans les années à venir pour soutenir ce développement ? Il y a peut-être peu de population dans les territoires ruraux mais les espaces y sont grands et nous y avons sans doute besoin de plus de bornes qu'ailleurs. Le problème de l'autonomie des véhicules électriques y est du reste d'autant plus prégnant qu'il est souvent nécessaire de parcourir des distances plus grandes dans les territoires ruraux pour aller travailler ou accéder aux services publics, par exemple.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Ma question porte sur l'application du décret « plage ». En l'état, il signerait la mort de très nombreux établissements de plage et la suppression de nombreux emplois, de Menton à Saint-Tropez, à l'issue de la saison estivale. Ce décret remet en question la durée des concessions dont bénéficient actuellement ces établissements, ainsi que les surfaces exploitables ou les périodes d'ouverture. Il impose de manière extrêmement contraignante aux établissements de plage situés sur des sites artificiels d'être démolis à la fin de l'été, puis reconstruits sous forme de structures démontables et transportables. Les professionnels du tourisme et les représentants des acteurs économiques qui gèrent ces établissements balnéaires réclament la suspension de ce décret afin d'entrer dans de nouvelles négociations. Elles n'auraient pas pour but de transgresser la loi Littoral, mais de faire en sorte que ce texte prenne en compte la situation spécifique de chaque littoral. Toutes les bandes littorales possèdent une identité ainsi que des problématiques propres qui font obstacle à l'application d'un régime unique. La façade méditerranéenne présente des spécificités. Les professionnels du tourisme y ont beaucoup souffert, en particulier à la suite du terrible attentat de l'an dernier. Seriez-vous prêt, comme ils le demandent, à envisager la suspension de ce décret pour l'amender après une négociation ouverte aux professionnels du tourisme et aux acteurs économiques, afin qu'un compromis soit trouvé ?

M. Joël Labbé. – Au premier septembre 2018, les pesticides néonicotinoïdes seront interdits à la suite des dispositions de la loi « Biodiversité » du 8 août 2016. Nous sommes dans l'attente du texte d'application correspondant. Pouvez-vous nous donner une échéance pour sa publication ?

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) croule actuellement sous les demandes d'autorisations de mise sur le marché. Elle doit néanmoins mettre en place les nouvelles procédures que la loi et le règlement ont prévu afin d'autoriser de manière simplifiée les produits de biocontrôle, d'une part, et d'examiner les 700 préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP) en attente d'évaluation, d'autre part. Une partie de ces PNPP sont déjà autorisés en Allemagne et en Espagne. Or, l'Anses, qui aurait les moyens de créer de nouveaux emplois, est victime du plafonnement qui s'impose à elle en la matière. Je souhaiterais donc que vous interveniez en conséquence.

La France est pionnière dans le domaine de l'interdiction des pesticides sur les espaces publics des communes puisque cette interdiction est en vigueur depuis le 1^{er} janvier de cette année. Par une résolution adoptée à l'unanimité, le Sénat interpelle l'Union européenne pour que cette mesure soit appliquée partout. Nous avons besoin de vous pour porter ce point de vue. Je vous suggère, pour cela, d'accompagner une délégation de sénatrices et sénateurs afin de rencontrer le commissaire concerné à Bruxelles.

Enfin, comme Michel Le Scouarnec, j'étais présent à l'inauguration par Morbihan énergies d'une station de production d'hydrogène par électrolyse de l'eau. Le problème est

qu'aucune voiture française n'est conçue pour fonctionner avec cette source d'énergie alors que les coréens en fabriquent déjà en série. C'est d'autant plus dommage que l'impact sur le climat est faible puisque ces voitures ne rejettent que de la vapeur d'eau.

Mme Sophie Primas. – Beaucoup d'aspects aujourd'hui évoqués sur l'agriculture sont des sujets sur lesquels nous travaillons depuis longtemps avec beaucoup de motivation, malgré parfois quelques divergences d'avis.

Les élus sont aujourd'hui absolument concentrés sur le sujet de la consommation des terres agricoles. Je souhaiterais que vous vous concertiez avec le ministre en charge du logement car les élus sont écartelés entre leur volonté de préserver les terres agricoles et leurs obligations à construire des logements. Les maires nous expliquent ne pas pouvoir prélever de forêt à cause de leurs lisières, ne pas pouvoir prélever de terres agricoles et avoir beaucoup de difficulté à remplir les obligations imposées par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU.

Je souhaiterais que vous utilisiez votre popularité personnelle pour que l'on arrête de stigmatiser les agriculteurs. Ils sont aujourd'hui dans une crise existentielle et ont en permanence l'impression d'être coupables. Un grand nombre de reportages à charge est diffusé contre eux. La conséquence est que les agriculteurs se braquent contre l'écologie alors qu'ils pourraient tout à fait accompagner ce mouvement. Je vous conseille la lecture du livre de Nicolas Bouzou dans lequel il montre que les innovations se répandent le plus vite dans le domaine de l'agriculture. Vous parliez d'intelligence collective et nous comptons sur vous pour la mobiliser afin de stopper cette stigmatisation.

M. Yannick Vaugrenard. – La présence de l'éradication de la précarité énergétique dans votre projet est pour moi un sujet de satisfaction. On parle souvent d'économie et d'environnement en matière de développement durable mais on oublie régulièrement l'aspect social qui est aussi important que les deux premiers.

Je suis inquiet quant au transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique vers Notre-Dame-Des-Landes. Je n'évoque pas ici les aspects liés à l'aménagement du territoire car ils l'ont déjà été largement en d'autres lieux et d'autres temps. Je me permets simplement de vous présenter quelques arguments sur ce transfert liés à la défense de l'environnement.

Le bilan carbone de ce nouvel aéroport sera extrêmement positif. La consommation d'énergie y sera trois fois moins importante par passager que pour l'aéroport actuel de Nantes Atlantique. Les installations et équipements du nouvel aéroport seront, de surcroît, à haute performance énergétique. Au moment où le développement du secteur aérien est exponentiel, il ne suffit pas de construire des avions mais il faut aussi leur fournir des endroits pour atterrir et décoller ! Il me semble donc que vous devriez prendre en compte les aspects environnementaux que je vous ai présentés. Ils pourraient servir d'exemple pour la construction de nouveaux aéroports en France voire à l'étranger.

Sur l'aspect démocratique, je relève que les enquêtes d'utilité publique ont eu lieu. 180 recours juridiques ont été rejetés. Plus de 90 % des terres nécessaires ont été achetées à l'amiable. Un référendum a eu lieu pour lequel 500 000 personnes se sont déplacées. 55 % des votants ont approuvé le projet.

Les aspects économiques, démocratiques et environnementaux ont donc été respectés. Le Premier ministre a déclaré que « ces études, ces décisions judiciaires et ce vote

démocratique ne peuvent être balayés d'un revers de main ». Après le référendum, vous déclariez vous-même : « On ne peut pas demander d'aller voter et, si le résultat ne nous plait pas, de ne pas en tenir compte ». Êtes-vous d'accord avec le Premier ministre ? Êtes-vous d'accord avec vous-même ?

M. Gérard César. – Quelle est votre position sur la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) que nous aurons l'obligation, nous élus, de mettre en place au 1^{er} janvier prochain ? En ce qui concerne le financement des études obligatoires, les agences de bassin sont prêtes à les prendre en charge à hauteur de 70 % mais le ministère de l'environnement est-il prêt à compléter ?

Mme Delphine Bataille. – La transition écologique repose largement sur la transition énergétique. Bien qu'il soit nécessaire de réduire considérablement nos besoins en énergie dans tous les secteurs – bâtiment, industrie, consommation, etc. –, je souhaiterais insister plus spécifiquement sur le domaine des transports. La réduction de la dépendance à la route et au camion passe par des mesures d'amélioration des lignes ferroviaires mais aussi par les voies fluviales. Parmi les alternatives crédibles au « tout routier », deux se dégagent. Je veux parler de la liaison ferroviaire Lyon-Turin et du canal Seine-Nord Europe. Ce canal a fait l'objet d'un large consensus transpartisan dans les régions concernées et alimente en ce moment toutes les conversations. Or, ce projet ne se résume pas à une simple infrastructure car il s'agit d'une vision de l'aménagement du territoire, du développement de la flotte fluviale et du développement économique de nos territoires. En dépendent des activités industrielles, des plateformes multimodales, des bateaux à grand gabarit et dix mille emplois à la clé auxquels personne ne souhaite renoncer. Ce dossier a donc un caractère vital pour le territoire. C'est aussi une chance unique donnée par l'Europe à travers un financement de 40 %. Je souhaiterais donc que vous puissiez préciser votre approche de ce dossier d'un point de vue écologique.

M. Marc Daunis. – L'exercice de vos prérogatives passe par des plans d'actions mais l'on sent au travers de votre discours que votre ambition est de dessiner un projet de société. Votre ministère doit rechercher des équilibres à partir d'objectifs centraux prioritaires. Comme vous y avez fait référence, cela nécessite de l'intelligence collective, un certain pragmatisme et l'abandon de postures que vous avez également pu citer. Lorsque vous prenez l'exemple de « zéro artificialisation des sols » que l'on peut partager et comprendre, on voit tout de suite que des lieux vertueux peuvent se retrouver face à de la spéculation foncière et que la dimension sociale devient alors incompatible avec un tel objectif. Sont par exemple concernés les lieux où l'on a su protéger l'environnement à travers des espaces boisés classés ou ceux qui, malgré la pression immobilière considérable sur le littoral, ont su préserver de l'agriculture. Comment concilier ces différents objectifs ?

M. Henri Cabanel. – Vous nous avez indiqué qu'il ne fallait pas que la France se réveille trop tard et avez cité des pays en exemple, comme l'Allemagne ou la Chine. Nous sommes tous ici favorables à la promotion des énergies renouvelables – certains plus que d'autres – et nous sommes également favorables au maintien de la biodiversité. Il en est de même pour les élus de mon département mais ces derniers sont souvent bloqués par une administration sévère envers eux. Vous avez plusieurs fois indiqué vouloir prendre des décisions sur la base de critères rationnels. Je vous demande donc si vous vous engagez à ce que votre administration ait, comme vous, des critères rationnels pour juger certains projets et qu'elle ne le fasse pas de ses bureaux parfois très éloignés du terrain, quitte à juger sur place lorsque cela se montre nécessaire.

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Le décret « plage » crée un sentiment probablement légitime de panique. Je me dis cependant que si je crée une exonération sur la façade littorale méditerranéenne, les autres façades auront beau jeu de demander la même chose. J'ai entendu les arguments des uns et des autres, notamment ceux qui évoquent le fait que rendre démontables les superstructures nécessiterait de faire venir des engins sur les plages et que cela n'est pas positif. Mais si je comprends votre demande, je ne suis pas spontanément enthousiaste au fait d'y répondre positivement.

En ce qui concerne les voitures électriques, la réalité montre que nous gagnons en autonomie. J'ai moi-même acheté une voiture électrique il y a quelques années et son modèle équivalent a vu aujourd'hui son autonomie multipliée par deux. Je comprends la nécessité de bornes en milieu rural car je vis dans un tel milieu et il ne m'est pas possible de faire un aller-retour entre Saint-Malo et Rennes avec mon véhicule.

Pour répondre à Joël Labbé, l'arrêté d'application sur les néonicotinoïdes sera pris au début du mois d'août. J'ai bien compris le goulot d'étranglement que représente l'Anses et nous allons étudier la situation de saturation de cette agence vers laquelle beaucoup de choses convergent.

En ce qui concerne la stigmatisation des agriculteurs, je tiens à répéter qu'il en va des agriculteurs comme de l'agriculture et qu'il en existe différents types. J'ai rencontré beaucoup d'agriculteurs heureux qui s'en sortent très bien, parfois au travers de méthodes alternatives. Je constate aussi que beaucoup d'agriculteurs sont en détresse. Les stigmatiser condamne d'emblée l'issue des États généraux de l'alimentation. Ce n'est donc pas du tout l'état d'esprit dans lequel je me trouve. Stéphane Travert et moi-même avons conscience qu'il nous faut sortir ensemble par le haut de ces difficultés. Nous possédons une ambition et une vision communes sur le sujet.

Je comprends bien la difficile équation des élus sur la consommation de terres agricoles et les injonctions contradictoires qui s'adressent à eux. Je peux également témoigner que le sacrifice de terre agricole n'est pas toujours justifié par une dimension sociale. Ils sont parfois utilisés pour attirer de grandes enseignes dont la venue fait parfois fermer d'autres enseignes déjà implantées, ce qui peut engendrer des friches industrielles de l'autre côté de la route. L'économie doit être le principe de mise lorsque l'utilisation des terres agricoles n'est pas justifiée, notamment d'un point de vue social.

Notre-Dame-Des-Landes fait actuellement l'objet d'une médiation voulue par le Président de la République afin de voir si toutes les alternatives ont été étudiées. Tout le monde connaît mon point de vue sur la question mais je ne souhaite pas m'exprimer sur le sujet afin d'éviter toute interférence. J'observerai, comme vous, l'issue de cette médiation.

Le transfert de la compétence Gemapi est déjà prévu depuis plusieurs années.

S'agissant du canal Seine-Nord Europe, j'entends bien que le contexte budgétaire, attesté par le dernier rapport de la Cour des comptes, a quelque chose de sidérant. Il ne servirait à rien que l'État s'engage sur des promesses qu'il ne pourrait pas tenir. Il en va de même pour la réduction de moitié de la part du nucléaire dans la production d'énergie d'ici 2025. Notre première attitude a été de suspendre le projet pour voir si l'ensemble des sous-projets qui étaient déjà engagés ou en voie de l'être étaient raisonnablement réalisables en tenant nos promesses. Ce n'est pas la première fois que je suis alerté sur les aspects économiques du dossier. Je suis d'ailleurs plus sensible aux arguments relatifs à l'activité

économique générée qu'à celui du seul report modal qui semble relativement limité, de l'ordre de 500 camions par jour. Il ne sera, en tout état de cause, pas possible de réaliser tous les projets, sous peine d'abandonner le réseau routier et le réseau ferré avec les conséquences que nous connaissons. Ce n'est pas une attitude facile à tenir pour nous. Lorsque le maire de Toulouse nous demande que le TGV rejoigne sa ville, il est difficile de ne pas comprendre son attente. Il en va de même lorsque l'on nous demande la réalisation de l'A45 entre Clermont-Ferrand et Lyon. Mais faire des promesses à tout le monde risquerait de ne conduire qu'à des désillusions. En ce qui concerne le canal, je rappelle que la suspension est une mesure conservatoire et qu'elle n'est pas synonyme du retrait de tous ces projets. Ils seront analysés sous l'angle de la vérité et du réalisme.

Notre administration peut être rationnelle. Il ne s'agit pas de lui faire des procès d'intention. Un effort de simplification a été demandé par le Président de la République auquel notre propre ministère a décidé de contribuer. Les fameux guichets uniques constituent un début. Le Président souhaite également un changement de mentalité afin que notre administration se place dans un état d'esprit d'accompagnement, plutôt que dans un état d'esprit de sanction systématique. Le droit à l'erreur procède de cette démarche. Il ne s'agit cependant pas d'une licence à l'erreur.

Ma porte vous est grande ouverte pour prolonger nos discussions. Je vous remercie de votre patience et de votre compréhension.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie, monsieur le ministre pour le temps que vous avez bien voulu consacrer à nos échanges.

La réunion est close à 19 heures 25.

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

Mercredi 19 juillet 2017

- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Evaluation de l'application de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine – Examen du rapport

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mes chers collègues, depuis la suppression de la commission sénatoriale de l'application des lois, il appartient de nouveau aux commissions permanentes de contrôler l'application des lois qui relèvent de leur compétence.

Nous avons désigné Annie Guillemot et Valérie Létard pour évaluer la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine dite loi Lamy.

La loi Lamy comporte cinq axes de réforme qu'avait identifiés notre regretté collègue Claude Dilain qui était rapporteur du texte : une simplification de la géographie prioritaire, la mise en œuvre de nouveaux contrats de ville, la réaffirmation de l'utilisation des crédits spécifiques de la politique de la ville en complément et non en substitution des crédits

de droit commun, l'affirmation d'un nouveau principe en matière de participation des habitants, la co-construction, enfin une réforme des structures d'évaluation.

Lors du dernier bilan d'application des lois, il apparaissait que la loi était applicable à 92%. Il manque en effet l'arrêté relatif au conseil citoyen. Vous nous expliquerez si cela a des conséquences sur la mise en œuvre des conseils citoyens. Vous nous direz sur un plan plus qualitatif comment s'applique en pratique cette loi. Je vous donne la parole.

Mme Valérie Létard, corapporteuse. – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous sommes très heureuses de venir vous présenter les conclusions de notre travail d'évaluation de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy. C'est un sujet certes technique mais ô combien passionnant.

Nous avons cherché à répondre à plusieurs interrogations : la nouvelle géographie prioritaire est-elle pertinente ? Comment sont pris en charge les quartiers sortants ? Comment se sont mis en place les contrats de ville ? Les acteurs de la politique de la ville ont-ils été au rendez-vous ? Quel est leur niveau d'engagement ? Les crédits spécifiques de la politique de la ville interviennent-ils en complément des crédits de droit commun ? Comment se sont déployés les conseils citoyens ? Ont-ils les moyens de fonctionner ? Enfin comment est mis en œuvre le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) ?

Nous avons entendu les principaux acteurs de la politique de la ville (le Commissariat général à l'égalité des territoires, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, les bailleurs sociaux, les élus, les conseils citoyens, etc) et effectuer plusieurs déplacements, à Valenciennes, Lille, Nantes, Marseille, en Seine-Saint-Denis et demain à Lyon, afin de constater comment se mettait en place la loi sur le terrain. Voici nos réflexions et recommandations.

S'agissant de la réforme de la géographie prioritaire, la loi Lamy a fait œuvre de simplification en remplaçant les différents zonages de la politique de la ville (Zones urbaines sensibles, contrats urbains de cohésion sociale) par un zonage unique : celui des quartiers prioritaires. Ces quartiers prioritaires sont des territoires urbains comprenant au moins 1000 habitants et caractérisés par un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants. 1 514 quartiers ont été ainsi retenus.

La majorité des personnes que nous avons entendues ont reconnu la pertinence de ce nouveau zonage. Néanmoins, nous avons constaté lors de nos déplacements que ces critères ne permettaient pas de prendre en compte des territoires où l'habitat est plus horizontal que vertical. Nous pensons au bassin minier, ou à des poches de pauvreté enclavées dans une zone de mixité sociale comme on l'a vu à Marseille. C'est la limite de la technique du carroyage qui a été utilisée par le gouvernement pour déterminer en pratique ces quartiers.

Une solution pourrait consister à abaisser le critère du nombre d'habitants. Mais nous avons conscience que nous reviendrions à une politique de saupoudrage ce que nous ne souhaitons pas. Nous demandons au gouvernement d'identifier les poches de pauvreté non retenues dans la géographie prioritaire en raison du seuil d'habitants et d'évaluer si elles nécessitent la mise en place d'outils spécifiques.

Si un seul zonage pour la politique de la ville a été instauré, le Gouvernement n'est pas allé jusqu'au bout de la logique en maintenant des zonages différents pour l'application d'autres politiques publiques dans les quartiers prioritaires. Ainsi, la Cour des

comptes relevait que « *sur les 216 quartiers d'intérêt national du NPNRU, seulement 60 correspondent à la fois à des quartiers prioritaires, à des zones de sécurité prioritaires (ZSP) et à des zones d'éducation prioritaire (ZEP).* » Une convergence des critères a certes été engagée mais il demeure encore des divergences notamment s'agissant de l'éducation prioritaire. Nous invitons le gouvernement à poursuivre ses efforts en la matière.

Bien que favorable à un resserrement de la géographie prioritaire, le Parlement a été attentif à la situation des quartiers sortants. Ainsi, la loi Lamy a instauré un dispositif dit de veille active pour ces quartiers.

Une remarque préalable sur les bénéficiaires de ce dispositif. Si la loi vise les quartiers sortants de la géographie prioritaire, nous avons constaté que certains contrats de ville ont intégré sous le vocable de quartier de veille active à la fois des quartiers sortants mais aussi des quartiers présentant des difficultés et nécessitant un suivi. Nous invitons les signataires lors des prochains contrats de ville à distinguer clairement les quartiers sortants et les autres territoires qui méritent une observation.

S'agissant du dispositif, la loi prévoit que si les élus locaux le demandent, les quartiers sortants peuvent faire l'objet d'un contrat de ville qui indiquera les moyens de droit commun mobilisés par l'Etat et les collectivités.

Nous ne savons pas combien de quartiers sortants font l'objet d'un contrat de ville. Les appréciations divergent entre le CGET et l'Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain (IRDSU), l'un considérant qu'une majorité de quartiers sortants font l'objet d'un contrat de ville, l'autre que nombre de contrats ne mentionneraient pas ces quartiers.

Quant aux moyens de droit commun mobilisés, une circulaire précise que la mobilisation de ces moyens de droit commun pour les quartiers sortants vient après la mobilisation des moyens de droit commun en direction des quartiers prioritaires. Selon l'IRDSU, les moyens mobilisés seraient dérisoires, y compris de la part de l'État.

Les quartiers de veille active ne bénéficient plus par définition de crédits spécifiques de la politique de la ville. L'État a cependant décidé de maintenir de façon transitoire les aides accordées au titre des dispositifs des adultes-relais et des programmes de réussite éducative.

Si les collectivités sont les mieux à même d'apprécier si un quartier sortant a besoin d'un accompagnement spécifique dans le cadre d'un contrat de ville, en revanche nous estimons que tous les quartiers sortants doivent faire l'objet d'un suivi de leur situation. Quelques collectivités assurent un tel suivi, il faut le saluer, mais ce travail est quasi impossible quand la commune n'a plus que des quartiers de veille sur son territoire et n'a donc plus l'ingénierie nécessaire. L'État commence à peine à s'intéresser à cette question. Nous recommandons que tous les quartiers sortants fassent l'objet d'un suivi par l'État indépendamment de l'existence d'un contrat de ville, ce qui nous permettrait de savoir de quels dispositifs ils bénéficient et surtout quelle est leur situation économique et sociale. Il ne faut pas laisser passer cinq ou dix ans avant de s'apercevoir qu'on est revenu à la situation initiale.

S'agissant maintenant des contrats de ville, la loi Lamy précise qu'ils mettent en œuvre la politique de la ville. D'une durée de six ans, ils sont adossés au mandat municipal et

peuvent être actualisés tous les trois ans si les évolutions observées le justifient. 435 contrats de ville ont été signés. Seules deux communes ont refusé cette contractualisation : Beaune pour des raisons financières et Sarrebourg suite à un désaccord sur les périmètres du quartier prioritaire.

Ces contrats sont signés par un grand nombre d'acteurs (région, département, Caisse des dépôts, bailleurs sociaux etc). Si la liste des signataires du contrat de ville est cohérente avec le contenu du contrat, en revanche demeure posée la question de leur capacité réelle à mobiliser des moyens suffisants sur la durée. Nous y reviendrons.

Les conseils citoyens devaient participer à l'élaboration du contrat de ville. Tel n'a pas été le cas en pratique le souhait d'une conclusion rapide des contrats de ville l'ayant emporté sur la constitution préalable des conseils citoyens.

Comme le préconisait la loi Lamy, le pilotage du contrat de ville se fait au niveau intercommunal dans 70 % des cas.

Les réformes territoriales issues de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ont eu des incidences sur les villes concernées par la politique de la ville. 273 communes, soit un tiers des communes en politique de la ville, sont concernées par l'évolution des périmètres intercommunaux ce qui pourrait conduire à une minoration du poids d'une commune relevant de la politique de la ville dans l'intercommunalité. En outre, les nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comportent plus souvent qu'avant des communes rurales et des communes relevant de la politique de la ville. Un travail de pédagogie doit être mené pour éviter une opposition au sein de l'intercommunalité entre les deux types de communes qui, en réalité rencontrent des difficultés semblables : peu ou pas de services publics, une offre de santé insuffisante, des problèmes de mobilité, des activités économiques insuffisantes.

Un mot sur le cas de la métropole du Grand Paris où les périmètres des établissements publics territoriaux (EPT) qui exercent désormais la compétence politique de la ville ne se superposent quasiment pas avec celui des anciens EPCI. Je donnerai un exemple pour illustrer l'impact de cette réforme : sur le périmètre de l'EPT Terre d'Envol s'appliquent deux contrats de ville communaux et deux contrats de ville intercommunaux. Le gouvernement a décidé de ne pas fusionner dans l'immédiat les contrats de ville pour ne pas casser les dynamiques engagées. Au regard de cette nouvelle organisation territoriale, il nous semble important d'en évaluer les conséquences sur la mise en œuvre des contrats de ville et plus largement sur l'application de la politique de la ville. Notre commission pourrait se saisir de ce sujet.

Dans le rapport, nous avons souhaité souligner le rôle des délégués du préfet. Ils participent à la mise en œuvre des contrats de ville et sont associés à la programmation financière. Comme nous l'a indiqué un élu, ils constituent de « *formidables relais* » avec l'Etat et les associations « *en alliant connaissance du terrain et des rouages administratifs et financiers* ». Dans certains territoires, ils ont une double compétence géographique et thématique qu'il convient de souligner.

Le contrat de ville comporte trois piliers : un pilier « cohésion sociale », un pilier « cadre de vie et renouvellement urbain » et un pilier « développement économique et emploi ».

Le pilier « cohésion sociale » a pour objectif de mettre en place des actions visant « à réduire la pauvreté, à tisser le lien social et à renforcer la solidarité entre les générations ». Ce volet doit permettre d'aborder les questions d'éducation, de politiques sociales, de santé mais aussi de prévention de la délinquance et de présence judiciaire.

Nous avons souhaité aborder à l'occasion de l'examen de ce pilier la question de la tranquillité publique qui demeure une question prégnante et récurrente des habitants des quartiers prioritaires comme nous avons pu le constater lors de nos déplacements. Outre que les services de police et la justice doivent amplifier leurs actions pour assurer la tranquillité des habitants dans les quartiers, les bailleurs sociaux ont également un rôle à jouer, notamment avec la mise en place de gardiens d'immeuble. En pratique, la règle un gardien pour cent logements n'est pas respectée puisqu'on est plutôt entre 0,6 et 0,8 gardien pour cent logements. Certains bailleurs ont en effet remplacé les gardiens par des responsables de site aux tâches plus variées, d'autres ont préféré développer des dispositifs de médiation en journée et en soirée, enfin certains ont recours à des sociétés de sécurité privée. Nous ne méconnaissons pas les difficultés de ces postes de gardiennage, néanmoins nous considérons que la présence d'un gardien et/ou des dispositifs de médiation en journée et en soirée sont essentiels dans ces quartiers pour assurer le lien social. Nous souhaitons que ces dispositifs soient renforcés.

Certains quartiers sont « en difficulté extrême ». On y constate l'échec des politiques publiques, les conditions de vie des habitants et celles des personnels de proximité sont devenues dangereuses et la mise en place d'une zone de sécurité prioritaire ne suffit pas. Pour ces quartiers dont le nombre est compris entre 50 et 60, une autre solution doit être proposée « de type OIN de solidarité » comme l'a suggéré l'Union sociale pour l'habitat. Nous invitons le gouvernement à identifier avec les acteurs de la politique de la ville ces quartiers et à réfléchir à la mise en œuvre d'un dispositif de traitement global des difficultés.

Un pilier du contrat de ville concerne le développement économique et l'emploi. Les mauvais chiffres de l'emploi et de l'activité dans ces quartiers expliquent que ces questions soient obligatoirement traitées dans le contrat de ville. Nous avons concentré notre examen sur le dispositif de ZFU–territoires entrepreneurs. Une centaine de ZFU–territoires entrepreneurs ont été instaurées qui concernent des quartiers rencontrant des difficultés importantes comme un déficit d'activités économiques et un taux de chômage élevé. Les entreprises qui se créent ou s'implantent dans ces zones bénéficient d'avantages fiscaux sous certaines conditions.

Les ZFU–territoires entrepreneurs font l'objet d'appréciations diverses : pour certains, la refonte du dispositif en 2014 en a limité l'intérêt; pour d'autres, le dispositif est très satisfaisant mais pas suffisant pour relancer l'activité. Les avantages fiscaux ne sont pas les seuls déterminants de l'implantation des entreprises dans ces zones. En effet, le fait d'avoir des locaux fonctionnels, un réseau numérique adapté, une mobilité facilitée par l'accès à des moyens de transports accessibles sont aussi des éléments qui comptent. Ce dispositif de ZFU–territoires entrepreneurs fait actuellement l'objet d'une évaluation par une mission de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) qui devrait rendre ses conclusions cet été.

Lors de la campagne présidentielle, le candidat Emmanuel Macron avait annoncé vouloir restaurer un dispositif d'emplois francs. Est-ce en remplacement des ZFU–territoires entrepreneurs ? Nous ne le savons pas. En tout état de cause, nous considérons qu'il ne faut pas opposer aides à la personne (comme les emplois francs) et aides en fonction de l'implantation géographique (comme les ZFU–territoires entrepreneurs), chaque dispositif présentant ses avantages et ses inconvénients. Il faut à la fois aider les habitants des quartiers à trouver un emploi en dehors des quartiers prioritaires mais aussi dans un souci de mixité fonctionnelle favoriser l'implantation des entreprises dans ces quartiers. Nous invitons le gouvernement à mener une réflexion sur ces deux formes d'actions afin de pouvoir déterminer les dispositifs les plus efficaces.

Si la mission de l'IGAS-IGF concluait au maintien des ZFU–territoires entrepreneurs, nous souhaitons également que soient examinées les conséquences d'un alignement des périmètres des ZFU–territoires entrepreneurs sur celui des quartiers prioritaires.

Nous en venons aux moyens humains et financiers déployés dans les quartiers prioritaires. Le contrat de ville doit préciser les moyens humains et financiers mobilisés au titre des politiques de droit commun et des instruments spécifiques de la politique de la ville.

Le classement en géographie prioritaire entraîne la mobilisation de certains leviers tels que les crédits de la politique de la ville dont nous souhaitons le maintien, les dotations (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation de la politique de la ville), les exonérations fiscales pour les entreprises, ou encore l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Un mot sur l'abattement de TFPB dont bénéficient les bailleurs sociaux. Il est la contrepartie de leur engagement à améliorer la qualité de vie des habitants des quartiers prioritaires. Plusieurs communes peuvent légitimement s'estimer perdantes en raison du manque à gagner qu'entraîne cet abattement. En effet, la compensation par l'État même si elle atteint 40% demeure insuffisante à compenser les pertes, le reste à charge pour les communes étant estimé à 99 millions d'euros par le CGET. Certains élus regrettaient de ne pas pouvoir connaître le montant exact de cet abattement. La question est réglée depuis peu : les élus peuvent enfin connaître le montant et le détail des allocations compensatrices aux exonérations fiscales.

Plusieurs acteurs locaux nous ont indiqué que le niveau des contreparties mises en place par les bailleurs sociaux n'était pas toujours à la hauteur du manque à gagner. C'est pourquoi nous souhaitons que soit menée une étude sur les contreparties de l'abattement de TFPB et sur l'opportunité d'instaurer un mécanisme de suspension de l'abattement en cas de contreparties déficientes.

Ces éléments -compensation par l'État insuffisante, contrepartie des bailleurs qui ne serait pas à la hauteur- peuvent expliquer les réticences de certains élus soit à conclure les conventions d'abattement de TFPB, voire même à signer le contrat de ville. Plus généralement, il serait souhaitable que le gouvernement informe les élus de l'ensemble des conséquences du classement en géographie prioritaire afin d'éviter autant que possible les refus de contractualiser des communes.

S'agissant plus spécifiquement des moyens de droit commun. Nous ne pouvons à ce stade évaluer leur mobilisation et garantir que les crédits spécifiques ne viennent pas en

substitution des crédits de droit commun. En effet, les moyens financiers et humains, à l'exception de ceux mobilisés par les bailleurs sociaux, sont peu ou pas détaillés dans les contrats de ville. En outre, la formalisation des moyens mobilisés lorsqu'elle existe porte essentiellement sur les crédits spécifiques de la ville, dans une part significative des contrats.

Plusieurs explications ont été avancées. Les délais impartis pour conclure le contrat de ville n'auraient pas toujours permis de réaliser un diagnostic exhaustif des moyens de droit commun. Certains acteurs ont souligné la difficulté de lister des moyens pour une période de cinq ans. Autre explication : l'absence d'outils adaptés et d'ingénierie pour déterminer les moyens de droit commun applicables sur le territoire.

Cependant nous avons constaté une volonté de certains élus locaux et de l'État d'avancer sur ces questions.

Ainsi, outre la mise en place d'un outil de géo-référencement, le CGET a indiqué que les annexes financières seraient remplacées par des annexes d'engagement de services publics qui devraient permettre de faciliter le pilotage de ces crédits et montrer leur complémentarité aux crédits spécifiques de la ville. Nous espérons qu'on ne perdra pas en précision...

Quant au niveau des engagements des partenaires, l'État a un rôle majeur à jouer dans la mobilisation des crédits de droit commun des partenaires du contrat de ville, les intercommunalités n'ayant pas nécessairement les moyens de mobiliser fortement leurs partenaires. L'État doit veiller à ce que les ministères se mobilisent dans l'identification des crédits de droit commun, que soient développés des outils d'identification et de suivi de déploiement des crédits de droit commun pendant la durée du contrat de ville. La signature d'une nouvelle génération de conventions interministérielles au niveau national et l'élaboration annuelle du rapport « politique de la ville » par les collectivités territoriales sont l'occasion de relancer la mobilisation de l'ensemble des acteurs.

Enfin, le contrat de ville doit également préciser les modalités d'évaluation du contrat. Une évaluation doit être réalisée à mi-parcours puis au terme du contrat de ville. Un kit méthodologique a été élaboré par le CGET mais peut-être un peu trop tardivement...il a été diffusé en janvier. Ici encore l'État doit veiller à ce que les collectivités aient les outils et les moyens d'ingénierie pour réaliser ces évaluations.

Enfin, je souhaite également vous alerter sur les crédits du programme 147 « Politique de la ville ». Si la politique de la ville consacre beaucoup de moyens au volet urbain, je vous rappelle que le volet social ne doit en aucun cas être négligé. Or, le gouvernement a l'intention d'annuler des crédits de paiement du programme 147 « politique de la ville » pour 2017 à hauteur de 46 millions d'euros, soit une réduction drastique de l'ordre de 11%. Ce n'est pas de bon augure pour les crédits consacrés à la rénovation urbaine et aux politiques sociales menées dans ces quartiers. Cette baisse des crédits va immanquablement réduire les moyens consacrés à l'emploi ou encore à l'éducation dans ces quartiers. Il ne faut pas laisser ces quartiers se transformer en ghettos. L'Etat doit continuer d'agir en faveur de ces quartiers.

Mme Annie Guillemot, corapporteuse. – En complément de ce que vient de dire Valérie Létard, je vous rappelle que ces baisses de crédits font suite aux annonces de baisse des dotations pour les collectivités.

Nous en venons aux conseils citoyens. Ils sont la traduction du principe de co-construction avec les habitants inscrit dans la loi Lamy.

La loi Lamy précise que les modalités d'application des dispositions relatives aux conseils citoyens seront précisées par arrêté. Toutefois, le gouvernement n'a pas jugé nécessaire de prendre cet arrêté, préférant dans un premier temps la mise en place d'un « cadre de référence », qui a depuis été complété à la demande des acteurs par une circulaire publiée le 2 février 2017.

Certains élus ont pu faire preuve de réticences dans la mise en place des conseils citoyens. Ils ont parfois eu le sentiment de se voir imposer un modèle au mépris des dispositifs existants sur leur territoire et ils ont craint que ce nouveau conseil ne soit instrumentalisé par leur opposition locale. Les réticences peuvent également survenir quand les élus ont connu des difficultés dans la mise en œuvre de précédents dispositifs participatifs ou lorsque ces dispositifs n'ont pas fonctionné sur leur territoire. Toutefois, 1 054 conseils citoyens ont été mis en place ou sont en cours de constitution. 3 quartiers prioritaires sur 4 sont couverts par un conseil citoyen.

Chaque quartier prioritaire de la politique de la ville doit en principe avoir un conseil citoyen. Tel n'est pas le cas en pratique et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la taille du quartier peut jouer. Marseille a un quartier de 1000 habitants et un autre de 87 000 habitants. On peut comprendre la volonté des élus d'avoir plusieurs conseils citoyens pour le quartier le plus peuplé. En outre, certains élus ont souhaité « rationaliser » la mise en place de ces nouvelles instances afin de faciliter la mobilisation des services de la politique de la ville qui accompagnent la création et suivent ces conseils. Enfin, certains ont souhaité faciliter la mobilisation d'un nombre suffisant d'habitants, notamment dans les communes où existent déjà des dispositifs de participation.

La loi précise que le conseil citoyen doit être composé de deux collèges : un collège composé d'habitants -ces derniers sont tirés au sort et la parité doit être assurée- et un collège composé des représentants des associations et acteurs locaux.

Pour la constitution du collège habitants, le cadre de référence a préconisé de réaliser le tirage au sort, d'une part, à partir d'une liste de bailleurs, d'EDF ou de la liste électorale par exemple et, d'autre part, à partir d'une liste composée de volontaires.

En pratique les modalités de recrutement se sont orientées majoritairement vers le tirage au sort à partir d'une liste de volontaires. Le bilan du tirage au sort à partir de listes neutres est donc mitigé.

Les élus qui souhaitaient procéder à un tel tirage au sort ont rencontré des difficultés. Une première difficulté réside dans le choix de la liste pour réaliser ce tirage au sort. Aucune liste n'étant à elle seule représentative (par exemple la liste électorale ne prend pas en compte les mineurs, les personnes étrangères), les élus étaient invités à mixer ces listes. Les élus se sont également heurtés à l'application de la loi informatique et liberté pour l'obtention de certaines listes. Nous proposons d'y remédier en inscrivant dans la loi la possibilité de recourir à certains fichiers pour constituer les conseils citoyens. Une seconde difficulté réside dans la procédure elle-même plus complexe qu'un tirage au sort à partir d'une liste de volontaires. Elle nécessite une importante phase de communication préalable pour être efficace.

Le recours au tirage au sort a cependant permis dans certains cas un renouvellement des instances de démocratie participative et a suscité de nouvelles vocations. Néanmoins, ce système n'empêche pas les démissions. De même nous avons eu écho de cas où les acteurs associatifs étaient peu mobilisés et peu présents au sein du conseil citoyen. Nous regrettons que l'enquête menée sur les conseils citoyens par le CGET n'ait pas abordé cette question. Nous demandons au CGET de mener cette étude sur les vacances et les démissions au sein du conseil citoyen et de réfléchir aux moyens de faciliter le remplacement des membres démissionnaires.

Nous avons également constaté que les conseils citoyens avaient du mal à trouver leur place notamment lorsqu'il préexiste d'autres instances participatives. La loi n'a pas permis aux élus locaux de pouvoir choisir la forme de cette participation ce qui aurait permis de limiter les phénomènes de concurrence. Elle a seulement donné la possibilité au maire de transformer un conseil de quartier en conseil citoyen sous certaines conditions. Cette possibilité n'a cependant été utilisée que dans 5 % des cas, les maires préférant créer une structure nouvelle.

En outre, les sujets abordés par les conseils citoyens et les conseils de quartier peuvent se chevaucher. En effet, la loi prévoit que le maire peut associer les conseils de quartiers « *à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville* ».

Éviter la concurrence entre les conseils citoyens et les conseils de quartier est donc un enjeu majeur pour ne pas décourager les habitants siégeant dans l'une ou l'autre de ces instances. Nous souhaitons qu'une étude nationale sur la question de l'articulation de ces différentes instances soit menée.

Les conseils citoyens doivent participer aux instances de pilotage des contrats de ville. 75 % ont des représentants au sein des comités de pilotage. Cependant, seul un tiers des conseils citoyens représentés participeraient à la prise de décision, pour les autres leur rôle demeure encore largement consultatif.

Les membres des conseils citoyens ne pourront pleinement jouer leur rôle, qu'à la condition d'être formés afin de mieux appréhender le contexte institutionnel et les sujets de politique de la ville. Le rôle du préfet et notamment de ses délégués, ainsi que des équipes de la politique de la ville est essentiel pour leur permettre de disposer de toutes les informations nécessaires à la prise de décision. Les moyens (locaux, budgets de fonctionnement, assistance technique) seront également décisifs pour éviter l'essoufflement de ces nouvelles instances. Nous invitons l'Etat à maintenir une participation significative au fonctionnement des conseils citoyens.

Nous en venons au NPNRU. Au regard de la satisfaction unanime du PNRU, la loi Lamy a prévu de mettre en œuvre un nouveau programme national de renouvellement urbain pour la période 2014-2024. Ce nouveau programme est centré en priorité sur les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants. 216 quartiers ont ainsi été retenus. En complément, 274 quartiers dits d'intérêt régional ont été choisis pour lesquels l'ANRU intervient mais dans une moindre mesure.

Le règlement du NPNRU concentre de nombreuses critiques.

La nouvelle procédure se décompose en deux phases : dans un premier temps est élaboré un protocole de préfiguration qui oblige à une importante réflexion préalable sur le projet et à inscrire celui-ci dans le périmètre plus large de l'intercommunalité. Dans un second temps sont conclues des conventions d'engagement qui déclinent ce projet.

Certaines personnes auditionnées ont eu le sentiment que la multiplication des études, notamment sur des sites ayant bénéficié du PNRU, lors de la phase de préfiguration s'avérait contreproductive, ralentissait le processus et cassait dans certains cas la dynamique engagée. Nous souhaitons que ces études soient rationalisées lorsque le projet de renouvellement s'inscrit dans la continuité du PNRU.

Plusieurs collectivités locales se sont inquiétées des conséquences pratiques du portage intercommunal du NPNRU. En effet, il paraît difficilement envisageable d'attendre que l'ensemble des projets intercommunaux soient prêts pour pouvoir lancer la phase opérationnelle des projets. De même, pour des raisons évidentes de mise en œuvre, il peut être nécessaire de prévoir plusieurs programmes de rénovation s'agissant d'un même quartier prioritaire. Tel est le souhait émis par la Métropole de Marseille. Nous ne pouvons qu'appuyer ces demandes de bon sens.

Les nouvelles règles financières ont également été discutées qu'ils s'agissent du scoring qui pénalise les communes les plus vertueuses, du montant des subventions versées par l'Anru, ou de la mise en place des prêts bonifiés. Nous constatons que le fossé se creuse entre la perception qu'a l'Anru de la mise en œuvre du NPNRU et celle des élus. Nous invitons l'Anru à revoir ses règles. Si le montant du NPNRU est effectivement augmenté, nous souhaitons que soit privilégié le recours aux subventions plutôt qu'à des prêts bonifiés, sous peine d'accroître plus encore l'endettement des communes qui sont des communes pauvres.

En matière d'habitat, le NPNRU doit plus encore que le PNRU favoriser la mixité sociale et fonctionnelle et porter une attention particulière au traitement des copropriétés.

Pour favoriser la mixité sociale, on peut soit agir sur les attributions soit favoriser les démolitions. Nous ne pouvons que constater que l'Etat est écartelé entre son souhait de loger le plus de personnes possible et en même temps d'assurer la mixité sociale. Nous souhaitons que l'Etat veille à ce que les ménages les plus modestes ne soient pas systématiquement orientés vers les quartiers faisant l'objet d'un programme de rénovation urbaine. Evitons d'ajouter de la pauvreté à la pauvreté. Nous demandons également que soit menée une étude nationale sur la politique de peuplement des quartiers faisant l'objet d'un programme de rénovation urbaine.

Lorsque le PNRU n'a pas permis de surmonter les lourds handicaps cumulés, le traitement du quartier doit parfois être entièrement repensé. Nous pensons que dans ces cas-là des jachères urbaines peuvent être une solution. En effet, il ne sert à rien de construire des immeubles qui seront inoccupés faute de pouvoir être achetés.

Si des dispositifs fiscaux incitent à la construction de logements privés dans les QPV, ils ne sont néanmoins pas suffisants. La diversification de l'habitat suppose souvent un contexte porteur, par exemple l'arrivée de gares du Grand Paris Express, et aussi un changement d'image du quartier.

Le traitement des copropriétés est un des défis majeurs du NPNRU. Nous nous étonnons de l'absence de recensement exhaustif des copropriétés en difficultés situées en QPV et nous souhaitons qu'il y soit remédié rapidement. Des outils mieux adaptés doivent également être mis en place pour faire face à l'augmentation du nombre de copropriétés en difficultés. Notre commission pourrait se pencher sur ces questions.

Nous en venons au financement du NPNRU. Le désengagement rapide de l'Etat du premier programme et le financement du programme en quasi-totalité par Action Logement a modifié le fonctionnement de l'Anru, Action logement souhaitant peser sur les règles de financement. Nous avons constaté que l'Etat demeure majoritaire au sein du conseil d'administration de l'Anru alors même qu'il ne finance quasiment pas le PNRU/NPNRU. Nous estimons que cette composition doit être revue pour refléter le poids des financeurs, et notamment celui des collectivités territoriales.

Cinq milliards d'euros étaient attribués au NPNRU initialement, un milliard supplémentaire a été ajouté à l'automne dernier par l'Etat. L'enveloppe moyenne pour chaque projet est de 25 millions d'euros mais les deux premiers projets (Rennes et Pau) examinés dans le cadre du NPNRU ont obtenu bien plus. Chacun s'accorde à dire que l'enveloppe est insuffisante. Les acteurs locaux nous ont fait part de leur doute sur l'ambition de ce programme et ont partagé leur crainte de voir leur projet contraint. Comment dans ces conditions mobiliser les habitants pour co-construire le projet ?

De même le montant des enveloppes pour les quartiers d'intérêt régional est largement insuffisant. Afin d'éviter une déperdition de concours financiers, nous souhaitons rendre possible l'insertion dans les conventions Anru-Région d'une clause de revoyure qui permettrait à mi-parcours de redéployer des crédits au sein d'une région. J'ai eu le cas dans ma commune de Bron où des économies avaient été réalisées sur un quartier et n'ont pu être réinjectées sur un autre projet.

Nous proposons de porter le montant du NPNRU à 10 milliards d'euros et si nous nous réjouissons des annonces en ce sens du ministre de la cohésion des territoires, nous serons néanmoins extrêmement attentives à leur traduction budgétaire. Le ministre ne s'est pas prononcé sur les modalités de financement de cette rallonge. Nous souhaitons que l'Etat augmente significativement sa participation au financement du NPNRU et qu'on revienne à un financement à parité entre l'Etat et Action Logement. L'Etat ne peut plus rester en dehors d'une politique aussi importante. La concrétisation de cette participation de l'Etat permettra ainsi de réaffirmer que l'ANRU finance des projets globaux comprenant l'habitat, l'aménagement, les équipements publics dont les écoles et pas seulement du logement. Enfin, chacun a entendu le Président de la République annoncer lundi la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, sur le modèle de l'Anru, chargée de lutter contre les fractures territoriales. Nous n'en connaissons pas les contours. Englobera-t-elle l'Anru et l'Anah ou sera-t-elle le pendant de l'Anru pour la ruralité et les villes moyennes ? Nous ne le savons pas. Mais en tout état de cause, cela ne peut se faire au détriment de la politique de la ville déjà sous-dotée sur le plan financier. Il doit nécessairement s'agir de moyens supplémentaires. Nous serons vigilantes.

En conclusion, nous considérons que cette réforme de la politique de la ville est bien engagée mais souffre d'un manque de moyens.

M. Martial Bourquin. – Je félicite nos deux rapporteuses pour ce travail remarquable, qui embrasse toute la problématique de la politique de la ville. Ne baissons pas

la garde car dans le cas contraire, nous risquerions des troubles importants, voire une cassure de notre cohésion sociale. Je m'étonne d'ailleurs que le Président de la République, lors de la Conférence nationale des territoires, n'ait consacré guère plus de deux phrases à la politique de la ville.

La géographie est une vraie question : dans les quartiers où intervient l'Anru, on obtient des résultats ; en revanche, là où elle n'agit pas, on observe une concentration des problèmes et la constitution de nouveaux ghettos sociaux car les politiques de droit commun n'ont pas pris le relais. Or, j'ai les plus grandes doutes que les choses évoluent positivement lorsqu'on nous annonce treize milliards d'euros d'économies sur les collectivités territoriales... Cet objectif est inatteignable, ou alors il n'y aura tout simplement plus de politique de la ville !

Même dans un quartier qui s'est résidentialisé, on peut voir émerger des zones de non-droit si l'on n'adopte pas une approche globale combinant rénovation du bâti, économie et emploi, politiques sociales et de sécurité. À cet égard, je suis très inquiet de voir que nos forces de police et de gendarmerie sont fortement mobilisées par des fonctions nouvelles liées au risque terroriste, au détriment d'autres tâches de sécurité quotidienne.

Le maintien des services publics dans les quartiers est aussi essentiel ; à l'heure où des acteurs publics tels que la Poste réduisent leur présence, quelles mesures précises pourrions-nous imaginer pour les en empêcher ? Il ne sert à rien que les collectivités investissent dans les quartiers si les entreprises et les services publics les quittent dans le même temps.

Les organismes de logement ont trop souvent délégué à des entreprises de nettoyage des activités qui devraient relever des gardiens d'immeubles, ces derniers assurant une présence humaine et jouant parfois le rôle de médiateurs sociaux.

Vous avez abordé la question de la politique de peuplement, elle est effectivement centrale. À Audincourt, nous avons détruit trois cents logements et reconstruit de l'habitat de qualité mais cela ne suffit pas à améliorer durablement le quartier, car si les commissions d'attribution des logements ne jouent pas leur rôle, un quartier récemment rénové peut très vite s'embraser !

M. Michel Le Scouarnec. – Je félicite à mon tour les deux rapporteuses et suis aussi très inquiet quand j'entends Valérie Létard nous annoncer 11 % de baisse des crédits. Nous connaissons le terrain et les besoins. Avec une abstention déjà très forte et un nombre de suffrages élevé pour l'extrême droite, qu'en sera-t-il demain si l'on continue sur cette voie ? Nous devons refuser cette politique, alerter les maires et ne pas abandonner ces quartiers en difficulté.

Lorsque j'étais maire, plusieurs petites communes avaient obtenu des aides de l'Anru, nous avons construit une quinzaine de nouvelles résidences mais nous n'avons pas réussi à attirer du logement privé. Nous avons donc laissé de l'espace vacant parce qu'il faut parfois du temps pour y parvenir. En développant les commerces, en mobilisant les associations, en occupant les enfants et les adolescents, on arrive à améliorer les choses. Il y a du temps mais aussi des moyens, or, la diminution qu'on nous annonce est dramatique !

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Je remercie et salue nos rapporteuses, avec qui je partage la conviction de l'utilité et de l'efficacité de la politique de la ville. Vous n'avez

pas évoqué l'importance de la gestion urbaine de proximité, qui est la condition nécessaire pour inscrire dans la durée nos actions et s'assurer que les millions d'euros d'argent public investis ne le soient pas à fonds perdus. Cette gestion urbaine de proximité est impérative pour la réussite d'un projet de renouvellement urbain, il faut donc voir comment les conventions de gestion fonctionnent et le cas échéant, les faire évoluer dans le temps. Le maintien de la propreté et de la tranquillité publique sont aussi essentiels.

Vous avez mentionné le rôle que pourraient jouer les bailleurs sociaux en matière de médiation. En tant que présidente d'un office public de l'habitat, je ne pense pas que les bailleurs sociaux puissent tout faire et il me semble plus pertinent de faire appel aux associations, qui ont une vraie expertise sur le sujet ; reste que faire de la médiation de jour ou de nuit, coûte excessivement cher et la baisse des moyens pourrait nous obliger à y renoncer.

Nous devons reconnaître que la fragilisation des copropriétés constitue aujourd'hui l'angle mort de la politique de renouvellement urbain. Alors que l'offre de logements sociaux s'améliore, les copropriétés sont souvent laissées à elles-mêmes ; certes, des dispositifs existent mais ils sont complexes, interviennent avec retard et ne visent que les copropriétés en grande difficulté. Or, il importe que la politique du logement marche sur ses deux jambes : constructions neuves d'un côté, rénovation du bâti existant, social comme privé, de l'autre. Nous avons entendu hier les grandes ambitions du ministre pour faire disparaître des passoires thermiques mais les moyens mis en regard sont insuffisants. Il faudra en particulier s'assurer du maintien de l'éco-PTZ collectif.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – C'est d'autant plus important que je vous rappelle que le bâtiment est le premier poste de consommation d'énergie, devant les transports.

M. Daniel Dubois. – Félicitations à nos rapporteuses. Agir sur les trois piliers – cohésion sociale, renouvellement urbain et développement économique – en même temps, j'y insiste, et dans la durée, est le seul gage d'efficacité. Laisser penser que l'on peut faire évoluer ces quartiers en moins de vingt-cinq ou trente ans est un leurre. Il importe de conserver des friches urbaines car l'on sait que l'on ne pourra construire pour l'accession à la propriété que dans un deuxième temps.

Nous votons des textes renforçant la transparence en matière d'attribution de logements mais ces règles nous permettent-elles de faire une vraie politique de peuplement ? En tant que directeur général d'un office public de l'habitat pendant dix ans, j'ai travaillé à repeupler ces quartiers et je doute que la transparence nous y aide. J'avais du reste voté contre les conseils citoyens et ces nouvelles règles d'attribution dans le projet de loi « égalité et citoyenneté » dès lors que ces mesures m'apparaissent contre-productives pour faire émerger l'intérêt général de demain.

M. Franck Montaugé. – Merci à nos rapporteuses pour la qualité de leur travail. Je dois moi-même gérer, en tant que maire, un quartier prioritaire. J'en profite d'ailleurs pour saluer l'orientation impulsée par le président François Hollande et traduite dans la loi Lamy, sans laquelle des communes comme la mienne n'auraient jamais pu bénéficier des crédits de la politique de ville, faute de répondre aux anciens critères. C'est une politique républicaine essentielle.

En matière de politique de peuplement, je partage ce qu'a dit Daniel Dubois à l'exception de son appréciation des conseils citoyens, qui me paraissent un outil intéressant de

promotion de la démocratie participative. Au moment où l'on nous annonce le grand soir en matière de fiscalité locale, il conviendrait d'appréhender la politique de peuplement à l'échelle du territoire intercommunal, puisqu'il est question de déplacer les habitants d'un endroit à un autre de ce territoire et que les communes entrent bien en concurrence en termes de population dès lors que leurs financements en dépendent.

Avec la baisse des dotations, je suis inquiet quant aux capacités contributives réelles des différents acteurs censés financer le PNRU. Ma région a fait le choix de ne financer que les quartiers d'intérêt régional et de laisser de côté les quartiers d'intérêt national, quand le conseil départemental se désengage totalement. Nous en sommes donc réduits à faire uniquement ce que nos ressources nous permettent de financer. Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, le pilotage et l'évaluation sont très insuffisants. Ainsi, en matière de pilotage, il est par exemple impossible pour nous d'avoir des données sur les progrès accomplis par les élèves en réseaux d'éducation prioritaire, ce n'est pas admissible.

À voir se reconstituer, au niveau des métropoles, des quartiers hyperdenses, je suis persuadé que nous commettons les mêmes erreurs qu'il y a trente ou quarante ans. La mixité sociale n'aura qu'un temps et la ségrégation reprendra le dessus. Il est indispensable de mener une politique nationale d'aménagement du territoire : continue-t-on à concentrer les populations dans les métropoles régionales en laissant de côté les territoires ruraux et périphériques ou entend-on enfin penser le territoire dans sa globalité ? Moyennant des dispositifs de mobilité adaptés, nous sommes parfaitement capables de revitaliser nos territoires ruraux !

Mme Sophie Primas. – Je suis surprise mais heureuse de la convergence des points de vue que j'observe ce matin.

Je comprends le choix de la loi Lamy de concentrer les moyens sur certains quartiers, mais nous avons trop vite baissé la garde dans les quartiers qui sont sortis de la politique de la ville. À titre d'exemple, le nord des Yvelines, dont je suis élue, concentre plusieurs quartiers prioritaires, comme Mantes-la-Jolie, les Mureaux ou Trappes, mais, à côté de ces grands ensembles, quelques quartiers de petite taille constituent des poches de pauvreté et ont perdu le bénéfice de tout un ensemble de dispositifs de prévention. Hors politique de la ville, le financement de la prévention devient de plus en plus compliqué du fait du désengagement des départements et de l'Etat. Je pense notamment aux équipes de nuit, qui s'occupent des adolescents, ou bien encore aux maisons de quartier qui accueillent les relais-emploi ou les relais-jeunesse et dont les horaires d'ouverture ont dû être réduits, au détriment d'actions comme l'accompagnement scolaire. Il est donc indispensable de disposer d'indicateurs permettant de continuer à suivre la situation de ces quartiers sortis du champ de la politique de la ville, car les choses peuvent s'y détériorer très vite. Par exemple, sur mon territoire, se trouve un petit quartier coincé entre des quartiers classés en politique de la ville. Dans ces derniers sont conduites notamment des politiques sécuritaires destinées à faire face au développement d'un islamisme radical. Or, on assiste à un transfert des populations et des problèmes vers ce quartier qui n'est pas sous surveillance... Comment les communes qui doivent faire face à ce déplacement des problèmes pourront-elles mobiliser les moyens suffisants si on impose aux collectivités de réaliser 13 milliards d'euros d'économies supplémentaires ?

Par ailleurs, ces quartiers ne bénéficient pas non plus de l'exonération de taxe foncière pour les bailleurs sociaux ni des aides pour les copropriétés en difficultés, de sorte que l'habitat s'y dégrade très rapidement.

Enfin, je signale que, dans ces quartiers, les écoles qui accueillent des enfants en difficulté scolaire perdent le bénéfice de la labellisation en éducation prioritaire. Cela est dû, à ma connaissance, au fait que le classement d'une école en éducation prioritaire est lié aux caractéristiques du collège vers lequel sont dirigés les élèves à la sortie de cette école. Or, les élèves d'une école primaire peuvent être en grande difficulté sans que le collège où ils poursuivront leur scolarité soit lui-même confronté, dans sa globalité, à des problèmes scolaires. Les écoles de ces poches de pauvreté sont donc oubliées du dispositif d'éducation prioritaire.

Concernant les friches urbaines, j'en partage complètement l'idée. Je le dis avec beaucoup de tristesse, mais quelle que soit la volonté de l'Etat et des collectivités, il n'y a parfois pas d'autre solution que de raser certains immeubles et de laisser passer vingt ans pour reconstruire autre chose.

Pour finir, je considère moi-aussi qu'il y a un grand risque à densifier certains quartiers. Nous risquons de reproduire des erreurs déjà commises par le passé.

M. Yannick Vaugrenard. – J'ai le sentiment que nous avons franchi ce matin une étape déterminante dans nos débats sur la politique de la ville et je m'en félicite. Le rapport adopté aujourd'hui doit devenir un rapport de référence dans ce domaine.

Je ferai pour ma part deux remarques. La première est générale : j'ai le sentiment que, trop souvent, les élus sont confrontés à une gestion technocratique de la politique de la ville, alors que l'efficacité suppose un contrat de confiance entre les élus et les administrations de l'Etat. La seconde concerne trois enjeux des politiques de la ville qui ont ceci de commun que leur prise en charge dépend moins du volet investissement que des dépenses de fonctionnement. Je fais référence ici à la tranquillité publique, au niveau de chômage et à l'éducation.

Dans un quartier de Saint-Nazaire, il y a des rodéos. Or, la consigne qui a été donnée à la police est de ne pas intervenir pour éviter tout drame. Vous comprenez donc la colère de la population, dont la première des libertés, à savoir la sécurité, n'est pas garantie. Et vous imaginez aussi vers quelles tendances électorales cette colère peut conduire... J'insiste donc sur l'importance de la liaison entre les élus, la police et la justice pour garantir la tranquillité publique et sur la nécessité de maintenir des crédits suffisants pour que police et justice puissent travailler de façon efficace.

Concernant le chômage, il est évident que des quartiers subissant des taux de chômage deux à quatre fois supérieurs à la moyenne nationale sont confrontés aux multiples conséquences que l'oisiveté peut engendrer. Quels que soient les rénovations et les investissements consentis pour améliorer le logement, les bâtiments publics et le cadre urbain, cet effort financier restera vain tant que la population de ces quartiers restera exclue de l'emploi. Il faut donc mettre aussi des moyens suffisants en termes d'accompagnement et de formation des chômeurs, tout en luttant contre les discriminations dans l'accès à l'emploi dont continuent à souffrir certains de nos concitoyens à raison du quartier où ils vivent.

Enfin, s'agissant d'éducation et plus largement d'accompagnement, je considère, que l'abandon de la police de proximité fut une grave erreur ! La présence de cette police de proximité contribue à apaiser les tensions dans les quartiers prioritaires. Il en va de même de la présence de travailleurs sociaux et d'accompagnateurs –ce qui nous renvoie là encore à la

question des dépenses de fonctionnement des politiques de droit commun dans les quartiers prioritaires des politiques de la ville.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je reviens sur l'enjeu d'une approche plus globale, en termes d'aménagement du territoire plus qu'en termes de politique de la ville, dès lors qu'on envisage des possibilités de transfert de populations vers des communes plus rurales. Ce faisant, il ne faudrait pas non plus exporter les problèmes dans ces territoires. Dans la commune dont je suis encore maire, nous recevons régulièrement des familles envoyées « au vert » par les organismes HLM. Or, dans de petites communes rurales, il n'y a pas de police municipale ni d'associations de médiation ou de travailleurs sociaux...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je précise que le rapport adopté ce matin inclura le compte-rendu de nos débats et je donne la parole aux deux rapporteuses.

Mme Annie Guillemot, rapporteure. – une première remarque pour souligner que la question du peuplement est vraiment au cœur des politiques de la ville. La maîtrise du peuplement et les objectifs de peuplement sont cruciaux. Je comprends donc ce qui a été dit sur la transparence. Il faut évoquer ce sujet franchement.

Je veux aussi souligner qu'il faut demander à l'ANRU davantage de souplesse et d'adaptabilité par rapport à la diversité des territoires. Il y a par exemple des lieux où la jachère est une solution indispensable.

Un autre point essentiel concerne ce que j'appellerai le droit commun. L'ANRU et les crédits spécifiques de la politique de la ville ont permis de faire beaucoup de choses très bien, mais il est clair que, si les dotations des politiques publiques de droit commun continuent de baisser, on ne s'en sortira pas. La prise en compte des enjeux de tranquillité publique, de lutte contre le chômage, d'éducation et d'accompagnement passe en grande partie par ces dotations courantes, qu'il est important de maintenir. Or, il y a beaucoup de flou, et donc d'inquiétudes, dans ce domaine. Comme nous l'avons souligné dans notre rapport, nous avons beaucoup de mal à connaître la réalité des crédits mobilisés au titre des politiques de droit commun dans les quartiers prioritaires.

Je partage aussi l'idée, parce que j'observe que cela se retrouve aussi dans l'agglomération lyonnaise, que nous sommes en train de répéter certaines erreurs en recréant des quartiers trop denses. Attention à la hauteur des immeubles, bien qu'on nous dise le contraire ! Attention aux quartiers insuffisamment diversifiés, où on ne trouve que de la copropriété plus ou moins en difficulté ! Attention aux grands ensembles mono fonctionnels sans commerces et sans services ! Dans les quartiers que nous construisons, il doit y avoir une part de logements sociaux, qui ne doit pas dépasser 20%, en veillant à les disséminer.

Enfin, je veux souligner que le problème qui monopolise l'attention de la population dans les quartiers est bien celui de la tranquillité publique. Les gens ne comprennent pas que quelqu'un qui est interpellé parce qu'il a mis le feu soit de retour dans le quartier dès le lendemain. La prison n'est pas la solution pour ce jeune, mais la protection judiciaire de la jeunesse ne va pas le prendre en charge au bout de six mois, faute de moyens... Pour la population, c'est incompréhensible et on voit que même les militants, ceux qui résistaient, commencent à quitter le quartier. On alimente donc la spirale de la ghettoïsation en n'apportant pas de solutions à ce type de difficultés. Même enjeu pour l'école : on sait bien que la première chose que regardent les gens pour choisir leur domicile, c'est le périmètre scolaire dont ils vont dépendre. Il est donc essentiel de prévenir l'apparition

de difficultés scolaires trop grandes pour éviter les conséquences sur la mixité sociales des quartiers.

M. Henri Tandonnet. – Je voudrais indiquer pour ma part qu'on travaille aujourd'hui sur le SCOT, le PLU ou le PLH au niveau intercommunal, mais qu'ensuite, pour la répartition des logements sociaux, on raisonne au niveau communal. Je regrette que la loi « égalité et citoyenneté » n'ait pas permis de progresser sur ce point. Que le maire intervienne dans l'attribution proprement dite parce qu'il connaît bien les quartiers, c'est une chose, mais il faut avoir une approche intercommunale du logement social.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Une précision sur les chiffres que je vous ai donnés précédemment. L'enveloppe de 46 millions d'euros que le Gouvernement prévoit de supprimer sur le programme 147, et qui représente une contraction de 11 % des crédits, comprend deux volets : une économie de 31 millions d'euros se fera sur les dispositifs éducation et emploi des contrats de ville et le reste sur la gestion urbaine de proximité de l'ANRU. À nous de défendre dans le débat budgétaire l'idée que nous devons avoir les moyens des ambitions de la politique de la ville et ne pas appliquer un coup de rabot uniforme sur les dépenses. Certaines dépenses sont des investissements et génèrent des économies à long terme.

Je partage la remarque qui a été faite sur les bailleurs : on ne peut pas tout leur demander. Toutefois ils ont aussi la possibilité de recourir, par exemple, à des gardiens ou à des médiateurs, pour assurer la présence humaine indispensable à la prévention des difficultés et à l'accompagnement des habitants. Certes chacun doit faire son métier, mais cela n'empêche pas de mettre en place un cofinancement des actions d'accompagnement, parce que nous l'avons dit, le traitement des difficultés doit être global : qu'il manque un élément dans le dispositif et il devient inefficace. C'est comme un escalier : s'il manque une marche, on ne peut pas grimper l'escalier.

Sur la densification des quartiers, je veux le dire moi-aussi : attention à l'équilibre des fonctions ! On est certain du résultat final si l'on construit des quartiers où on trouve uniquement du logement, sans entreprises, sans commerces, sans services publics ! On va revenir à l'urbanisme des années 1970, avec les mêmes conséquences à la clé.

Sur les problématiques d'aménagement du territoire, prenons garde à ne pas opposer le rural à l'urbain. Il faut créer des régions multipolaires, des territoires d'excellence qui soient raccordés à la locomotive métropolitaine. Pour en revenir à la politique de la ville, une stratégie conduite à une échelle plus large que la métropole et incluant les communes périurbaines peut permettre de mettre en place une politique de peuplement intelligente, à condition de prendre en compte pleinement la question des moyens de droit commun. Quels moyens donnera-t-on en effet aux communes périurbaines pour prendre en charge des populations qui demandent une politique d'accompagnement un peu renforcée ? Que, dans les zones où il existe une hyper concentration des difficultés, humaines, économiques, sociales et urbanistiques, on engage des moyens exceptionnels, ceux des politiques de rénovation urbaine ou des contrats de ville, c'est une nécessité. Mais les services publics doivent être aussi préservés en tout point du territoire pour prévenir ou traiter les difficultés qui s'y rencontrent. L'Etat doit y rester présent et garantir un filet de sécurité, en ciblant les priorités certes mais en prenant toute sa part aux côtés des collectivités sur des enjeux-clé comme la tranquillité publique ou l'éducation. Cela a été dit : si on agit sur un quartier et qu'on abandonne le quartier d'à côté, les problèmes ne sont pas traités : ils se déplacent.

Concernant les attributions de logement, elles ne peuvent se faire en-dehors d'une politique de peuplement. Il faut tirer les leçons des erreurs passées. Élus locaux et bailleurs, avec l'aide de l'Etat – qui ne doit pas imposer des attributions au titre du DALO dans des quartiers où la situation est déjà très difficile – doivent veiller à éviter un peuplement trop dégradé.

Sur les copropriétés dégradées, le problème résulte pour une part des politiques qui ont conduit les bailleurs à vendre une partie de leur patrimoine dans un contexte de difficulté de financement. Sans une politique de prévention associant les collectivités, les bailleurs et l'Etat, ces ventes peuvent créer des copropriétés fragiles, avec un risque de spirale si les ménages les plus solvables prennent la décision de partir. C'est un sujet essentiel.

Enfin, l'école est le reflet du quartier. Quand les difficultés scolaires dépassent un seuil de tolérance, cela génère la fuite des populations les plus aisées.

M. Marc Daunis. – Je souhaite souligner que la vente du patrimoine des bailleurs, si elle comporte des risques en termes de dégradation des copropriétés, constitue néanmoins un outil efficace pour créer de la mixité sociale. Je l'ai expérimenté dans la commune dont j'ai été maire. Mais pour que cela fonctionne, il faut mettre trois conditions. D'abord, un travail du bailleur avant la vente sur les parties communes et les appartements. Ensuite, que le bailleur reste présent à hauteur d'au moins 50%. Enfin, il faut qu'il accompagne la copropriété en tant que syndic pendant une période transitoire.

Mme Valérie Létard. – Cela va dans le sens de ce que je disais : les cessions doivent être accompagnées d'une politique de prévention de la dégradation des copropriétés.

M. Martial Bourquin. – Je souhaiterais que le rapport évoque également la question des groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD). Lorsque le procureur mobilise le dispositif, il est très efficace.

Mme Sophie Primas. – Et moi je voudrais souligner que la richesse de nos discussions de ce matin tient au fait que nous avons tous l'expérience de la fonction de maire. Mais demain ? La règle du non cumul est un vrai problème, car elle va appauvrir le travail parlementaire.

La commission autorise la publication des conclusions des rapporteurs sous forme de rapport d'information.

Rapport fait au nom de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques intitulé : « Pour une intelligence artificielle maîtrisée, utile et démystifiée » - Présentation

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mes chers collègues, nous avons désormais le plaisir et l'honneur de recevoir nos collègues Dominique Gillot, sénatrice, et Claude de Ganay, député. Ils ont tous deux réalisé un très important travail sur le thème de l'intelligence artificielle, dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. C'est ce travail qu'ils viennent nous présenter ce matin, car il est issu d'une saisine par notre commission, en date du 29 février 2016.

L'intelligence artificielle est un concept rarement explicité dans le débat public. Voici un document qui non seulement permet de comprendre ce qu'est l'intelligence artificielle, mais qui revient aussi fort à propos sur son histoire. Le rapport rappelle également l'ensemble des enjeux, d'ordre social, économique, éthique ou juridique, que cette réalité soulève, avant d'effectuer un certain nombre de recommandations. Mes chers collègues, alors que le Gouvernement a l'intention de doter la France d'une stratégie d'intelligence artificielle, dans le prolongement de ce qui a été fait en début d'année, j'invite chacun d'entre vous à consulter ce rapport avec attention.

Je donne sans tarder la parole aux deux rapporteurs.

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, chers collègues, je vous remercie de cette invitation qui nous permet de venir présenter notre rapport devant l'autorité à l'origine de la saisine de l'Office, saisine qui a conduit à notre rapport. Personnellement, je souhaitais depuis déjà plusieurs mois – voire plusieurs années – que l'Office se saisisse de ce sujet car, depuis 2010, l'intelligence artificielle est un sujet qui émerge progressivement, ce qui nécessite une analyse sereine et objective de ce qu'elle représente.

J'espère qu'après cette présentation devant la commission des affaires économiques du Sénat, nous interviendrons également devant nos collègues députés de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale. L'objet de l'Office est bien d'éclairer les parlementaires sur les questions d'actualité scientifique.

Les technologies d'intelligence artificielle transforment et vont transformer encore profondément nos sociétés. Bien qu'elles apportent et apporteront des progrès dans de nombreux domaines, elles n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse objective et globale. Chacun parle de ce qu'il connaît, en tant que scientifique, ou comme usager, philosophe, ou encore en tant qu'entrepreneur, mais il nous manquait une vision globale de l'intelligence artificielle.

L'intelligence artificielle polarise les réactions : enthousiasme, espoir et intérêt, aussi bien que méfiance, incrédulité ou oppositions. C'est pourquoi, il nous est apparu indispensable que la réflexion soit conduite de manière sereine, en mettant en avant les opportunités tout autant que les risques de l'intelligence artificielle, de rassurer le public et de démystifier les représentations, qui peuvent être biaisées par des apports provenant de la science-fiction ou d'autres formes de créations artistiques, qui se situent parfois bien loin de la réalité scientifique.

C'est pourquoi notre rapport fait l'état de l'art en matière de recherche et d'usages des technologies d'intelligence artificielle. Les progrès dans ce domaine posent des questions auxquelles la société doit être sensibilisée, qu'elle doit mieux maîtriser, mieux comprendre : quels sont les avantages et les risques qui se dessinent ? La France et l'Europe sont-elles dans une position satisfaisante dans la course mondiale qui est engagée ? Quelles places respectives pour la recherche publique et la recherche privée dans ce domaine ? Quels principes éthiques, juridiques et politiques pour encadrer ces technologies ? La régulation doit-elle se placer au niveau national, européen ou international ?

L'intelligence artificielle a fêté l'année dernière son sixième anniversaire, puisqu'elle a été inventée en tant que concept en 1956 lors d'une école d'été aux États-Unis. Le concept a fait l'objet d'un débat, et il est probable que parler d'intelligence artificielle a pu

apparaître comme plus séduisant que de parler des « sciences et des technologies du traitement de l'information ». L'utilisation des termes d'intelligence artificielle avait donc pour objectif de frapper les esprits. L'informatique traite plutôt de questions résolues par des algorithmes connus, alors que l'on applique le label d'« intelligence artificielle » à des applications permettant plutôt de résoudre des problèmes moins évidents. Le paradoxe résultant de cette définition est le suivant : dès que le problème a été résolu par une technologie dite d'intelligence artificielle, l'activité correspondante n'est plus considérée comme une preuve d'intelligence de la machine. Les progrès en matière d'intelligence artificielle étant tangibles depuis les années 1950, les frontières de l'intelligence artificielle sont sans cesse repoussées et ce qui était appelé intelligence artificielle hier n'est donc plus nécessairement considéré comme tel aujourd'hui. L'intelligence artificielle est donc une étiquette : ce label recouvre des technologies diverses, qui vont de formes explicites (systèmes experts et raisonnements logiques et symboliques) à des formes plus implicites (réseaux bayésiens et surtout réseaux de neurones, appelés plus communément « *deep learning* »). De manière caricaturale, on pourrait résumer les technologies d'IA à un champ de recherche où cohabitent deux grands types d'approches : les approches symboliques et les approches connexionnistes. Nous avons voulu retracer, de manière inédite, la richesse et la diversité de ces technologies dans le rapport.

De très nombreux autres domaines et technologies d'intelligence artificielle peuvent être ajoutés : l'apprentissage machine dont l'apprentissage par renforcement, les systèmes multi-agents – agents humains et agents informatiques –, les machines à vecteur de support, ainsi que les raisonnements à partir de cas, les algorithmes génétiques... Tous ces exemples analysés de manière détaillée dans le rapport visent à illustrer la variété et la richesse qui se cache derrière le label d'intelligence artificielle : les technologies d'intelligence artificielle sont en fait quasi innombrables, surtout que les chercheurs, tels des artisans, hybrident des solutions inédites au cas par cas, en fonction d'un tour de main souvent très personnel. Les combinaisons et les hybridations des technologies sont quasi-systématiques et derrière le concept d'intelligence artificielle, ce sont des technologies très variées qui donnent lieu à des applications spécifiques pour des tâches toujours très spécialisées. On relie de plus en plus le service, à un objet très spécialisé en fonction de la combinaison de technologies disponibles.

L'apprentissage automatique ou « *machine learning* », au cœur des débats actuels, permet d'apprendre et d'améliorer le système d'analyse ou de réponse. En ce sens, on peut dire que ces types particuliers d'algorithmes apprennent d'eux-mêmes, mais il y a toujours un ingénieur, un chercheur, voire une équipe derrière qui entre les informations et qui analyse les solutions proposées par les algorithmes. L'apprentissage automatique peut lui-même reposer sur plusieurs méthodes : l'apprentissage par renforcement, l'apprentissage par transfert, ou, encore, l'apprentissage profond, qui est le plus en pointe aujourd'hui et qui recèle encore quelques mystères, souvent appelés « boîte noire ». Cette technologie d'apprentissage profond ou « *deep learning* » rencontre, grâce à l'accumulation récente de masses de données, à l'émergence du « *big data* » et à l'accélération de la vitesse de calcul des processeurs, un grand succès dans les années 2010. Néanmoins, ces technologies sont anciennes : les « réseaux de neurones artificiels » ont été imaginés dès les années 1940.

Les applications sectorielles présentes ou futures sont d'envergure considérable, que l'on pense par exemple aux transports, à l'aéronautique, à l'énergie, à l'environnement, à l'agriculture, au commerce, à la finance, à la défense, à la sécurité, à la sécurité informatique, à la communication, à l'éducation, aux loisirs, à la santé, à la dépendance ou au dépassement

du handicap. Tous ces secteurs de vie sont potentiellement affectés par l'intelligence artificielle.

Il s'agit d'autant de jalons d'applications sectorielles, dont le rapport retrace les possibilités, nous y renvoyons donc. Il nous faudra cependant compléter ce premier rapport par des travaux plus sectoriels. Le potentiel de ces technologies est immense et ouvre de manière transversale un espace d'opportunités inédit : nos économies peuvent en bénéficier car les champs d'application sont et seront de plus en plus nombreux. Certaines trouvent leur application commerciale, d'autres non, mais ces échecs peuvent nourrir de futures réussites. Ces technologies sont non seulement en évolution constante, mais leurs combinaisons ouvrent de nouvelles perspectives.

Je vais maintenant vous parler des caractéristiques et des enjeux de la recherche en intelligence artificielle.

Sur les caractéristiques, je relève d'abord la place prépondérante de la recherche privée, y compris sur le plan de la recherche fondamentale. Cette recherche est dominée par les entreprises américaines et pourrait demain être dominée par les entreprises chinoises, qui ne se heurtent pas aux freins techniques et éthiques qui peuvent exister aux États-Unis ou en Europe.

On constate aussi une prépondérance masculine dans la recherche en intelligence artificielle et en robotique, qui n'est pas souhaitable. Il faut se préoccuper de la mixité des équipes car, comme je l'évoquais, derrière chaque algorithme figure une équipe. Si cette équipe n'est pas mixte, elle introduit dans la machine des habitudes et des concepts qui correspondent à sa propre typologie. L'équité de présentation nécessite donc une mixité des équipes de recherche.

En matière d'intelligence artificielle, l'interdisciplinarité est particulièrement requise. En effet, il s'agit à la fois d'un secteur de recherche en informatique et d'un champ de réflexion bien plus large, qui mobilise des connaissances provenant de nombreuses disciplines.

La recherche en IA est soumise à une contrainte d'acceptabilité sociale assez forte, notamment sous l'effet de représentations catastrophistes ou mythiques, comme en témoigne différents sondages d'opinion. Les gens se méfient car ils ne connaissent pas l'intelligence artificielle, ils en sont effrayés et craignent pour la sûreté de leurs données personnelles.

On observe une multiplication des initiatives visant la prise en compte de principes éthiques dans la recherche et les usages de l'intelligence artificielle. Cela vaut pour la recherche publique, comme pour la recherche privée, en Europe comme en Amérique.

Concernant la recherche française en IA, notre pays court un risque de « décrochage » par rapport à la recherche internationale mais il dispose d'importants atouts à faire valoir : un réseau de chercheurs très compétents et très recherchés au niveau international ainsi qu'un tissu dynamique d'environ 250 start-ups recensées dans le cadre de la stratégie en intelligence artificielle.

Sur les enjeux des impacts sociaux et économiques potentiels de l'IA, nous avons perçu les signes avant-coureurs de l'évolution vers une économie globalisée de « plateformes ».

On parle des « GAFA » (Google, Apple, Facebook, Amazon) ou des « GAFAMI » (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft, IBM), mais il serait plus juste de parler des « GAFAMITIS » (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft, IBM, Twitter, Intel et Salesforce), « NATU » (Netflix, Airbnb, Tesla et Uber) et « BATX » (Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi). En somme, toutes ces entreprises qui constituent des bases de données conséquentes au niveau mondial pour ensuite développer des applications et plateformes pour répondre aux besoins des usagers ou créer ces besoins. Ces exemples emblématiques des bouleversements en cours sont les prémises de la place dominante et monopolistique occupée par quelques entreprises dans ce futur contexte économique. Chacune de ces entreprises est entrée, selon un modèle « *the winner takes it all* », dans une course pour acquérir une position de pointe dans les technologies d'IA afin de tirer profit de la position dominante qui en résultera : on observe une concentration progressive des grandes entreprises, conduisant au monopole de « plateformes » dominant une économie globalisée.

Dans ce nouveau contexte économique, les rapports de force politiques pourraient être progressivement bouleversés, et ce à l'échelle mondiale. Le poids pris par certaines grandes entreprises privées fait courir des risques importants aux systèmes démocratiques que nous connaissons. Ces questions devront faire l'objet d'une attention particulière car les mouvements de concentration en cours vont dans le sens de monopoles qui pourraient disposer demain d'une puissance à l'échelle mondiale sans équivalent historique.

S'agissant des bouleversements annoncés dans le marché du travail : les pronostics sont très contrastés, allant de 9 à 47 % pour les perspectives de disparitions d'emplois, selon des différences d'approches méthodologiques. Nous considérons que les études sous-estiment les évolutions en termes de contenu des métiers et sous-estiment les créations d'emplois, le solde global reste inconnu mais nous avons la conviction d'une future coopération hommes-machines fructueuse, à la fois pour la qualité du travail des individus mais également pour la prospérité économique.

Enfin, l'éducation peut être le levier et le bénéficiaire des avancées en intelligence artificielle. Les moyens de prédire la réussite des élèves et d'optimiser les enseignements seront fournis par les systèmes d'intelligence artificielle qui permettront de différencier les méthodes pédagogiques et les contenus enseignés, la personnalisation sera facilitée face à la diversité des élèves. Les nouvelles technologies ne seront pas en compétition avec les enseignants, elles leur seront complémentaires, à condition que l'enseignant accepte d'être un médiateur de la connaissance et renonce à une posture de transmission descendante.

Nous sommes convaincus de la possibilité imminente d'une révolution bénéfique de notre cadre de vie et de l'aide aux personnes.

Pour conclure, je dirai que des changements profonds sont à venir dans la connaissance et dans le contrôle de notre environnement et de la santé des populations. Dans le cadre des villes intelligentes, il existe déjà des applications à disposition des urbanistes et autres concepteurs pour envisager les conséquences de tel ou tel choix... Cela se traduira évidemment en matière de transports, de sécurité, de dépendance et de handicap. Notre cadre de vie, la qualité de nos vies seront améliorés par l'usage des technologies d'intelligence artificielle, à condition que nous les maîtrisions et que nous n'en ayons pas peur.

M. Claude de Ganay, député, rapporteur. - Mesdames, Messieurs, chers collègues, je vous remercie de nous accueillir aujourd'hui au sein de votre commission, et d'avoir saisi notre Office de ce sujet important. Ce travail a représenté pour nous un très beau défi, car nous ne sommes pas scientifiques et nous n'avions aucun *a priori* sur le sujet. Cela nous a permis d'adopter une approche que l'on peut qualifier d'objective. Une certaine naïveté dans les questions posées aux spécialistes nous a permis de bien comprendre ce sujet.

J'en viens aux questions éthiques et juridiques posées par les progrès en intelligence artificielle. Reconnaître une personnalité juridique aux robots est une des pistes innovantes qui parcourent le débat public sur la robotique, mais nous ne sommes pas convaincus de l'intérêt d'une telle démarche, ce sujet n'est pas une question qui mérite d'être posée à ce stade.

S'agissant des autres aspects juridiques de l'intelligence artificielle, il n'y a pas d'urgence à combler un vide juridique béant car celui-ci n'existe pas. Les rapports parus sur le sujet, notamment dans le monde anglo-saxon, vont dans le même sens et ne recommandent pas de mesures législatives. La protection des données personnelles et de la vie privée méritera sans doute d'être renforcée dans l'avenir, en s'adaptant aux nouvelles innovations et à la présence croissante dans nos domiciles d'assistants intelligents. À ce stade, le droit est suffisamment protecteur.

Sur les régimes de responsabilité, nous notons que quatre régimes pourraient trouver à s'appliquer aux accidents causés par des robots : le régime de responsabilité du fait des produits défectueux, celui de la responsabilité du fait des animaux, celui de la responsabilité du fait d'autrui, ou, encore, celui, traditionnel, de la responsabilité du fait des choses. Le fait de mettre en place pour la robotique une responsabilité en cascade, pourrait être envisagée.

Sur les questions éthiques, nous avons relevé que les six « GAFAMI » se sont dotés d'un outil commun, le « *Partnership on AI* », formé en septembre 2016 par Google, Apple, Microsoft, Facebook, IBM et Amazon afin de réfléchir sur l'éthique de l'intelligence artificielle. Nous nous interrogeons sur les objectifs précis des GAFAMI et d'Elon Musk à travers les nombreuses initiatives qu'ils lancent. La volonté de ces nouveaux géants pourrait-elle être celle de se dédouaner ou de créer un nuage de fumée pour ne pas parler des vrais problèmes éthiques posés à court terme par les technologies d'intelligence artificielle, telles que l'usage des données ou le respect de la vie privée ? En effet, ces initiatives nous semblent donner une place trop grande au risque de l'émergence d'une intelligence artificielle « forte » qui dominerait et pourrait faire s'éteindre l'espèce humaine. L'intelligence artificielle dite « forte » est douée de conscience et comparable à l'intelligence humaine. La vision déjà tronquée du grand public, sous l'effet des œuvres de fiction, et en particulier du cinéma, n'est pas améliorée par cela : il faut être vigilant avec les traitements médiatiques sensationnalistes et alarmistes de l'intelligence artificielle.

Je traite maintenant des questions technologiques et scientifiques qui se posent, souvent liées aux algorithmes utilisés par ces technologies. L'existence de biais dans les jeux de données est l'une des plus grandes difficultés pour les algorithmes d'apprentissage automatique. Ces derniers reproduisent les biais des données introduites en amont, en particulier toutes les discriminations connues dans nos sociétés. Il convient donc d'être vigilant sur ce point, surtout que ces biais sont souvent invisibles. La gouvernance des algorithmes et des prédictions qu'ils opèrent est nécessaire. Le phénomène de « boîtes noires » des algorithmes de « *deep learning* » appelle un effort de recherche fondamentale

vers leur transparence. Ce problème d'intelligibilité reste à résoudre. Enfin les algorithmes sélectionnent le contenu des informations dont nous disposons, ce qui pose la question des bulles d'information dites « bulles de filtres » : l'information ciblée, la publicité personnalisée ou la logique de construction des « fils d'actualité » des réseaux sociaux, orientent, voire manipulent, notre perception de la réalité.

J'en viens aux sujets d'interrogation liés à la « singularité » et au « transhumanisme ». La rupture hypothétique de la « singularité technologique » ou passage de l'intelligence artificielle « faible » à l'intelligence artificielle « forte » doit être ramenée à sa dimension réelle : nous en sommes aujourd'hui encore très loin et il n'est pas sûr que nous y arrivions un jour. Attention au catastrophisme : non seulement l'avènement d'une super intelligence à long terme n'est pas certaine car c'est indémontrable scientifiquement mais sa menace à court terme relève du pur fantasme.

Il est en fait plus juste de parler d'intelligence augmentée plutôt que d'intelligence artificielle: l'intelligence artificielle ne remplace pas l'homme mais augmente son intelligence, et ce sont les combinaisons homme/machine qui sont les plus performantes.

Le projet transhumaniste de mort de la mort et de fin de la souffrance n'emporte pas notre adhésion. Il s'agit d'un mouvement philosophique qui s'apparente à une religion, prédisant et travaillant à une amélioration de la nature de l'homme grâce aux sciences et aux technologies. L'intelligence artificielle n'est pas un acte de foi et ne doit pas le devenir.

Je conclus avec nos quinze recommandations : nous sommes pour une l'intelligence artificielle maîtrisée, d'où nos cinq premières propositions. La première : se garder d'une contrainte juridique trop forte sur la recherche en intelligence artificielle, qui – en tout état de cause – gagnerait à être, autant que possible, européenne, voire internationale, plutôt que nationale. Proposition n° 2 : favoriser des algorithmes et des robots sûrs, transparents et justes et prévoir une charte de l'intelligence artificielle et de la robotique. Proposition n° 3 : former à l'éthique de l'intelligence artificielle et de la robotique dans les cursus spécialisés de l'enseignement supérieur correspondants. Proposition n° 4 : confier à une structure dédiée un rôle d'animation du débat public sur les principes éthiques qui doivent encadrer ces technologies. Proposition n° 5 : accompagner les transformations du marché du travail sous l'effet de l'intelligence artificielle et de la robotique en menant une politique de formation continue ambitieuse visant à s'adapter aux exigences de requalification et d'amélioration des compétences.

Je poursuis avec notre deuxième série de propositions : pour une intelligence artificielle utile au service de l'homme et des valeurs humanistes. Proposition n° 6 : redonner une place essentielle à la recherche fondamentale et revaloriser la place de la recherche publique par rapport à la recherche privée tout en encourageant leur coopération. Proposition n° 7 : encourager la constitution de champions européens en intelligence artificielle et en robotique, tout en poursuivant notre soutien aux start-ups. Proposition n° 8 : orienter les investissements dans la recherche en intelligence artificielle vers l'utilité sociale des découvertes, à savoir des applications à impact sociétal bénéfique : bien-être, santé, dépendance, handicap, infrastructures civiles, gestion des catastrophes. Proposition n° 9 : élargir l'offre de cursus et de modules de formation aux technologies d'intelligence artificielle dans l'enseignement supérieur et créer – en France – au moins un pôle d'excellence international et interdisciplinaire en intelligence artificielle et en robotique. Proposition n° 10 : structurer et mobiliser la communauté française de la recherche en intelligence artificielle en organisant davantage de concours primés à dimension nationale, destinés à

dynamiser la recherche en intelligence artificielle. Proposition n° 11 : assurer une meilleure prise en compte de la diversité et de la place des femmes dans la recherche en intelligence artificielle.

J'en arrive à la troisième et dernière série de propositions, pour une intelligence artificielle démystifiée. Proposition n° 12 : organiser des formations à l'informatique dans l'enseignement primaire et secondaire faisant une place à l'intelligence artificielle et à la robotique. Il s'agit d'aller plus loin que l'offre actuelle. Proposition n° 13 : former et sensibiliser le grand public à l'intelligence artificielle par des campagnes de communication, l'organisation d'un salon international de l'intelligence artificielle et de la robotique et la diffusion de supports pédagogiques vidéo. Proposition n° 14 : former et sensibiliser le grand public aux conséquences pratiques de l'intelligence artificielle et de la robotisation. Quinzième et dernière proposition : être vigilant sur les usages spectaculaires et alarmistes du concept d'intelligence artificielle et de représentations des robots.

Ni quête vaine ni projet de remplacement de l'homme par la machine, l'intelligence artificielle représente une chance à saisir pour nos sociétés et nos économies. Les progrès en intelligence artificielle sont d'abord et avant tout bénéfiques, ils comportent aussi des risques, mais ces risques peuvent et doivent être identifiés, anticipés et maîtrisés. Nous nous prononçons donc pour une intelligence artificielle maîtrisée, utile et démystifiée, d'où le titre du rapport : maîtrisée parce que ces technologies devront être les plus sûres, les plus transparentes et les plus justes possibles, utile parce qu'elles doivent, dans le respect des valeurs humanistes, profiter à tous au terme d'un large débat public et, enfin, démystifiée parce que les difficultés d'acceptabilité sociale de l'intelligence artificielle résultent largement de visions catastrophistes erronées.

Nous croyons au bel avenir de la complémentarité entre l'homme et les machines. C'est, au final, bien plus vers une intelligence humaine augmentée que vers une intelligence artificielle concurrençant l'homme que nous allons.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci mes chers collègues de votre travail au sein de l'OPECST. J'en ai moi-même fait longtemps partie, et j'ai toujours apprécié les méthodes de travail de cette instance paritaire, où sont représentés également les sénateurs et les députés, les femmes et les hommes, et où les différents courants politiques peuvent se faire entendre, avec un résultat souvent remarquable et qui inspire les travaux parlementaires. Je me félicite donc de notre décision de saisir l'OPECST sur ce sujet.

M. Martial Bourquin. – À mon tour je remercie les deux rapporteurs pour la qualité de ce rapport, qui nous permet de voir plus clair sur ce sujet d'importance.

L'intelligence artificielle fait déjà partie de la vie quotidienne et des forces productives en France. Elle est un élément déterminant de la productivité du travail, qui permet à nos pays développés, avec un niveau de protection sociale élevé, d'avoir une production compétitive par rapport aux pays où la main d'œuvre est moins chère. L'industrie 4.0, très digitalisée, qui se met en place, fait appel à l'intelligence artificielle de façon importante : nous avons donc à faire à ces technologies dans notre quotidien.

La question que je voulais vous poser à l'issue de ce rapport est la suivante : vous avez abordé l'approche éthique de l'intelligence artificielle, vous nous assurez qu'il y a systématiquement de l'humain au côté de la machine, mais dans les faits ce n'est pas toujours le cas. La problématique est donc de savoir quand l'IA remplace complètement l'humain.

Par ailleurs, de grandes entreprises américaines, et notamment le dirigeant Elon Musk, ont demandé la création d'un comité de régulation de l'intelligence artificielle, du fait des potentiels dangers qu'elle représente. L'intelligence artificielle pourrait prendre le pas sur l'humain, et c'est pourquoi un tel comité devrait protéger les citoyens. Par exemple, les piratages des robots sont un danger très réel, dont nous avons eu plusieurs illustrations : par exemple, récemment, les voitures semi-connectées des grandes entreprises américaines ont été victimes de hackers, qui en ont pris le contrôle. Autre illustration des limites de cette technologie, en 2016 l'intelligence artificielle de Microsoft, peu après son ouverture au public, avait commencé à tenir des propos nazis, incestueux et complotistes, du fait de biais dans son algorithme. Comme le dit Elon Musk, il faut que nous sachions faire des machines intelligentes et intelligibles. La problématique de la cybersécurité est capitale, il s'agit de nos libertés et de la démocratie, et à terme de l'avenir de l'humanité. Comment se protège-t-on ?

M. Yannick Vaugrenard. – Je félicite également les rapporteurs pour ce rapport d'une grande qualité.

Martial Bourquin vient d'aborder des aspects généraux extrêmement importants. Comme dans tout progrès technique, la question est de savoir quelle est la maîtrise humaine et démocratique de ces nouvelles technologies, et comment celles-ci peuvent être mises au service du plus grand nombre.

Je veux évoquer un aspect très spécifique : actuellement, les échanges boursiers sont à 80% des échanges spéculatifs qui ne reposent pas sur la réalité économique. Ces échanges sont faits sur la base d'algorithmes très précis, où les décisions d'achat et de vente se font au millième de seconde. Les échanges boursiers sont fondés sur un système de confiance et de méfiance, avec le risque des cracks boursiers qui se répercutent sur l'économie mondiale. Ces algorithmes sont basés sur l'intelligence artificielle : existe-t-il aujourd'hui une approche européenne, voire mondiale, pour empêcher l'utilisation de ces algorithmes, ou les conséquences désastreuses que ceux-ci pourraient avoir ?

M. Daniel Gremillet. – Je veux moi aussi féliciter les deux rapporteurs. Le sujet de l'intelligence artificielle est hautement stratégique en terme économique et sécuritaire, et on en voit bien les dangers si la France et l'Europe venaient à perdre pied et à laisser s'enraciner une situation monopolistique dominée par les grandes entreprises américaines.

L'intelligence artificielle sera la réponse à de nombreux enjeux, tant de compétitivité que sociétaux. J'avais posé la question au ministre d'État Nicolas Hulot lors de son audition par notre commission hier : avons-nous une politique offensive agroalimentaire en France et en Europe ? On sait qu'aujourd'hui, notamment en ce qui concerne les pesticides, il y a des enjeux sociétaux, et l'intelligence artificielle fait partie des réponses qu'on peut apporter à ce problème. Mais on a besoin d'une coopération européenne dans ce domaine afin de mobiliser les entreprises et les investissements. Je partage totalement votre analyse sur la complémentarité entre le public et le privé dans ce domaine : de la volonté politique que nous allons afficher dépendra la capacité des start-ups à se développer sur notre territoire.

Le deuxième point que je voudrais évoquer est celui de la responsabilité de l'intelligence artificielle, notamment sur l'emploi. Je pense aux conséquences que cette technologie peut avoir sur les entreprises et les salariés. La question de la responsabilité doit être posée, et elle doit l'être en amont, et non pas en aval après sa mise en application.

Dernière remarque, j'avais été co-rapporteur pour notre commission du projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement : là encore, l'intelligence artificielle fait partie des réponses aux questions de bien-être et aux aspects de santé dans ce domaine.

M. Franck Montaugé. – Merci aux co-rapporteurs pour la qualité de leur exposé sur ce sujet d'intérêt.

Rabelais disait que « science sans conscience n'est que ruine de l'âme ». On constate aujourd'hui que le chiffre envahit toutes nos sociétés. Le professeur Alain Supiot, du Collège de France, a présenté récemment un cours intitulé « la gouvernance par les nombres », et le spécialiste Dominique Cardon a rédigé un ouvrage intitulé « A quoi rêvent les algorithmes ? ». Ils montrent qu'il y a aujourd'hui des problèmes philosophiques, métaphysiques, politiques et juridiques qui se posent au sujet de cette omniprésence du chiffre dans nos sociétés. Philosophiques d'abord parce que ce qui est en question, c'est notre liberté de penser ce que nous sommes et le devenir de nos sociétés. L'utilisation du chiffre dans tous les domaines de la vie peut conduire à ce que les possibilités d'avenir se réduisent et à ce que des enjeux économiques et financiers prennent le pas sur nos libertés. Il y a là une question d'éthique collective qui se pose.

J'ai également été surpris que vous disiez que les anglo-saxons considèrent qu'il n'y a pas de vide juridique sur ce sujet...

Mme Dominique Gillot. – C'est ce que nous avons constaté au travers de nos entretiens avec différents spécialistes anglo-saxons, mais c'est également une analyse que nous partageons, qui est que l'arsenal juridique existe, et même s'il faut encore le préciser, il n'y a pas de vide juridique sur la question.

M. Franck Montaugé. – Mon avis est que la question du juridique se pose par rapport aux applications concrètes qui résultent de l'utilisation de l'intelligence artificielle dans nos vies quotidiennes. L'OPECST joue à cet égard un rôle intéressant, nous avons un rôle de veille et d'interpellation du politique par rapport aux conséquences de ces technologies.

D'autre part, vous avez parlé de la nécessité d'une stratégie nationale, voire européenne, voire même mondiale, sur la question du développement des techniques de l'intelligence artificielle. J'avais compris que dans le plan d'investissements d'avenir français, notamment dans le PIA 2, ce domaine était pris en compte, avec un accompagnement de l'État pour que notre pays ne prenne pas de retard dans ce domaine.

Enfin, il y a un enjeu métaphysique sur ces questions-là : lorsque vous parlez de *Deep learning*, j'en ai compris qu'il s'agissait des technologies relatives aux réseaux de neurones, et de ce qu'on pouvait faire en matière de développement des techniques neuronales. Ce sujet mérite de notre part des réflexions approfondies.

Cela étant dit, je ne dis pas qu'il faut s'opposer à l'intelligence artificielle, la question est celle de sa maîtrise, et de la conscience que l'on doit avoir de ce sujet-là par rapport à ses conséquences.

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – Je vous remercie de vos interventions et vais essayer d'y répondre dans l'ordre des questions posées.

Comme cela vient d'être indiqué, il y a en permanence des progrès à accomplir dans la maîtrise de l'intelligence artificielle et, en particulier, dans le « deep learning » dont je rappelle qu'il s'efforce de reproduire l'architecture neuronale humaine. Je fais observer que la recherche, dans ce domaine, contribue en même temps aux progrès de la science sur notre cerveau. En tout état de cause, les chercheurs ne sont pas encore parvenus à fabriquer l'équivalent d'un cerveau artificiel et seules certaines avancées partielles ont pu être menées à bien.

L'envahissement de notre quotidien par le numérique et l'« industrie 4.0 » ont ensuite été évoqués. Nous vivons là l'étape postérieure à celle de la robotisation des années 1950. Les nouveaux robots sont désormais capables de se substituer à certains salariés ou professionnels et cela entraîne, comme nous l'avons vu, un déplacement des métiers. Il en résulte un immense besoin de formation pour nos futurs diplômés afin de leur permettre de s'adapter aux progrès technologiques. Nous changeons ainsi de paradigme, ce qui soulève non seulement le problème de la reconversion des personnes dont certaines fonctions sont effectuées par des machines mais aussi celui de la formation à de nouveaux métiers, en particulier dans le secteur de la santé. À mon sens, même si des robots d'accompagnement sont testés auprès des personnes âgées dépendantes, il est fondamental de maintenir une présence humaine, en particulier pour accomplir certaines tâches médicales. Il y aura donc à la fois des métiers qui vont disparaître ou être transformés et d'autres devront être créés. Cette problématique de substitution est un véritable défi pour l'ensemble de notre système de formation, tout particulièrement pour l'enseignement supérieur, et il faut lucidement reconnaître que la continuation des schémas de pensée antérieurs n'est désormais plus possible.

S'agissant des craintes exprimées par Elon Musk ou Stephen Hawking, je souligne que parmi les scientifiques de haut niveau que nous avons rencontrés, beaucoup estiment un peu excessives les déclarations alarmistes sur les dangers de l'intelligence artificielle, qui peuvent sans doute s'expliquer par un manque de connaissances très spécialisées dans ce domaine. D'ailleurs, Stephen Hawking ne s'est plus exprimé sur ce sujet au cours de ces derniers mois et Elon Musk a beaucoup investi pour bénéficier d'une éventuelle immortalité liée à des intelligences artificielles supérieures. Au total, il est impossible de prouver que l'intelligence artificielle ne va pas remplacer l'homme mais rien ne le démontre positivement.

Par ailleurs, il est toujours envisageable qu'un « hacker » puisse rendre la machine folle ou l'entraver et nous préconisons donc qu'on puisse à tout moment appuyer sur le « bouton rouge ». Il est cependant illusoire de penser que le brigandage et l'escroquerie, ici comme ailleurs, pourront être totalement jugulés. Le robot lancé par Microsoft, qui a fini par envoyer des messages racistes et extrémistes, était, pour sa part, une expérimentation destinée à perfectionner le langage de la machine à travers des discussions. Cette affaire me conduit à vous préciser que les grandes firmes, comme Google ou Facebook, qui sont responsables de la transmission d'informations et dont l'impartialité a pu être mise en cause, travaillent aujourd'hui à des correctifs pour que les usagers ne reçoivent pas des informations tendancieuses allant dans un seul sens, ce qui peut menacer la démocratie.

Plusieurs rapports, en particulier de l'Office des choix technologiques, ont été publiés sur ce thème mais les choses évoluent très vite et cela nécessite un suivi attentif pour réagir très vite aux dangers. Je mentionne ici l'épisode dit des « drones tueurs » : on n'en parle plus aujourd'hui parce que le phénomène a été maîtrisé : certains États félons peuvent

éventuellement continuer à les utiliser mais c'est une pratique désormais condamnée par la communauté internationale.

L'utilisation croissante d'algorithmes sur les marchés financiers a été mentionnée et on peut d'ailleurs y voir une preuve supplémentaire de la capacité des robots à effectuer certains métiers. Des verrous de sécurité sont prévus pour éviter toute déstabilisation excessive mais il faut renforcer la veille et nous proposons de la confier à une autorité qui relève probablement du niveau européen voire occidental, étant entendu que l'Asie se caractérise par un cadre éthique un peu différent. Une telle différence se retrouve en matière de santé puisque le contrôle est très strict dans l'Union européenne, par exemple, pour les données personnelles, les cellules souches et les expérimentations sur les animaux tandis qu'en Chine ou en Inde les règles sont plus souples.

M. Claude de Ganay, député, rapporteur – Je précise que l'Office tout en soulignant le risque d'instabilité financière résultant de l'utilisation des robots n'a pas approfondi ses investigations sur ce sujet ; une nouvelle initiative relèverait de la compétence des commissions parlementaires en charge de l'économie ou des finances.

Mme Dominique Gillot. – Dans tous les domaines où on utilise l'intelligence artificielle, en particulier social, les commissions concernées pourraient saisir l'Office.

Par ailleurs, l'agroalimentaire est également un des secteurs où la recherche est source de progrès considérables à condition de bien l'orienter et de disposer d'instruments de contrôle suffisant. Or pendant longtemps on n'a pas identifié les enjeux, jusqu'au lancement, en 2017, de l'opération « France Intelligence Artificielle » qui a donné lieu à la remise d'un rapport en mars 2017. La volonté politique de faire de l'intelligence artificielle non seulement un sujet de développement économique mais aussi de collaboration entre la recherche publique et privée est donc très récente. Je précise que l'initiative a été lancée par le ministère en charge de l'innovation et qu'il m'a fallu insister pour que le ministre de l'enseignement supérieur y prenne toute sa place. On ne soulignera jamais assez que la transministérialité est indispensable dans ce domaine.

La citation de Rabelais, « science sans conscience... », ne pouvait pas ne pas figurer dans notre rapport. Pour autant, cette idée comporte des limites car il est extrêmement difficile d'entraver la recherche et de brider toutes les initiatives scientifiques, mais nous devons effectivement les encadrer de façon pragmatique. J'ajoute que l'intelligence artificielle a un grand rôle à jouer dans la compréhension de nos sociétés et les sciences humaines et sociales ont été réhabilitées par ce biais avec la progression de l'interdisciplinarité.

M. Claude de Ganay, député – Un rapide complément pour évoquer les interrogations sur l'avenir du plan consacré à l'intelligence artificielle lancé avant les élections : nous demanderons au nouveau Gouvernement s'il entend poursuivre la stratégie qui a été initiée.

Mme Dominique Gillot. – Lundi dernier, dans le cadre de la conférence territoriale, un des ateliers était consacré au numérique et le ministre a bien précisé qu'il ne fallait pas limiter l'approche aux instruments ou aux infrastructures mais aussi aux contenus et la question de l'intelligence artificielle est donc bien présente dans celle de l'accès pour tous au numérique.

M. Marc Daunis. – Nous traitons là, en tant que citoyens et comme législateur, un des défis majeurs de l’humanité. Nier l’intelligence artificielle en se focalisant sur ses dangers serait absurde mais on ne peut pas écarter d’un revers de main les inquiétudes qui sont exprimées, d’autant que l’intelligence artificielle va totalement imprégner notre quotidien et que, dans dix à quinze ans, les machines vont être capables d’évoluer de façon quasi génétique.

Tout ceci me conduit à rappeler trois propositions majeures qui portent d’abord sur la très grande attention à accorder au développement de l’intelligence artificielle à but non lucratif, l’« open IA », ensuite sur le contrôle préventif et enfin sur la création, au niveau international, d’un organisme de régulation et d’éthique rattaché à l’ONU sans lequel nous vivrons sous la menace permanente de délinquants technologiques.

M. Claude de Ganay, député – J’approuve ces propos et je signale que nous diffusons un document synthétique sur l’éthique dans le domaine de l’intelligence artificielle.

Mme Dominique Gillot. – votre proposition de création d’un organisme rattaché à l’ONU est une des réponses possibles aux pistes de réflexion que nous avons lancées. Vous citez le cas de l’open IA qui permet effectivement un très large accès à des technologies qu’il faut assortir de verrous.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je remercie les intervenants pour ce très intéressant débat et je serais tenté de préconiser une cellule de veille sur ce sujet fondamental.

La réunion est close à 12 h 30.

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Audition de M. Stéphane Travert, ministre de l’Agriculture et de l’Alimentation

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous accueillons cet après-midi M. Stéphane Travert, ministre de l’agriculture et de l’alimentation. J’en suis d’autant plus heureux que c’est un normand, un bas-normand, précisément...

(Exclamations sur plusieurs travées).

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Tiens, les hauts-normands se réveillent ! *(Sourires)*. Je plaisante, mes chers collègues ! Nous sommes désormais une grande région, et nous avons à la tête du ministère de l’agriculture un de ces normands conquérants. Monsieur le ministre, je vous cède la parole.

M. Stéphane Travert, ministre de l’agriculture et de l’alimentation. – Je suis très heureux de pouvoir échanger avec vous aujourd’hui, et de retrouver des amitiés normandes au sein de la chambre haute. C’est toujours un plaisir de venir parler d’agriculture au Sénat, et je reviendrai chaque fois que vous le jugerez utile et nécessaire pour vous exposer les actions que j’entends mener en tant que ministre.

Les sujets sont nombreux, vastes, de natures très différentes. Une chose est sûre : au ministère de l’agriculture et de l’alimentation, on ne s’ennuie jamais ! Il y a tout d’abord la gestion des crises, même si j’ai tendance à leur préférer le terme d’aléas : le gel qui a touché

la viticulture, la crise des palmipèdes gras, des abricots, ou encore de la canne à sucre, les épisodes de sécheresse... Viennent ensuite les objectifs à court terme : il m'apparaît nécessaire de restaurer la confiance dans la parole de l'État dans les plus brefs délais. Cela passe notamment par le respect des dates de versement des aides publiques. À moyen terme, la priorité va au renforcement de la position des agriculteurs dans les négociations avec les transformateurs et les distributeurs. En effet, comme le Président de la République l'a rappelé à plusieurs reprises, les agriculteurs doivent être payés au juste prix pour pouvoir vivre dignement de leur métier. Sur le long terme, le financement de la politique agricole commune (PAC) dans un nouveau cadre géographique et budgétaire constitue un véritable défi. Brexit, droit européen en matière de concurrence : autant de chantiers qui nous attendent. Mais si l'Europe est notre horizon, la main invisible du marché ne peut être notre seule boussole. Enfin, des débats plus philosophiques s'inscrivent dans nos objectifs à très long terme : nature de notre alimentation, consommation de la viande, bien-être animal, respect de la biodiversité, cohabitation du loup et de l'élevage en montagne... les sujets ne manquent pas.

Il est très important de pouvoir recenser les sujets et leur temporalité, afin de leur apporter les meilleures réponses concrètes possibles.

Au-delà de ces considérations générales, voilà le constat chiffré : l'agriculture et l'agroalimentaire représentent 11 % de notre PIB et emploient 1,2 million de personnes. La France, première puissance agricole et agroalimentaire en Europe, se voit verser 9 milliards d'euros tous les ans par l'Union européenne, ce qui en fait le premier bénéficiaire de la PAC. Avec 60 % d'exportations à destination de l'Union européenne et un excédent de 9 milliards d'euros en 2016, ces secteurs demeurent structurellement exportateurs. Pourtant, malgré l'ensemble de leurs atouts, l'agriculture et l'agroalimentaire doivent faire face à des difficultés bien connues. Les comptes de l'agriculture ont été publiés il y a quelques jours et montrent que les revenus de certaines filières s'avèrent très mauvais. En 2016, le résultat net par actif et la valeur ajoutée brute de la filière agricole ont diminué respectivement de 21,9 % et 8,4 % par rapport à 2015. Le recul est très marqué, alors que ce taux était positif sur les deux années précédentes. Les filières peinent à se structurer efficacement, le dialogue entre les différents maillons, souvent insuffisant, est parfois même déloyal.

Nos exportations restent dominées par les vins et les spiritueux, les céréales et les produits laitiers. En dix ans, la France est passée de la 3^{ème} à la 5^{ème} place des pays les plus exportateurs. Certains secteurs, comme l'élevage, connaissent des retards d'investissement, entraînant une baisse de compétitivité. Quant au poids économique des industries agroalimentaires dans les outre-mer, il reste concentré sur quelques filières.

La gestion des risques et des aléas pour faire face aux menaces naturelles constitue également un défi qu'il est urgent de relever. La recherche française est excellente, mais ses liens, tant avec l'enseignement supérieur qu'avec le monde économique, sont trop distendus pour augmenter la création de valeur.

En dépit d'un marché de l'emploi plus porteur, les métiers et les formations en agriculture et agroalimentaire souffrent d'un véritable manque d'attractivité. Il est nécessaire de mettre un accent particulier sur la formation, car 95 % des jeunes issus des lycées agricoles, qui maillent notre territoire, trouvent un emploi. Ces établissements font d'ailleurs souvent la fierté des élèves, des parents et des élus.

Enfin, la succession de crises parfois conjoncturelles, souvent structurelles, fragilise de nombreux acteurs et altère encore l'attractivité des métiers. L'enjeu social doit donc être au cœur de nos préoccupations.

Une fois ce constat sur nos atouts et nos fragilités partagé, quel est notre cap ?

L'urgence est de redonner confiance en l'action des pouvoirs publics. Celle-ci a été profondément altérée par les retards de paiement des aides de la PAC, notamment les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC). Je me suis récemment rendu à l'agence de service et de paiement (ASP) où nous avons établi un calendrier de résorption des retards et instauré un contrôle hebdomadaire de la situation. Je ferai tout pour que les délais de paiement soient enfin respectés. L'action publique, c'est dire ce que l'on fait, mais aussi faire ce que l'on dit ; la restauration de la confiance dans l'action publique passe aussi par là. Chacun d'entre nous, qu'il soit membre du Gouvernement ou parlementaire, est concerné.

Régler l'urgence, c'est important ; penser à l'avenir, c'est essentiel. Conformément aux engagements du Président de la République, nous lancerons demain les États-Généraux de l'alimentation (EGA). Cette démarche, innovante et transversale, associera les secteurs de la santé, de l'économie, de l'environnement, de l'enseignement supérieur, des affaires européennes et de la recherche. Nous mobiliserons les parlementaires et les élus locaux, les experts, les représentants des différentes filières, les transformateurs et les distributeurs ; nous mobiliserons aussi, et surtout, les deux bouts de la chaîne, les producteurs et les consommateurs, qui ignorent bien souvent qu'ils ont des intérêts communs.

Les EGA visent à redonner de la force au triptyque « producteur-transformateur-distributeur ». La création et la répartition de la valeur seront donc au centre des débats. Il faut que la voix du producteur retrouve toute sa place dans la chaîne de valeur. Cela passe par notre capacité à trouver des compromis, qui ne soient ni des compromissions, ni des consensus mous. Je crois fermement que nous pouvons trouver ces compromis qui, dans le respect de chacun, permettront au triptyque « producteur-transformateur-distributeur » d'être un triptyque « gagnant-gagnant-gagnant ».

Les premières orientations réglementaires et législatives, qui viseront à renforcer le rôle des organisations de producteurs dans la perspective des futures négociations commerciales, seront connues dès la fin des EGA. À la rentrée, nous poursuivrons nos travaux pour avancer sur la voie d'une alimentation plus sûre, plus saine, plus durable, plus accessible et plus équilibrée. Nous travaillerons donc sur le gaspillage alimentaire, mais aussi, en lien avec la ministre de la Santé, sur la malnutrition et l'obésité. Les effets des campagnes menées il y a quelques années pour inciter à manger cinq fruits et légumes par jour commencent à s'estomper ; nous relancerons donc une campagne autour de la consommation des fruits, et notamment des fruits français, soumis à une forte concurrence. Il faut que nos consommateurs puissent compter sur nos filières d'excellence. Beaucoup a déjà été fait, mais nous devons continuer d'accroître notre excellence. Les questions sociétales, de sécurité sanitaire ou de gaspillage, trouveront ainsi toute leur place dans les débats.

Pour conclure, je souhaite partager avec vous une conviction que j'ai chevillée au corps : sans production, pas de marché ; sans marché, pas d'emplois ni de répartition de la richesse ; sans qualité des produits, pas de fidélisation des consommateurs ; et sans agriculteurs, pas de territoires ruraux. Si j'affirme ces convictions ici, au Sénat, c'est que je sais à quel point vous êtes attachés à la vitalité de ces territoires ruraux. L'agriculture française est la plus belle et la plus performante au monde. Je crois en la richesse de nos

filières, en notre capacité à aller encore plus loin ; j'ai confiance dans les acteurs de nos filières agroalimentaires et dans notre capacité à porter les bons débats pour que, demain, nos exploitations soient plus fortes et plus compétitives. Je crois fermement à la compétition, à l'innovation et à la transmission. Je crois surtout à la complémentarité des modèles agricoles : elle fait l'image de la « ferme France », et c'est elle que je veux porter.

Le défi est immense, la situation urgente. Les mois qui viennent seront décisifs, car lors des prochaines négociations de la PAC, nous devons user de toute notre diplomatie pour faire valoir une politique ambitieuse et défendre les intérêts de la France.

J'en appelle ainsi au soutien de chacun, dans l'esprit qui l'anime, dans les convictions qui sont les siennes, pour accompagner notre agriculture, nos modèles et nos filières.

M. Gérard César. – Je vous remercie, Monsieur le Ministre, pour cet exposé réconfortant. Je souhaite revenir sur le gel qui a frappé nos vignes. Nous avons hélas l'habitude des reports d'annuités d'emprunt et de taxe foncière en cas d'aléas climatiques, ce qui pose d'ailleurs la question de la compensation de ce report pour les communes. La généralisation des volumes complémentaires individuels (VCI), qui permet de garder du stock lors des bonnes récoltes, est une mesure également bienvenue. Mais, avec la récurrence de ces aléas climatiques, il est inconcevable que l'on trouve encore de jeunes agriculteurs pas assurés. Quelles mesures pourrions-nous mettre en place pour nous assurer que tous les agriculteurs soient couverts contre ces aléas climatiques qui perturbent fortement l'agriculture française ?

Par ailleurs, je sais que Michel Barnier s'occupe des négociations avec le Royaume-Uni suite au Brexit. Pouvez-vous nous préciser ce qu'il adviendra de la contribution anglaise ?

Enfin, je vous remercie d'avoir répondu à l'invitation de la confédération nationale des appellations d'origine contrôlée, et je serai heureux de vous accueillir à Bordeaux à cette occasion.

M. Henri Cabanel. – Monsieur le Ministre, nous partageons bien entendu vos craintes et vos objectifs.

J'ai déposé, avec mon collègue Franck Montaugé, une proposition de loi sur la gestion des risques en agriculture. Allez-vous gérer les différents risques – économiques, sanitaires et climatiques – de manière intégrée ou séparément ? Nous savons qu'en raison du réchauffement, les aléas climatiques risquent d'être de plus en plus nombreux. Comment allez-vous aborder les négociations avec les assurances pour trouver une solution satisfaisante pour tout le monde ?

Les producteurs de vins de ma région sont par ailleurs très inquiets de l'augmentation des importations de vins espagnols. Les volumes importés, qui sont passés de 4 à 7 millions d'hectolitres en 13 ans, ont augmenté de 40 % au cours des deux dernières années. Votre prédécesseur, Jacques Mézard, devait rencontrer votre homologue espagnol. Avez-vous prévu de maintenir cet entretien ?

Concernant le juste partage de la valeur dans le monde agricole, nous savons tous que l'agriculteur est le plus lésé. J'irai plus loin : certaines valeurs sont indécentes. Avant

d'être parlementaire, je suis viticulteur. Dans les caves coopératives de Languedoc-Roussillon, la vente de vin en vrac prédomine ; le litre est payé 85 centimes d'euros aux viticulteurs. Ôtez 15 centimes de frais de cave, 50 centimes de frais d'exploitation, 10 centimes de frais divers : il reste au viticulteur 10 centimes. Dix centimes par litre de vin. Dans les restaurants, le verre de 25 cl de vin est vendu entre 3 et 4 euros : c'est indécent ! Quelles sont vos pistes pour corriger cela ?

Mme Élisabeth Lamure. – Monsieur le ministre, je souhaitais vous interroger en premier lieu sur la sur-transposition des directives de l'Union européenne. Pendant la campagne présidentielle, puis avant-hier au Sénat à l'occasion de la Conférence des territoires, le Président de la République a insisté sur la suppression des contraintes qui vont au-delà de ce qu'exigent les textes européens. Comment ce chantier sera-t-il mené dans le domaine agricole ?

Le Président a également indiqué la nécessité de parvenir à un juste prix en matière agricole et de rééquilibrer la chaîne de distribution, et je comprends de vos propos que vous souhaitez agir avant même les prochaines négociations commerciales. En 2008, j'avais été rapporteur pour le Sénat de la loi de modernisation de l'économie (LME) qui avait cherché à mettre fin aux mauvaises pratiques des distributeurs, notamment par un encadrement accru des négociations et la suppression des marges arrières. Néanmoins, ces dispositions ont été contournées depuis lors, de sorte que c'est encore aujourd'hui le prix de production qui est pénalisé dans les négociations. Quelles évolutions, éventuellement législatives, envisagez-vous en la matière ?

M. Joël Labbé. – Je me réjouis de l'ouverture demain des États généraux de l'alimentation ; il faut qu'ils s'inscrivent, en bonne intelligence, dans une stratégie « gagnant-gagnant » pour les producteurs avant tout, mais aussi pour les consommateurs, la biodiversité et la santé humaine.

En 2014, le Parlement avait créé les projets alimentaires territoriaux : que faire pour qu'ils se développent davantage et ainsi favoriser plus encore l'ancrage territorial de l'alimentation ?

Par ailleurs, nous avons eu beaucoup de difficultés à inscrire un objectif de 40 % de produits locaux et de 20 % de produits bio dans la restauration collective. Or, le Président de la République a annoncé, il faut le saluer, vouloir intégrer 50 % d'alimentation locale ou bio dans les restaurants collectifs. Comment cela sera-t-il mis en œuvre ?

Enfin, à l'occasion de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en 2014, nous avons travaillé sur la règle du « 4 pour 1 000 » qui permet, grâce aux prairies permanentes et aux activités agricoles en général, de stocker le carbone. Où en est-on aujourd'hui de ce projet ?

M. Daniel Gremillet. – Demain se tiennent les États généraux de l'alimentation, mais je rappelle qu'il y a déjà eu des assises ou des grandes réunions de ce type au cours des dernières années, sans que cela ait abouti à des mesures concrètes permettant d'apporter des solutions réelles aux difficultés que connaît notre agriculture. J'espère donc que cette réunion permettra effectivement d'apporter des réponses.

Vous avez rappelé l'engagement du Président de la République sur le paiement d'un juste prix aux agriculteurs : mais qu'entendez-vous par « juste prix » ? Car il y a un

problème de distorsion de concurrence : comment se positionne-t-on par rapport aux réglementations françaises – on a évoqué à l’instant le phénomène de sur-transposition – qui créent un différentiel de concurrence avec les autres États membres de l’Union européenne.

S’agissant des retards de paiement des aides PAC, la situation n’est aujourd’hui plus tenable : des travaux réalisés par des agriculteurs depuis plus de deux ans ne sont toujours pas réglés à ce jour. Cela engendre un problème de confiance, lié en particulier à la lourdeur des démarches administratives et des contrôles, et un décalage profond avec les engagements qui sont donnés par les pouvoirs publics et leur concrétisation.

Sur la PAC, nous avons besoin de connaître la position du ministre, alors même que le Sénat va rendre public demain un travail sur l’évolution de celle-ci.

Pouvez-vous par ailleurs, Monsieur le ministre, nous en dire davantage sur le plan de modernisation de l’agriculture et les engagements annoncés ?

Enfin, il faut que tous les acteurs de la chaîne agroalimentaire – distributeurs, transformateurs, producteurs – puissent faire leur métier ; en particulier, il faut que chacun puisse continuer d’investir dans la recherche et l’innovation. Je suis d’ailleurs toujours surpris d’entendre dire qu’il faut une agriculture plus sûre et plus saine en France : notre agriculture est fiable et performante, grâce notamment à l’action de votre ministère. Il faudrait du reste également parler de la forêt.

M. Roland Courteau. – On vient d’évoquer la question du gel et de ses conséquences sur la viticulture et le maraichage ; je n’y reviens donc pas. En revanche, j’attire votre attention sur les retards de paiement des aides européennes en matière agricole. Chaque année, ce sont 280 millions d’euros qui sont versés à la France pour moderniser et dynamiser notre secteur viti-vinicole, grâce auxquels notre pays est devenu une puissance exportatrice. Mais les professionnels indiquent que les retards de paiement atteignent jusqu’à deux ans, en partie semble-t-il à cause de l’administration française. Je souhaiterais donc connaître votre position sur ce sujet.

Le Brexit suscite également des inquiétudes pour l’exportation de nos produits. Le Royaume-Uni est l’un des premiers importateurs de nos vins ; ne faudrait-il pas réfléchir à des accords bilatéraux destinés à sécuriser nos relations commerciales dans ce domaine ? En outre, sur d’autres marchés internationaux, la France est fortement concurrencée : ainsi, au Japon, il semble que le Chili soit devenu le premier exportateur de vin devant la France. Un accord commercial a été annoncé entre l’Union européenne et le Japon : un tel accord pourrait permettre aux exportateurs de vins d’économiser quelque 140 millions d’euros de droits de douanes, ce qui permettrait aux produits européens d’être moins désavantagés par rapport à ceux des pays tiers, et notamment des Amériques. Pouvez-vous nous informer davantage de la teneur de cet accord et de ses incidences, compte tenu de l’importance du marché japonais ?

En dernier lieu, je souhaiterais vous interroger sur les conséquences du Brexit sur le financement de la PAC et les inquiétudes qui naissent chez les professionnels au regard de certaines propositions de « nationalisation » de la PAC.

M. Henri Tandonnet. – Très récemment, le Conseil général de l’alimentation, de l’agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a déposé récemment un rapport intitulé « Eau, agriculture et enjeux climatiques : statu quo ou anticipation ? ». J’insiste sur le rôle de l’irrigation pour l’ensemble des modes de culture : il ne faut pas se priver de l’eau disponible

en France. Si l'on raisonne en « eau virtuelle », aujourd'hui, on serait importateur de 25 % de l'eau dont on a besoin en France, alors que l'Espagne, dans le même temps, prévoit d'augmenter ses capacités de stockage de 20 %. Quelle sera donc votre politique en matière d'irrigation des espaces agricoles ?

Je veux souligner le problème des effectifs de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Dans mon département se trouve une entreprise de produits phytosanitaires employant 800 salariés qui possèdent 75 % du capital social, exportant dans 25 pays et investissant 8 % de son chiffre d'affaires dans la recherche. Cette entreprise attend trois à quatre ans l'homologation de ses produits, notamment les produits de biocontrôle. Une solution simple peut être trouvée et elle dépend de vous : doter l'ANSES des effectifs suffisants. Cela fait cinq ans que le Sénat le demande et les choses n'ont pas évolué ; pourtant, ce n'est pas un problème de budget puisque les entreprises rémunèrent directement l'ANSES pour opérer ces homologations.

En tant que président du groupe d'études « Fruits et légumes » du Sénat, je me suis intéressé au programme européen « Un fruit à la Récré » et essayant de le mettre en place dans ma commune. Seuls 25 % des crédits disponibles ont à ce jour été utilisés, ce qui s'explique par des formalités administratives extrêmement pointilleuses exigées pour leur versement. La demande de subvention que j'avais faite a été refusée au motif que la facture ne mentionnait pas la date du paiement, alors même qu'y était indiqué que la somme avait été mandatée à une date spécifiée, le tout certifié par la Trésorerie... Nous avons donc abandonné cette initiative. Il faut donc simplifier tout cela, et il n'est nul besoin d'États généraux pour ce faire !

M. Michel Le Scouarnec. – Les producteurs de lait sont dans une situation très difficile, plus difficile encore depuis la suppression des quotas ; en moyenne, il ne leur reste que 350 euros par mois pour vivre. Dans ces conditions, élaborer un juste prix pour les producteurs est indispensable, mais comment le faire, et avec qui ? Une des solutions envisagée pourrait être de jouer sur les quantités. Cela vaut en particulier pour le lait, mais on pourrait l'appliquer peut-être à certaines autres productions. Quel est votre sentiment ?

S'agissant des retraites agricoles, qui ne dépassent souvent pas 800 euros par mois, peut-on envisager une progression dans les années qui viennent ? Certes, porter ces retraites à 1 300 euros par mois représenterait un coût de 500 millions d'euros, c'est donc peu comparé au coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui s'élève à plusieurs dizaines de milliards d'euros, il faut savoir penser aux agriculteurs qui nous ont nourris.

Enfin, quelle politique envisagez-vous en matière de foncier agricole, pour permettre aux jeunes de s'installer ?

Mme Sophie Primas. – Quelle est votre position sur un traité comme le CETA, qui comporte certes de forts inconvénients pour certains secteurs agricoles – je pense en particulier aux producteurs de viande bovine – mais présente à l'inverse des avantages très importants pour d'autres, à commencer par la production laitière ?

Il faut aussi libéraliser l'action des agriculteurs. Nous avons en France des contraintes trop fortes en ce qui concerne notamment la transition énergétique. Ainsi, il faut cinq ans en moyenne pour mettre en place une station de méthanisation. Nous avons également des prises de position au niveau européen qui remettent en cause les biocarburants

de première génération sans donner les capacités de passer aux biocarburants de deuxième génération, alors qu'il y a aujourd'hui de lourds investissements à amortir. Et se pose également le problème des retenues collinaires.

En ce qui concerne les produits phytosanitaires, je voudrais insister sur la lutte contre les trafics ; c'est un problème majeur, mis au jour il y a quelques années dans le cadre d'une mission d'information sénatoriale, en particulier dans le sud-ouest et entre la France et l'Espagne. D'ailleurs on ne peut plus accepter une réglementation qui interdit la commercialisation de produits agricoles français traités avec des molécules interdites en France et accepter, dans le même temps, sur le marché français des produits issus d'autres pays européens et pourtant traités avec ces mêmes molécules. Mais c'est une question difficile, puisqu'elle relève du niveau européen.

Sur la PAC, quelle sera votre position ?

Je rappelle en dernier lieu que je m'étais opposée au principe des 40 % d'alimentation locale ou bio en restauration collective car, dans mon département, nous n'avons pas les capacités de produire autant et le risque est de favoriser des filières de produits venus en particulier d'Irlande ou de Roumanie qui ne répondent pas aux mêmes critères d'appellation biologique de notre pays. Dans ces conditions, comment comptez-vous faire pour structurer les filières et les outils de transformation nécessaires dont nous ne disposons pas aujourd'hui, en particulier en Île-de-France ?

M. Ladislas Poniatowski. – Je vais concentrer mon propos sur la biomasse et les énergies renouvelables. Face aux difficultés financières qu'ils connaissent, les agriculteurs cherchent de plus en plus à diversifier leur activité en recourant à des activités et des ressources non agricoles, à commencer par le photovoltaïque et la méthanisation. Une petite unité de méthanisation coûte environ 2,4 millions d'euros et le prix d'achat de l'énergie produite est inférieur à celui pratiqué en Allemagne. Nous subventionnons donc davantage que celle-ci, grâce à l'ADEME, pour environ 15 %, mais aussi grâce aux régions et, le cas échéant, aux départements. Mais surtout, sans l'aide des fonds structurels européens, ce type d'activité ne pourrait prospérer ; or, le montant de cette aide varie selon les secteurs, ce qui n'est pas logique.

En outre, il existe un seul prix de rachat d'électricité pour la production photovoltaïque. Or, le président Jean Claude Lenoir et moi-même essayons de convaincre le régulateur de la nécessité d'introduire plusieurs prix, comme c'est le cas dans d'autres pays voisins, en fonction des contraintes de production, qui ne sont pas les mêmes partout sur le territoire, au nord ou au sud. Soyez l'avocat des agriculteurs : aujourd'hui, ce sont les grandes surfaces qui ont fortement investi dans le photovoltaïque ; tant que cela ne sera pas suffisamment rentable pour les petits agriculteurs, ces modes de production ne se développeront pas chez eux.

M. Pierre Cuypers. – Je veux revenir sur le sujet déjà abordé des productions agricoles à destination non alimentaire car celles-ci participent dans une large mesure aux équilibres en matière énergétique et aux débouchés agricoles. Un projet de texte de l'Union européenne envisage de ramener de 7 % à 3,8 % l'incorporation des biocarburants dans les énergies en matière de transports. Face à cette menace, la position de la France a été jusqu'ici mal défendue, et requiert tout votre engagement. À défaut, il y a un risque de mise en péril d'une filière qui a généré des emplois, a permis une moindre dépendance en matière de besoins en protéines pour l'alimentation animale et a contribué à l'aménagement du territoire.

M. Franck Montaugé. – Le Sénat examine demain le rapport du groupe de travail sur l'avenir de la PAC, et à cette occasion, il faut absolument souligner que la PAC ne doit pas être une variable d'ajustement à l'intérieur de l'Union européenne, ni d'ailleurs dans les relations commerciales internationales ou dans les arbitrages budgétaires français.

Je voudrais évoquer la situation des zones défavorisées simples : dans mon département, cinquante communes sortiraient de la cartographie des zones défavorisées avec des exploitations où l'on ne peut guère faire que de l'élevage et dans lesquelles les éleveurs vivent pour l'essentiel grâce à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN).

S'agissant des investissements, notamment dans la numérisation ou la digitalisation, le potentiel est énorme, mais les investissements doivent être à la mesure des besoins ; or, souvent, ils sont surdimensionnés par rapport aux besoins des exploitants.

Sur la question des retraites agricoles, évoquée par Michel Le Scouarnec, je rappelle que le Sénat a été saisi d'une proposition de loi issue du groupe socialiste, adoptée à l'Assemblée nationale ayant pour objet de porter à 85 % du SMIC le minima de la retraite agricole. Je souhaite que ce texte puisse être inscrit prochainement à l'ordre du jour de notre assemblée.

M. Daniel Laurent. – Il y a des dysfonctionnements dans la gestion des dossiers relevant de la PAC, du fait du système de télédéclaration, du non-paiement des subventions ainsi que de la complexité des procédures, l'administration ne facilitant pas toujours les choses. Monsieur le ministre, faites quelque chose, le monde agricole – qui est mécontent, insatisfait et gronde – vous en sera reconnaissant !

Sur la question des aléas climatiques, je rappelle la situation des jeunes agriculteurs qui doivent faire face à de lourdes charges et à des emprunts importants et ne peuvent donc pas faire face aux situations liées au gel ou à la grêle. Se borner à reporter les échéances ne suffit pas.

J'attire votre attention sur la réserve climatique. En Charente-Maritime, pour le cognac, il est possible de constituer une réserve climatique annuelle. Mais il faut aller plus loin et instaurer des réserves climatiques exceptionnelles dans l'hypothèse d'événements climatiques exceptionnels. Cela permettra de s'adapter aux circonstances climatiques, alors que les assurances ne permettent pas de compenser intégralement les sinistres.

Enfin, sur la révision des zones défavorisées, je rappelle que j'avais déjà interpellé votre prédécesseur, M. Stéphane Le Foll. Je comprends les contraintes budgétaires, mais il faut prendre pleinement en considération la situation potentiellement désastreuse que peuvent rencontrer les agriculteurs qui ne sont plus éligibles à ces dispositifs.

M. Martial Bourquin. – L'élevage et l'emploi ont bénéficié d'un milliard d'euros dans le cadre de la réorientation de la PAC 2014-2020. La grave crise agricole que nous avons connue a conduit le ministre Stéphane Le Foll à élaborer un plan de soutien aux filières bovine, porcine ou encore laitière.

Dans le lait, la fin des quotas laitiers s'est accompagnée d'une surproduction, cause de la crise. Or, dans cette crise laitière, certains ont résisté comme l'appellation d'origine protégée (AOP) Comté, spécialité de la Franche-Comté. Un comité professionnel de gestion de l'appellation fixe des quotas et un cahier des charges strict, avec un plafond de

4 600 litres par hectare à ne pas dépasser et qui impose l'autonomie fourragère. La qualité du produit et la maîtrise de l'offre permettent d'obtenir des prix rémunérateurs pour les producteurs, qui sont regroupés dans des coopératives, qui ont la mainmise sur la transformation du lait et donc sur la création de valeur ajoutée. C'est un modèle à suivre.

La loi d'avenir agricole avait promu l'agro-écologie. La montée en gamme de notre agriculture est importante et passe par là. Votre ministère continuera-t-il dans cette voie ?

L'utilisation d'intrants en agriculture est en lien avec les problèmes de pollution des rivières : nous avons de graves problèmes dans les sols karstiques. Les consommateurs sont demandeurs de produits avec le moins possibles d'intrants, voire des produits biologiques. Ce sont des marchés de niche actuellement. Mais avez-vous l'intention de développer le bio ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – La filière équine présente un potentiel important, avec 15 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 180 000 emplois, pour la plupart non délocalisables, et une reconnaissance internationale de son excellence dans tous ses aspects, de l'élevage à la compétition. M. Jean Arthuis s'était exprimé durant la campagne présidentielle devant les représentants de la filière équine sur plusieurs sujets : taux réduit de TVA, création éventuelle d'une délégation interministérielle au cheval. Quelles seront les suites de ces propositions ? Le ministère compte-t-il reprendre la dynamique interministérielle qui devait aboutir à un contrat de filière ? Souhaitez-vous créer un délégué interministériel au cheval ? Comptez-vous poursuivre les discussions à Bruxelles sur le taux réduit de TVA et quelle est la place du cheval dans la future PAC ?

La filière bois, qui représente un chiffre d'affaires d'environ 60 milliards d'euros et un peu moins de 500 000 emplois en France, a fait l'objet d'un plan national lancé par votre prédécesseur. Les acteurs de la filière ont beaucoup d'attentes : disposer d'un fonds stratégique bois doté de 150 millions d'euros, un retour à la forêt d'une partie de la taxe carbone, mais aussi développer la recherche, la formation et l'innovation, notamment autour de la chimie du bois. Ils souhaitent aussi une sanctuarisation des crédits de la politique forestière, alors que le budget national de la forêt est désormais intégré dans le même programme budgétaire que le soutien à l'activité agricole. Quelle réponse souhaitez-vous apporter sur ces points ?

Quelle réponse entendez-vous apporter au problème de l'accaparement des terres agricoles et en particulier viticoles ? En Côte-d'Or, nous nous interrogeons sur cette question. Comment permettre aux jeunes d'acquérir des terres à un prix accessible permettant ensuite une exploitation viable ? Quel est le rôle des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ?

M. Alain Duran. – Parmi les prédateurs, l'ours est présent dans les Pyrénées : on y dénombrait 29 spécimens, dont 27 dans les Pyrénées centrales, notamment en Ariège. Il existe un problème de consanguinité de ces ours, dont 70 % sont issus du même père. Les experts estiment qu'il faudrait 250 ours pour surmonter ce problème. La cohabitation avec les activités pastorales, qui sont au cœur de l'activité agricole en zone de montagne, serait alors extrêmement difficile. Déjà, les estives les plus exposées sont aujourd'hui abandonnées : les rhododendrons remplacent la pelouse et les éleveurs ne trouvent pas de successeurs. Le plan ours coûte 3,5 millions d'euros par an à l'État. Quel plan envisagez-vous pour réintroduire les bergers dans les Pyrénées ?

M. Daniel Dubois. – Avec mon collègue Gérard Bailly, nous avons produit l'année dernière un rapport sur la simplification des normes en agriculture et fait voter une résolution par le Sénat sur le même sujet. Nous avons constaté que pour aller vers plus de simplification des normes, il fallait une volonté politique forte, installée dans la durée, avec une institutionnalisation de la démarche de simplification et un contrôle du Parlement.

La précédent Gouvernement a mis en place le comité de rénovation des normes en agriculture (CORENA) et a commandé des rapports sur les contrôles à Mme Frédérique Massat et sur la simplification à Mme Odette Herviaux. Mais il reste beaucoup à faire. Quelles instances de pilotage de la simplification entendez-vous mettre en place ? Le CORENA va-t-il continuer son existence ? Comment le Parlement sera-t-il associé ? Il me paraît essentiel que l'on fixe des objectifs chiffrés et qu'on vérifie régulièrement s'ils sont ou non atteints. Quels seront les premiers axes de simplification en agriculture, notamment dans la future loi relative à la transformation des relations entre l'administration et le public ? Concernant les produits phytopharmaceutiques, pensez-vous possible de ne pas sur-réglementer par rapport aux exigences européennes, ce qui est le cas aujourd'hui ? Comment sera mis en œuvre le « droit à l'erreur » pour les agriculteurs ? Comptez-vous simplifier les procédures applicables aux installations classées (ICPE) en particulier dans le secteur de l'élevage ? Porterez-vous des simplifications concernant les procédures de création de retenues pour le stockage de l'eau ? On entend parler de simplification du contrôle des structures : en quoi pourrait-il consister ?

M. Jackie Pierre, rapporteur général. – Est-il normal que nombre de nos agriculteurs, alors qu'ils ont travaillé pour certains 45 ans, disposent d'à peine 700 euros de retraite, somme inférieure à ce que peuvent toucher des gens qui n'ont jamais travaillé de leur vie ? Comment dans ces conditions s'étonner des résultats électoraux dans nos campagnes ?

M. Claude Bérit-Débat. – Ne faisant pas partie de la commission des affaires économiques, je remercie le Président de me permettre de poser deux questions au ministre : que comptez-vous faire pour faciliter le stockage de l'eau, en particulier à travers les retenues collinaires ? Et concernant le lait, au-delà des filières sous AOP, que comptez-vous faire pour encourager la contractualisation avec les transformateurs pour développer des filières de qualité, solution pour faire face à la fin des quotas ? L'exemple de l'initiative de Sunlait, qui regroupe 12 organisations de producteurs, est à cet égard intéressant pour assurer une meilleure rémunération des producteurs.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le Sénat a toujours été en pointe sur les questions agricoles. Non seulement nous examinons les textes que nous soumet le Gouvernement, mais nous savons aussi prendre des initiatives. Durant l'été 2015, au début de la crise du lait, le Président du Sénat avait réuni les acteurs des filières lors d'une table ronde et nous avons ensuite préparé une proposition de loi pour renforcer la compétitivité de nos filières agricoles et alimentaires. La compétitivité est le maître-mot, car la qualité de nos produits agricoles n'est pas en cause, mais il convient d'être également économiquement performant. Votée à la quasi-unanimité au Sénat, la proposition de loi été rejetée par l'Assemblée nationale à travers une question préalable. La proposition de loi socialiste sur la gestion des risques avait subi le même sort, faute de créneau à l'ordre du jour.

Vous connaissez la détresse des agriculteurs, qui peut aller jusqu'au suicide. Le secteur laitier, que vous connaissez bien en tant qu'élu de la Manche, est particulièrement touché. Il faut donc agir pour améliorer les revenus des agriculteurs. De ce point de vue, envisagez-vous une modification de la LME ? Concernant la PAC, vous inscrivez-vous dans

la continuité du texte présenté par votre prédécesseur Stéphane Le Foll en mai dernier ? Avez-vous l'intention de modifier la déduction pour aléas (DPA) ?

La détérioration des relations entre le monde agricole et les néo-ruraux est une préoccupation dans nos campagnes. Plus largement, les transformations sociétales conduisent à une certaine défiance à l'égard des agriculteurs, qui se sentent les mal-aimés de la société française, accusés d'être cause de diverses pollutions ou remis en question par les défenseurs de la cause animale. Que comptez-vous faire sur ce point ?

Les difficultés concernant le redécoupage des zones défavorisées durent depuis des mois. Votre prédécesseur considérait qu'avec 10 % d'ajustement possible sur le territoire, il n'y aurait pas de problème. En même temps, il précisait que la décision reviendrait à son successeur. Les élus ne sont pas rassurés.

Concernant le bio, je rappelle que la proposition de loi sur l'ancrage territorial de l'alimentation avait été adoptée au Sénat. Nos désaccords portaient non pas sur un approvisionnement local à 40 %, objectif consensuel, mais sur un approvisionnement bio à 20 %. Se fixer un objectif ambitieux est intéressant mais aurait conduit à s'approvisionner à l'extérieur du pays. L'Assemblée nationale n'a pas examiné cette proposition de loi mais a introduit ses dispositions dans la loi égalité et citoyenneté, qui ont été censurées par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif. Il n'y a donc pas aujourd'hui de loi qui fixe un taux minimal d'approvisionnement en bio dans les collectivités territoriales.

Je voudrais rappeler que la commission des affaires économiques est attachée à l'entretien de bonnes relations avec le ministre de l'agriculture. Ces relations n'étaient pas faciles car pas cordiales avec votre prédécesseur, qui n'aimait pas le Sénat ! Je l'ai dit en séance publique. Il a eu une attitude très fermée sur nos propositions.

(Protestations à gauche.)

Je suis certain que vous aurez le souci de restaurer les bonnes relations que nous devons avoir.

M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. – Je reviendrai au Sénat avec plaisir et souhaite que soient organisées de manière régulière des auditions sur les sujets agricoles, car il convient qu'un lien fort se tisse entre le ministère et les élus. Je prends aussi l'engagement de convier prochainement les sénateurs de la commission au ministère pour un échange convivial.

En tant qu'élu de la Manche, premier bassin laitier d'Europe, je connais les difficultés du monde rural. Mais certaines filières rencontrent aussi le succès, comme la filière Comté. Il faut aussi montrer ce qui marche pour redonner confiance.

La PAC est un sujet important et difficile dans le contexte du Brexit, qui pose le problème du financement des politiques européennes. Les objectifs du traité mais aussi les nouveaux enjeux liés au changement climatique justifient que l'on conserve une politique agricole qui soit commune. La consultation publique lancée par la Commission européenne montre que les européens sont attachés à la PAC. La PAC doit accompagner la double performance économique, environnementale, mais aussi la performance sociale et sanitaire attendue.

Le soutien au revenu apporté aux agriculteurs dans le cadre de la PAC est indispensable. Les agriculteurs sont aussi des aménageurs du territoire, ce qui justifie un soutien de la PAC. Il faut aussi encourager les pratiques vertueuses des agriculteurs à travers des mesures simples et développer la gestion des risques. Il convient en outre de ne pas opposer les modèles agricoles les uns aux autres.

Le Brexit pose de nombreux problèmes pour l'agriculture, mais aussi pour la pêche maritime. Il est difficile de faire dès maintenant une évaluation de son impact. Michel Barnier négocie avec les britanniques mais nous ne savons pas encore quelles sont les demandes précises du Royaume-Uni, ce qui ne permet pas, en regard, d'énoncer nos propres exigences. Notre force repose sur l'unité des 27 face au Royaume-Uni, qui tente de fissurer ce bloc, par exemple en dénonçant l'accord de Londres sur les zones de pêche. La négociation du Brexit doit durer deux ans : nous allons donc devoir discuter de la future PAC dans l'incertitude des résultats du Brexit.

Pour résorber les retards de paiement des aides de la PAC aux agriculteurs, je me suis rendu dans les locaux de l'ASP. Un plan d'action a été mis en place, notamment concernant le registre parcellaire graphique (RPG). Devant les difficultés informatiques, nous avons privilégié le paiement rapide des aides du premier pilier par rapport à celles du deuxième pilier. Mais le calendrier sera tenu. L'ICHN 2016 sera ainsi payée intégralement au plus tard le 28 juillet prochain. Le retour à la normale est attendu pour 2018.

S'agissant des conséquences des deux épisodes de gel qu'ont subi l'ensemble de nos régions viticoles, je précise tout d'abord qu'avec un taux de couverture encore limité à 25% pour la viticulture, l'assurance récolte peut encore se développer. Des travaux en cours au niveau national et européens portent sur l'abaissement du seuil de déclenchement et sur l'articulation avec les autres dispositifs d'indemnisation de la viticulture.

Pour les viticulteurs non assurés, nous avons mis en œuvre l'ensemble des outils disponibles pour faire face aux crises, avec en particulier les Fonds d'allègement des charges (FAC). Au-delà de la prise en charge de la garantie bancaire qui est octroyée pour les restructurations, l'endettement bancaire ou le renforcement du fonds de roulement – qu'on appelle communément le « volet B », celui-ci étant ouvert à tous les secteurs agricoles depuis l'automne 2016 – le dispositif de prise en charge partiel par l'État à hauteur du tiers des frais de restructuration des prêts professionnels a récemment été élargi à l'ensemble des viticulteurs. S'y ajoutent le report des cotisations sociales ainsi que le dégrèvement de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB). Voilà, pour l'essentiel, les mesures d'accompagnement qui bénéficieront aux viticulteurs. J'ai bien entendu la remarque selon laquelle la viticulture n'est pas globalement le secteur le plus fragile mais nous devons tenir compte d'un certain nombre de cas où les exploitants sont en réelle difficulté.

Il existe également des outils spécifiques aux filières viticoles pour faire face aux aléas avec les VCI et les mises en réserve interprofessionnelles. Ces dispositifs démontrent aujourd'hui leur importance et doivent continuer à être gérés par les professionnels. J'ajoute que le mécanisme des achats de vendanges dispose désormais d'une base légale stable et un arrêté est en cours de préparation pour ouvrir le dispositif à la prochaine récolte.

Sur la gestion des risques, un groupe de travail au sein du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole (CSO) a été mis en place. Des recommandations ont été formulées pour accroître la palette d'outils au service des agriculteurs et les aider à faire face aux aléas de toute nature. J'ai demandé à mes services de

travailler avec les professionnels pour définir une stratégie nationale de gestion des risques et pour renforcer le conseil et la formation des agriculteurs ainsi que les démarches préventives.

S'agissant de l'approvisionnement en eau, nous allons introduire, dans le plan de simplification qui sera bientôt lancé et également à travers le prochain projet de loi de finances, des outils destinés à améliorer la gestion de l'eau, avec, par exemple, des dispositifs de financement pour la construction de retenues collinaires, qui sont des ouvrages de stockage de l'eau. Il s'agit, je le précise, de travailler sur ce sujet de façon sereine. Le CGAAER vient de me remettre un rapport important qui concerne l'eau et sur lequel je souhaite m'appuyer pour engager des travaux d'évaluation – je souhaite que le Parlement y soit largement associé – et mettre au point assez rapidement des mesures législatives ou réglementaires.

S'agissant des difficultés relatives aux importations de vin espagnol, j'ai rencontré mon homologue espagnole, avec laquelle j'entretiens une bonne relation, lors du dernier conseil agricole. Nous nous rencontrerons à nouveau la semaine prochaine, le 25 juillet, lors d'un comité franco espagnol qui va évoquer un certain nombre de sujets sur nos échanges agro-alimentaires. Parallèlement, les contrôles de la DGCCRF sont intensifiés pour mieux analyser la nature précise des importations de vin et essayer de trouver des solutions durables. Je souhaite que soit maintenue la coopération avec l'Espagne pour définir un équilibre cohérent, avec une concurrence qui soit moins entravée qu'aujourd'hui.

En ce qui concerne les projets alimentaires territoriaux, je suis bien obligé, ici encore, de renvoyer aux EGA mais ceux-ci constitueront notre point de départ pour fonder les politiques que nous allons mener au cours du prochain quinquennat en trouvant des modes opératoires avec les filières et veiller, en lien avec les territoires, à améliorer la qualité de la restauration en dehors des foyers. Je saisis l'occasion pour commenter le chiffre de 50 % de bio dans la restauration scolaire qui a été évoqué : pour moi, il s'agit d'un objectif ambitieux et nous allons travailler à l'atteindre mais il est aujourd'hui impossible de fixer un calendrier précis de réalisation.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Monsieur le ministre, quelle est aujourd'hui la part du bio dans la restauration collective scolaire ?

M. Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation. – Je ne dispose pas de données précises dans ce domaine mais certaines régions et certains départements sont plus avancés que d'autres. Je reviendrai vers vous avec des informations plus détaillées.

M. Daniel Gremillet. – Pour prolonger les propos du Président Lenoir, je souligne qu'il ne faut pas opposer le bio aux labels ou aux appellations contrôlées et l'essentiel est de rappeler, ici au Sénat, que de nombreux savoir-faire sont ancrés dans les territoires. Ces démarches de qualité sont une fierté pour notre ruralité et, à l'heure actuelle, pas un seul ingrédient commercialisé ou proposé dans les écoles ne met en danger la santé des élèves. Rappelons le très haut niveau d'exigence atteint dans notre pays et, de grâce, travaillons intelligemment sans opposer les uns aux autres et sans fixer dogmatiquement des pourcentages.

M. Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation : Tout à fait : il ne faut pas opposer le bio aux autres produits. Essayons de cheminer vers l'objectif en tenant compte des labels et des circuits courts qui fonctionnent bien sans pour autant être bio.

L'essentiel est que les producteurs puissent trouver des débouchés rentables pour leurs fabrications de qualité.

M. Ladislas Poniatowski. – Un certain nombre de défenseurs acharnés du bio continuent à se manifester dans de nombreux endroits...

M. Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation. – Sur ce point ma ligne de conduite est de travailler avec les progressistes de tous les bords et notre agriculture ne pourra s'en sortir que si nous trouvons des compromis. Les oppositions stériles ont trop souvent bloqué le système depuis une vingtaine d'années et mon état d'esprit est que chacun sorte des discussions entre les filières avec le sentiment d'avoir fait avancer sa cause et non pas d'avoir réussi à broyer l'autre camp.

J'en viens au plan d'investissement annoncé à hauteur de 50 milliards d'euros, sur lesquels 5 milliards seront consacrés à la modernisation de notre agriculture. La mission interministérielle a débuté à la fin du mois de juin pour déterminer les principaux axes de travail et, dans le cadre des EGA, nous mettrons en place un atelier consacré à la préparation de l'avenir de l'agriculture pour déterminer les meilleures cibles en matière d'investissement, de recherche et d'innovation. Je veux faire ce pari de l'investissement et de l'innovation pour accompagner nos producteurs et accroître leur compétitivité. Il ne s'agit pas seulement de financer, par exemple, l'achat de robots de traite, mais plus globalement d'aider nos agriculteurs à travailler différemment.

S'agissant du lait - un sujet que je connais bien et qui est en partie à l'origine de la tenue des états généraux – il faut avant tout souligner le désarroi des agriculteurs qui reçoivent 280 euros pour 1 000 litres de lait alors que leur prix de revient est supérieur à 350 euros. Personne ne peut accepter une telle situation et je souhaite qu'un volet social fort soit défini car personne ne peut aujourd'hui souhaiter travailler 80 heures par semaine pour un revenu de 800 euros par mois. L'une des pistes de solution est à rechercher dans la revalorisation des produits et certains distributeurs ou transformateurs ont, ces derniers jours, lancé un signal positif en annonçant une hausse des prix du lait. Un prix de 360 euros pour 1000 litres à la fin de 2017 a, par exemple, été fixé comme objectif par le groupe Lactalis : c'est un bon point de départ. Je serai vigilant sur l'avancée des négociations qui se mettent en place mais il nous faudra également travailler sur le droit de la concurrence et sur la contractualisation

S'agissant des négociations commerciales entre le Japon et l'Union européenne, nous attendons les premières analyses des travaux, *a priori* encourageants, et les premières réactions qu'ils suscitent. Le Japon est aujourd'hui fortement importateur de produits alimentaires et cet accord doit nous permettre d'accroître nos exportations. Sur le CETA, nous attendons un rapport pour l'automne.

J'ai également été informé de la nécessité d'améliorer l'efficacité du paiement des aides à la restructuration et à la promotion dans le secteur viticole. J'attends les résultats des travaux engagés par FranceAgrimer et je suis prêt à organiser une réunion pour que nous puissions appliquer ses recommandations.

S'agissant des retraites, on ne peut pas se satisfaire de la situation actuelle et je souhaite ouvrir dans les semaines à venir un débat sur le volet social agricole, dans le cadre des orientations générales fixées par le Président de la République – un euro cotisé doit donner le même droit pour tous – avec une revalorisation des retraites agricoles tout au long du quinquennat.

Je veux partager avec vous le constat selon lequel, mis à part dans certaines régions comme les Landes, notre filière forêt – bois connaît des difficultés : elle a du mal à se régénérer, et pourtant nous ne manquons pas de massifs forestiers. Nous souhaitons donc définir un nouveau cap et j'entretiens un dialogue constant avec le président de l'ONF pour définir des actions fortes. Le Programme national de la forêt et du bois (PNFB) est un chantier majeur dans lequel se sont beaucoup impliqués les professionnels et, pour le finaliser, j'adresserai bientôt un courrier aux préfets, l'objectif étant de créer plus de valeur en mobilisant plus de bois.

Sur la thématique du droit à l'erreur, de la simplification et de la tendance à la sur-transposition, nous nous sommes engagés à progresser pour répondre aux très fortes attentes des agriculteurs et des pêcheurs qui doivent faire face à des normes particulièrement foisonnantes et instables. Le projet de loi qui sera bientôt présenté en conseil des ministres concernera l'agriculture et la pêche mais, juridiquement, il ne peut pas porter sur le droit européen. Nous envisageons donc parallèlement une initiative sur les normes européennes : le Président de la République a donné son accord sur l'idée de lancer un « benchmarking » afin d'harmoniser les pratiques dans l'Union européenne.

J'entends renforcer le rôle du CORENA avec l'accord des professionnels, en identifiant les sources de simplification possibles dans la réglementation actuelle mais aussi parmi les textes plus anciens.

J'ai proposé deux expérimentations dans le cadre du futur projet de loi relatif à la transformation des relations entre l'administration et le public concernant le contrôle des structures : il ne s'agit pas de supprimer le contrôle, mais d'expérimenter dans des départements ou des régions une simplification sur un certain nombre de dispositifs. Le périmètre de l'expérimentation devra être défini en concertation avec les professionnels et en y associant les chambres d'agriculture, qui sont des acteurs de proximité.

Sur les biocarburants, je soutiens leur développement dans les transports, puisque nous avons besoin des biocarburants de première et de seconde génération pour atteindre l'objectif ambitieux de 15 % en 2030. Je défends le maintien du plafond à 7 % pour les biocarburants de première génération, afin de ne pas fragiliser certaines filières fortement pourvoyeuses en matières premières, comme le colza. J'ai demandé l'arbitrage du Premier ministre sur ce point, car je suis convaincu que nous devons générer un *mix* entre les deux générations de biocarburants.

M. Michel Le Scouarnec. – Qu'en est-il sur le foncier agricole, le rôle des SAFER et l'installation des jeunes ?

M. Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation. – En ce qui concerne l'installation, je souhaite qu'on puisse fluidifier le parcours d'installation et nous mènerons ce travail en lien avec les Jeunes Agriculteurs (JA). Les taux d'installation ont chuté, soit parce que les jeunes ne s'installent plus, soit parce que le parcours d'installation est devenu trop kafkaïen. Il faut donc à la fois rénover le parcours d'installation et aider les jeunes en leur accordant plus de facilité pour l'accès au crédit et au foncier. Il y a une vraie importance à établir de bonnes relations avec les SAFER, pour déterminer là où il est possible d'installer des jeunes dans les années à venir et anticiper les besoins de foncier.

Mme Élisabeth Lamure. – Pensez-vous revenir sur les dispositions de la LME ?

M. Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation. – Si je devais apporter une réponse personnelle qui n'engage pas mon ministère, je dirais oui. Nous sommes cependant en attente des EGA et du résultat des discussions que nous allons avoir. Ce n'est seulement qu'après cette phase que nous verrons si nous modifions et, le cas échéant à quel niveau, la LME. Le débat reste donc ouvert.

M. Gérard Bailly. – Je prends note que vous avez indiqué être prêt à revoir les normes agricoles, y compris celles qui datent d'il y a plusieurs années. Sur la question du foncier et de l'installation des jeunes en agriculture, il existe une autre exigence : privilégier les sièges d'exploitation, afin d'être en capacité de fabriquer des produits d'appellation d'origine « à l'herbe ». L'exemple de la production du comté est éloquent : il faut beaucoup d'hectares pour les vaches autour des exploitations.

M. Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation. – Je souhaite indiquer au passage que nous allons mener une évaluation de la loi « Sapin II » qui a été promulguée en décembre 2016. Nous avons besoin de vérifier si les outils mis au service de la compétitivité ont apporté leurs preuves.

En tant que Normand, je considère que la filière équine est essentielle pour le développement de notre territoire, du point de vue économique et sportif. Il demeure encore des marges de progression que nous devons accompagner, notamment sur l'application du taux réduit de TVA. Les élevages équins devront également être pris en compte dans la future PAC. La filière équine, ce n'est pas uniquement un cheval qui gagne un concours de saut d'obstacles, mais aussi des élevages et un savoir-faire qui s'exporte.

Mme Anne-Catherine Loisier. – En ce qui concerne la forêt, toutes les essences se portent bien. La forêt des Landes et le pin maritime forment un cas à part. Les Plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF) se déclinent dans les territoires. Dans le cadre du Conseil supérieur de la forêt et du bois, votre prédécesseur a constitué un comité de suivi et il serait intéressant de savoir comment se met en place cette mobilisation. La forêt française est largement privée et il reste beaucoup à faire sur le sujet du regroupement notamment.

M. Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation. – Je suis prêt à réunir le Conseil afin d'effectuer un point d'étape, cela fera sans doute partie de mes sujets de réflexion durant l'été.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Monsieur le ministre, un grand merci pour avoir répondu à toutes les questions qui vous ont été posées. Je me réjouis de la perspective d'une relation très positive qui s'instaure entre le ministre et la Haute Assemblée.

La réunion est close à 18 h 45.

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

Jeudi 20 juillet 2017

- Présidence de Mme Élisabeth Lamure, vice-présidente de la commission des affaires économiques, et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Avenir de la politique agricole commun : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique du groupe de travail conjoint avec la commission des affaires économique

M. Jean Bizet, président de la commission affaires européennes. – Nos commissions des affaires économiques et des affaires européennes, se réunissent, conjointement, pour examiner le rapport d'information de nos quatre collègues Claude Haut, Daniel Gremillet, Pascale Gruny et Franck Montaugé, complété par une proposition de résolution européenne, et d'un avis politique.

Ce rapport, intitulé *Politique Agricole Commune : traverser le cap dangereux de 2020*, est le fruit d'un travail de fond mené de novembre 2016 à juin 2017. Il a été nourri par un déplacement à Bruxelles et par de nombreuses auditions, dont les comptes rendus ont été publiés sur le site Internet du Sénat.

En 2010, puis en 2012, nos deux Commissions avaient déjà réfléchi ensemble à l'avenir de la Politique Agricole Commune (PAC). C'est donc la troisième fois que nous constituons un groupe de travail à cet effet. Avant de céder la parole aux quatre rapporteurs, permettez-moi de souligner quelques points clé, ainsi que l'importance, pour la Représentation nationale, de se saisir du sujet. Tel a été le cœur de notre démarche, tout au long des derniers mois.

Dans leur rapport, nos collègues rappellent les acquis incontestables de la PAC pour l'agriculture française : à commencer par le soutien budgétaire massif, finançant des aides indispensables à la grande majorité des agriculteurs. L'agriculture doit rester une priorité, à l'heure où de plus en plus de nos concitoyens résident à la ville et non à la campagne.

Au regard de ces avantages, les défauts de la politique agricole commune se sont pas oubliés. On s'accordera aisément, en effet, sur l'insuffisante protection contre la volatilité des prix agricoles, ainsi que sur les échecs et les retards de la politique de gestion des crises. S'y ajoutent la poursuite du vieillissement de la population active agricole et la grande complexité de la PAC. Enfin, l'accroissement des exigences environnementales est largement perçu par nos agriculteurs comme tatillon, bureaucratique et punitif.

Le rapport consacre également d'importants développements aux facteurs d'incertitude des prochaines négociations commerciales. Cela fait suite à l'étude rendue public, fin 2016, par la DG AGRI de la Commission européenne.

Elle porte sur l'impact économique cumulé, pour l'agriculture européenne, des douze futurs accords commerciaux, actuellement en cours de négociation. On en attend une dégradation prévisible du solde commercial pour le bœuf, le porc et la volaille ; le solde global de la balance commerciale agricole de l'Union européenne demeurant toutefois positif

(au minimum à hauteur de 15 milliards d'euros par an). Au total, l'étude publiée par la DG AGRI fait ressortir des résultats prévisionnels contrastés au regard des intérêts français, ce qui nous conduira à faire preuve de vigilance.

Ces éléments de constat seront développés plus largement dans quelques instants par Claude Haut. Le rapport de nos collègues s'attache ensuite à décrire les scénarios d'évolution de la PAC à l'horizon 2020, ainsi que les contours souhaitables de la prochaine réforme : Daniel Gremillet nous les présentera. Je me bornerai, pour ma part, à retenir une idée force : la France doit faire des choix et définir une stratégie.

En effet, la principale menace qui pèse sur la PAC post-2020 est budgétaire. Les moyens de la PAC n'avaient pas fait l'objet d'une réduction massive pour la période 2014-2020, l'enveloppe étant stable en euros courants par rapport à l'année 2013, contrairement aux craintes que l'on pouvait avoir initialement. Rien ne dit que le même équilibre sera trouvé pour la période 2014-2020 : au contraire, la future réforme pourrait se traduire par une baisse massive de crédits. Ce risque budgétaire a été aggravé par le Brexit, qui va priver l'Union européenne d'environ 10 milliards d'euros de ressources annuelles, avant même la fin de l'actuelle période de programmation budgétaire, tandis que d'autres priorités se font jour comme la lutte contre le terrorisme ou la Défense.

Enfin, dans le prolongement du rapport d'information de nos quatre collègues, votre groupe de suivi sur la politique agricole commune a jugé opportun de proposer une résolution européenne. Il entend ainsi, tout à la fois, animer le débat public en France, en formulant des propositions de portée opérationnelle, souligner les principales orientations et les grands principes auxquels le Sénat tient, dans la perspective de la prochaine PAC. Le contenu de cette résolution fera l'objet d'un avis politique que nous adressons directement au Président de la Commission européenne et au Président du Parlement européen, qui doivent nous répondre dans un délai de trois mois.

Pascale Gruny vous présentera le contenu de cette proposition de résolution européenne, avant de céder la parole à Franck Montaugé, pour une synthèse et une mise en perspective du rapport d'information, d'une part, des travaux du groupe de suivi, d'autre part.

En définitive, nous souhaitons, avec Élisabeth Lamure, attirer votre attention sur l'impérieuse nécessité de réfléchir collectivement, dès maintenant, aux contours de la prochaine PAC. Le Sénat peut et doit y contribuer, en amont du calendrier de prise des décisions, par les institutions européennes et les gouvernements des États membres : les travaux de notre groupe de suivi représentent un premier pas dans cette direction. Assurément, nous avons fait là œuvre utile !

Mme Élisabeth Lamure, vice-présidente de la commission des affaires économiques. – Jean-Claude Lenoir a été retenu au dernier moment. Il m'a demandée de le remplacer pour la présentation de ce rapport important.

M. Claude Haut, rapporteur. – En novembre 2010, le groupe de suivi de la Politique Agricole Commune (PAC) constitué par nos deux commissions publiait son précédent rapport d'information, intitulé *Redonner du sens à la PAC*. Nos prédécesseurs y formulaient le constat d'une succession de réformes n'ayant abouti qu'à une insatisfaction permanente. Aujourd'hui, force est de constater le bilan ambivalent, pour notre pays, des mesures arrêtées en 2013, pour la période 2014/2020. Certes, le budget de la PAC demeure important et la France continue d'en être le premier bénéficiaire, avec plus de 9 milliards

d'euros annuels de crédits européens. Pour autant, le risque d'une « perte de substance » de la politique agricole commune, avancé dans le rapport de 2010, s'est, pour partie, matérialisé, tandis que les montants perçus accusent, au fil du temps, un déclin relatif au bénéfice des nouveaux États membres et des autres politiques de l'Union.

Les réformes successives de 1992, de 1999, de 2003, ainsi que le « bilan de santé » de 2008, ont été prolongés par la réforme de 2014 dans l'objectif de promouvoir une politique agricole « plus juste, plus verte et plus simple », compatible avec les exigences de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Cela s'est traduit par le découplage des aides, la promotion de la logique du marché, ainsi que par l'accroissement des exigences environnementales, au prix d'une stricte conditionnalité.

De plus en plus complexe, cette politique est aussi de moins en moins communautaire, sous l'effet de la flexibilité entre piliers, des cofinancements et de l'absence de consensus entre États membres sur la question – centrale – de la régulation des marchés. Aujourd'hui, l'économie générale de la PAC semble donc, pour ainsi dire, à bout de souffle.

Notre rapport privilégie une approche réaliste, fondée sur les réalités de terrain : il en ressort toute l'ambiguïté du bilan de la PAC d'aujourd'hui : il s'agit d'une politique indispensable, mais insatisfaisante.

Beaucoup d'agriculteurs sont désenchantés et regrettent la PAC d'origine, perçue comme un paradis perdu. Si la succession des réformes intervenues depuis 1992 rend l'orientation de marché probablement irréversible, cette évolution a été acceptée en France largement à contrecœur. Enfin, nous devons tirer les enseignements des crises agricoles qui se sont succédé, au cours des dernières années.

Dès lors, nous ne saurions, à l'horizon 2020, nous résigner à un quasi *statu quo*, ou à de simples ajustements techniques : comme le soulignera Daniel Gremillet, notre groupe de travail entend promouvoir plusieurs idées fortes, pour la prochaine PAC. Cette démarche est d'autant plus nécessaire que la politique agricole de l'Union européenne se situe à contre-courant de celle des autres puissances agricoles, qui ont beaucoup accru leurs soutiens publics, depuis la fin des années 2000.

Enfin, partant du constat que la PAC est mal aimée dans l'opinion publique, notre rapport vise également à contribuer à clarifier les termes du débat public. Plus les agriculteurs deviennent minoritaires dans la population et plus les racines rurales des urbains s'étiolent, plus il apparaît indispensable de combattre les mauvais procès. Ces fausses idées reçues, que nous cherchons à contrecarrer, sont, au minimum, au nombre de six : la PAC ne profiterait qu'aux « gros » agriculteurs ; la PAC ne prendrait pas assez en compte l'environnement ; la PAC serait une politique du passé, qui accaparerait, de surcroît, une part excessive du budget européen ; la France bénéficierait indûment et trop de la PAC ; la PAC nuirait aux pays tiers dans les échanges internationaux ; enfin, la PAC favoriserait un modèle agricole industriel au détriment de l'agriculture familiale. Sur tous ces points, nous fournissons dans notre rapport un contre argumentaire. Dans la perspective d'une échéance aussi difficile que celle de 2020, il est indispensable de disposer du soutien de l'opinion publique. Ce travail de pédagogie collective passe, notamment, par la Représentation nationale.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Notre rapport sur l'avenir de la PAC est un point d'étape, alors que les contours de la future réforme ne sont pas encore bien identifiables. Le bilan de la PAC 2014-2020 n'est pas encore fait : l'évaluation à mi-parcours que doit

produire la Commission européenne n'est prévue, au mieux, que fin 2017. Ensuite le calendrier est encore très flou, comme le met en évidence notre rapport : en théorie, il faudrait boucler le cadre financier pluriannuel et les nouveaux règlements PAC au premier semestre 2020. Or, il y aura des élections européennes à la mi-2019 et une nouvelle Commission à désigner. À Bruxelles, nos interlocuteurs ne croient pas à l'échéance de 2020.

Pourtant, cela n'empêche pas aujourd'hui un foisonnement d'initiatives. La Commission européenne elle-même a lancé en février une vaste consultation sur la modernisation et la simplification de la PAC. Elle a reçu 322 000 réponses. Elle publiera à l'automne 2017 un premier document d'orientation expliquant sa vision de la future PAC.

Parallèlement, la Commission avait engagé une démarche de simplification de la PAC dans le cadre de la discussion du règlement Omnibus qui comportait plusieurs dispositions agricoles, comme la baisse de 30 à 20 % du seuil de perte permettant d'activer l'instrument de stabilisation du revenu, ou encore l'assouplissement de la notion d'agriculteur actif. Cette discussion a d'ailleurs fait naître des demandes nouvelles : application du seuil de 20 % à tous les outils de gestion des risques, prise en compte des conclusions de la *Task force* pour renforcer la place des agriculteurs dans la chaîne de valeur alimentaire (à travers par exemple la généralisation de la reconnaissance des organisations de producteurs, ou encore la mise en place d'une lutte contre les pratiques commerciales déloyales).

L'année dernière, la France avait aussi remis à ses partenaires européens un document d'orientation du Gouvernement sur les contours de la future PAC, qui insistait sur trois points : tout d'abord, la mise en place d'une véritable politique de gestion des risques économiques encourus par les agriculteurs, pouvant même aller jusqu'à un troisième pilier assurantiel ; ensuite, le maintien des flexibilités dont on dispose pour adapter la PAC à nos besoins : aides couplées, majoration des paiements pour les premiers hectares (dit paiement redistributif), préservation de l'enveloppe sectorielle vin et fruits et légumes ; et enfin la simplification et l'amélioration des exigences environnementales, avec la piste d'un quatrième critère du « verdissement » des aides du premier pilier (le renforcement de la couverture végétale des sols) mais aussi la refonte des mesures agro-environnementales (MAE), pour aller vers une logique de résultats plutôt que de moyens.

Notre rapport rend compte de toutes ces initiatives. Il appelle à une grande vigilance pour la discussion de la future PAC, compte tenu des risques lourds qui pèsent sur les négociations. Le premier risque est budgétaire, comme à chaque nouveau cadre financier pluriannuel. Le budget agricole avait été maintenu en euros courants pour la période 2014-2020. En sera-t-il de même demain ? C'est peu probable. Les dépenses agricoles représentent encore 37 % du budget européen. Il existe de fortes pressions pour allouer des ressources vers d'autres priorités. Par ailleurs, le « Brexit » complique l'équation, en privant l'Union européenne de 7 milliards d'euros de dépenses mais aussi de 17 milliards de recettes, soit une impasse de 10 milliards. La Commission européenne vient de publier un document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Europe où tous les scénarios, sauf le plus improbable, prévoient une baisse du budget agricole.

Un autre risque est de conserver des règles PAC très passives, qui ne visent en rien à corriger les déséquilibres. Une des personnes auditionnées par notre groupe de travail nous a dit qu'il serait temps que l'Union européenne, plutôt que de « gérer les crises », se mette à « prévenir les crises » : c'est bien l'objectif.

La dernière crise laitière a nécessité trois plans de soutien successifs en deux ans. Seul le troisième a fonctionné lorsque l'on a enfin décidé de retirer des quantités de lait excédentaires du marché. En attendant, les producteurs ont subi une situation très difficile dont nous ne sommes pas encore sortis. Les outils comme la réserve de crise ne sont quasiment jamais utilisés. L'intervention, sous forme de stockage public, se fait toujours trop peu et trop tard. Les organisations de producteurs se voient reconnaître trop peu de pouvoirs. Le risque de la future réforme est de continuer sans volonté régulatrice de la part de l'Union européenne.

La France doit, dans cette réforme, rappeler ses objectifs et défendre ses intérêts, en évitant de se raccrocher à des modèles qui ne pourront pas être suivis. La mise en place d'un *Farm Bill* à l'européenne mettant l'accent sur la gestion des risques semble illusoire, car le soutien massif à des assurances de chiffre d'affaires suppose un budget flexible d'une année sur l'autre, ce qui existe aux États-Unis mais pas en Europe. La mise en place de paiements contra-cycliques comme le propose Momagri est aussi très hasardeuse, notamment à cause de ce problème d'annualité budgétaire.

Dans la prochaine réforme, il faudra être pragmatique, tout en défendant les intérêts de l'agriculture française : simplifier la PAC sans l'affaiblir, tel est l'enjeu qui est devant nous.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je voudrais tout d'abord remercier Jean Bizet de m'avoir invitée à participer aux travaux de ce groupe. La collaboration entre tous les rapporteurs a été excellente. Il me revient de vous présenter notre proposition de résolution européenne. Nous y formulons un ensemble de 17 demandes et recommandations, regroupées en cinq grands thèmes.

En premier lieu, la proposition de résolution rappelle, vis-à-vis de l'opinion publique et des décideurs publics qui n'en ont souvent plus assez conscience, la « légitimité d'une politique agricole commune forte, simple et lisible ». Elle affirme également l'importance de la PAC en termes de sécurité alimentaire et de souveraineté alimentaire européenne.

Le deuxième objectif de la proposition de résolution est de contribuer à lever les incertitudes budgétaires hypothéquant à brève échéance l'avenir de la PAC. Les termes employés se veulent forts : il s'agit de « met[tre] en garde contre le risque qui consisterait, à l'avenir, à considérer la politique agricole commune comme la variable d'ajustement du budget de l'Union ». A contrario, la proposition de résolution souligne que la PAC « demeure une priorité stratégique, qui devra bénéficier, pour la période 2021-2027, d'un budget stable, à la hauteur de ses ambitions et orienté selon une logique d'efficacité maximale ».

Le troisième thème est celui des attentes des agriculteurs, au regard des crises agricoles des dernières années. D'une façon générale, la proposition de résolution considère que « l'orientation de marché de la politique agricole commune rend indispensable de permettre aux agriculteurs d'être en mesure de faire face à la volatilité des prix agricoles ».

Elle fait ainsi valoir « la nécessité absolue [...] de sécuriser les revenus des agriculteurs grâce à une large palette d'instruments, notamment assurantiels », tout en appelant de ses vœux la diversification desdits revenus, « ainsi que la perception [...] d'une plus grande part de la valeur ajoutée ». Pour ce faire, la résolution « souhaite que la prochaine PAC traduise l'inflexion proposée par le rapport [...] de la] *Task force* sur les marchés

agricoles [...] consistant à adapter le droit de la concurrence aux spécificités agricoles et à renforcer effectivement le poids des producteurs dans la chaîne alimentaire ». Il s'agit, en particulier, « d'améliorer le fonctionnement des marchés agricoles par la promotion de la transparence en matière de prix, par le développement de la contractualisation, par le renforcement du rôle des Organisations de producteurs, ainsi que par la lutte contre les pratiques commerciales abusives ».

Le quatrième axe de la proposition de résolution porte sur les modalités de fonctionnement et de gestion de la PAC, à commencer par le soutien aux efforts de simplification déjà engagés. S'y ajoute le souhait d'un renforcement de la politique d'aide en faveur des jeunes agriculteurs. Puis, s'agissant des questions environnementales, il est proposé de considérer qu'elles « doivent être appréhendées avec pragmatisme et efficacité, en s'appuyant sur le développement de la recherche et de l'innovation ».

Enfin, dernier axe de réflexion, la proposition de résolution consacre cinq points aux enjeux du commerce extérieur des produits agricoles. Après avoir rappelé le principe de réciprocité et la nécessité d'une concurrence loyale dans les échanges internationaux, elle approuve les démarches de la Commission européenne en matière de promotion internationale de nos produits, de recherche de débouchés à l'exportation et de respect des indications géographiques sur les marchés extérieurs. La proposition de résolution demande également une amélioration des outils de pilotage permettant d'évaluer, filière par filière et pays par pays, les conséquences *ex ante* et *ex post*, des choix opérés lors des négociations commerciales. Elle souhaite également que « la Commission européenne consacre autant de ressources administratives au suivi des accords commerciaux déjà signés, qu'à l'ouverture de nouvelles négociations commerciales ».

En définitive, en envoyant en ces termes un message politique fort, la présente résolution européenne, complétée par un avis politique adressé au président de la Commission européenne, ainsi qu'au président du Parlement européen, renforcera utilement les efforts déjà engagés par les pouvoirs publics français, pour faire entendre la position française sur l'avenir de la PAC.

M. Franck Montaugé, rapporteur. – Je voudrais aussi remercier Jean Bizet qui a su animer notre groupe de travail, et saluer l'excellente collaboration entre les rapporteurs. Après avoir entendu les professionnels, les pouvoirs publics, les experts, notre rapport dresse le panorama du champ de bataille avant que s'engage la réforme à venir de la PAC. Mes collègues ont résumé ce panorama, j'exposerai les stratégies que nous devons déployer, les axes de la réforme et nos exigences.

Tout d'abord, si une réforme ne se mesure pas uniquement à l'argent qu'on y consacre, il n'y aura pas de PAC acceptable sans budget à la hauteur des enjeux et des ambitions que la France doit avoir dans ce domaine. Pour un PIB de 35 milliards d'euros, les agriculteurs français touchent environ 9 milliards d'euros par an de la PAC (auxquels s'ajoutent un peu plus de 3 milliards d'euros d'aide nationale). Un tiers des exploitations aurait un revenu nul ou négatif sans les aides de la PAC. Pour la France, mais aussi pour l'Union, réduire le budget de la PAC n'est pas acceptable. L'argument selon lequel il n'est pas normal que la France touche autant n'est pas acceptable non plus : nous sommes un grand pays agricole avec presque 30 millions d'hectares, dont 18 de terres arables. Il est parfaitement compréhensible que les aides de la PAC, qui sont basées sur les surfaces cultivées, représentent autant pour la France. Conserver une enveloppe d'aides PAC substantielle doit donc être un objectif prioritaire.

Ensuite, il convient d'adapter la PAC aux nouveaux enjeux pour le monde agricole. Le rapport en identifie cinq.

En premier lieu, il faut avancer sur le chantier de la gestion des risques. J'avais, avec Henri Cabanel et plusieurs collègues, été à l'origine du vote d'une proposition de loi en ce sens, l'année dernière. Le cadre national doit évoluer, avec une déduction pour aléas (DPA) plus souple, ou encore en mettant en œuvre l'instrument de stabilisation des revenus (ISR) dans notre pays. Mais il faut aussi faire évoluer le cadre européen, afin d'utiliser plus d'argent pour la gestion des risques, peut-être au détriment des aides directes, ou encore afin d'abaisser les seuils de sinistre et les franchises pour rendre l'assurance attractive. Plutôt que de se focaliser sur un seul instrument, nous pourrions proposer de mettre à disposition un ensemble d'outils de gestion des risques, que les agriculteurs utiliseraient en fonction de la nature des risques et du niveau de maîtrise possible de l'aléa. Suivant les aléas rencontrés, les outils privés seraient complétés le cas échéant par des interventions publiques. La question de l'obligation de souscription reste ouverte mais la réponse conditionne l'efficacité des dispositifs envisageables, assurantiels notamment. Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres on ne peut être efficace que collectivement, si tout le monde joue le jeu. Enfin, la gestion des risques passe aussi par la diversification de l'activité agricole, par la stratégie de gestion de l'exploitation : diversification des productions, mais aussi développement d'activités annexes comme la méthanisation ou le photovoltaïque, qui peuvent apporter d'autres ressources, plus stables dans le temps que des marchés souvent volatils. Pour l'ensemble des acteurs, une montée en compétence devra accompagner la mise en place des dispositifs et outils de gestion des risques.

Un autre enjeu consiste à pouvoir organiser les marchés et intervenir au bon moment en cas de crise. Il s'agit d'abord de conserver les outils qui restent : intervention publique et aide au stockage privé. Mais il faut pouvoir intervenir plus vite en cas de crise, avec des procédures permettant de reconnaître rapidement la réalité de la situation, après l'alerte des professionnels et des États membres. La crise du lait constitue à cet égard le contre-exemple absolu. Parallèlement, la réforme doit renforcer la place des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire : il faut mettre en œuvre les recommandations de la *Task force*, en imposant la transparence sur les prix, y compris aux industriels et à la distribution, en sanctionnant les pratiques commerciales abusives, en permettant aux producteurs de se regrouper sur des bases larges pour mieux négocier. Les exceptions applicables au secteur du lait doivent être généralisées à tous les secteurs.

Troisième point, la PAC ne doit pas tourner le dos à l'objectif de compétitivité : il faut encourager nos agriculteurs à être performants. Mais la performance ne veut pas dire l'uniformité : il existe plusieurs agricultures et la PAC doit pouvoir les soutenir toutes. Le rapport propose aussi que la PAC soutienne les investissements nécessaires pour améliorer la compétitivité, comme les investissements dans le numérique, ou encore dans la formation des agriculteurs.

Quatrième enjeu, la future réforme de la PAC devra prendre en compte la dimension territoriale. Il faudra conserver le soutien renforcé aux zones défavorisées : les zones de montagne, mais aussi les zones défavorisées simples. À cet égard, le redécoupage des zones bénéficiaires de l'ICHN ne doit pas conduire à pénaliser des territoires où l'élevage reste souvent la seule activité possible. La dimension territoriale implique aussi de soutenir les démarches de qualité, comme les appellations d'origine et les indications géographiques. Elle justifie des aides spécifiques couplées à l'élevage. Enfin, le lien au territoire, c'est aussi le lien avec l'emploi. Il ne faudra pas s'interdire d'engager une réflexion sur la modulation des aides

de la PAC en fonction de l'emploi créé ou subsistant, comme le propose le député européen Éric Andrieu dans un rapport récent pour le Parlement européen.

Dernier enjeu, l'enjeu environnemental. Il ne faudra pas être en position défensive sur ce sujet. Les exigences environnementales à l'égard de l'agriculture n'ont pas cessé de se renforcer. Les agriculteurs s'en plaignent parfois : il convient donc de simplifier, mais pas de reculer, ce qui fragiliserait la légitimité de la PAC aux yeux de l'opinion. Notre rapport propose plutôt de changer d'approche en insistant plus sur les résultats que sur les moyens. L'agriculture européenne rend des services à la société et à l'environnement et les agriculteurs méritent une rémunération au titre des biens publics qu'ils produisent, les externalités positives, comme le stockage du CO₂ dans les sols par exemple. Nous prônons donc un renouvellement de l'approche européenne avec de véritables paiements pour services environnementaux (PSE) rendus par les agriculteurs, dans le cadre du premier ou du second pilier.

M. Michel Raison. – Il est d'usage de commencer en saluant la qualité du rapport, mais celui-ci est, sans langue de bois, excellent !

Ne rêvons pas ! Le budget sera probablement réduit. Il l'aurait été même sans le « Brexit », et d'ailleurs rien ne dit encore que le Royaume-Uni partira... Mais il ne faut pas s'avouer vaincu avant de négocier ! La PAC doit être dépoussiérée. Il est temps de simplifier car la complexité coûte cher. Les marchés sont moins porteurs, plus fluctuants. Faut-il refuser l'idée d'un *Farm bill* ? Il ne faut pas le copier, on pourrait peut-être s'en inspirer. Le défi est de faire face aux fluctuations des prix. Pour cela il faut combiner la PAC avec des mesures fiscales et sociales au niveau national.

La PAC représente pratiquement la dernière politique d'aménagement du territoire existante. Grâce aux compensations des handicaps, au soutien à l'agriculture de montagne ou en zones défavorisées, on a pu conserver une agriculture sur tout le territoire. Il ne faut pas céder non plus sur l'aide aux jeunes agriculteurs. L'agriculture est un secteur où la rotation des capitaux est très lente. Un agriculteur qui s'installe doit attendre des années avant de gagner de l'argent. Mais il ne faut pas tout attendre de la PAC. De même qu'un petit commerçant aura parfois du mal à trouver un repreneur s'il ne baisse pas son loyer et n'accompagne pas son successeur, les agriculteurs doivent changer de culture et aider leurs successeurs. Il faut aussi que chacun assume ses responsabilités. Pour des exploitations comparables, faisant la même chose et soumises aux mêmes contraintes, les revenus varient de un à dix entre les agriculteurs ! La qualité du travail fourni par tous les exploitants n'est pas la même. L'agriculture devient de plus en plus technique. Il importe de mettre l'accent sur la formation, voire la sélection, comme c'est le cas dans l'artisanat ou l'industrie.

M. Gérard Bailly. – J'apprécie beaucoup le travail réalisé et vos propositions sur la simplification, l'environnement, l'aide à l'installation, etc. Le vrai problème est la concurrence inégale à l'intérieur de l'Europe. Comment produire des melons en France lorsque les melons espagnols arrivent en France deux fois moins chers que les nôtres ? L'Allemagne a baissé le salaire de la main d'œuvre étrangère qui est deux fois moindre que le salaire en France ! Comment être compétitif dans ces conditions ?

M. Jean Bizet. – C'est pourquoi nous demandons une harmonisation fiscale et sociale !

M. Gérard Bailly. – Certes mais la rédaction est timide ! Il faut soutenir nos exportations. Nos bêtes ne s'exportent plus. Les génisses se vendent deux fois moins cher qu'il y a trente ans alors que les charges ont augmenté ! Je ne suis pas pour la généralisation du modèle de la ferme des mille vaches, mais il est contreproductif de le montrer du doigt alors qu'il se développe à l'étranger. Voilà 50 ans que je suis élu à la Chambre d'agriculture. J'ai malheureusement l'impression que l'on n'a pas avancé et que les difficultés sont toujours là !

Mme Sophie Primas. – Cet excellent rapport témoigne de l'apport constructif du Sénat ! Il convient de repenser l'architecture de notre système de gestion des risques, de telle sorte que chaque échelon se concentre sur un type de risques. Par exemple, l'Europe pourrait assurer la régulation des marchés. Les États pourraient compenser les aléas climatiques, tandis qu'il appartiendrait aux agriculteurs de s'assurer pour couvrir les aléas de revenus, s'ils le souhaitent.

J'applaudis l'appel à la simplification. Je gère un programme Leader en région parisienne. Que de dysfonctionnements ! On demande aux agriculteurs d'investir et on les fait attendre deux ou trois ans avant de leur verser une subvention...

Il faut harmoniser les normes fiscales et sociales, mais aussi environnementales : on importe d'Espagne des produits traités avec des molécules interdites en France ! C'est inacceptable. Je forme le vœu que l'on puisse inclure dans les appels d'offre pour l'alimentation une préférence locale au titre du bilan carbone. Enfin il faut encourager la diversification et reconnaître le rôle de l'agriculture dans la transition écologique. Je voterai la résolution sans hésiter.

M. Pierre Cuypers. – Je souscris à ces propos. Le « verdissement » à ses limites. Le mot sonne bien, certes, mais il nuit à notre compétitivité ! Nos normes aussi nous empêchent d'accéder à certains marchés. Nous devrions au contraire faciliter l'accès à de nouveaux débouchés. La France a des surfaces disponibles qu'elle doit mieux valoriser.

M. Ladislas Poniatowski. – Votre travail est remarquable. Nos résolutions sont destinées à faire connaître au Gouvernement la position du Sénat. Le gouvernement en fera ce qu'il veut. Pourquoi ne pas aller plus loin en organisant un débat en séance publique ? Le ministre que nous avons auditionné hier a semblé ouvert. Vos comparaisons sont révélatrices. Vous montrez qu'en Allemagne la puissance publique n'a qu'un seul objectif : la compétitivité des exploitations et des entreprises. L'Espagne et l'Italie tendent à faire pareil. Dès lors vous avez raison de poser la question : quelle agriculture veut-on ? Pour quels objectifs ? Nous poursuivons trop d'objectifs. Il faudrait en cibler quelques un, mais vous ne dites pas lesquels.

M. Jean Bizet, président. – Chaque résolution européenne fait l'objet d'un suivi de la part de la commission des affaires européennes. Chaque année le secrétaire général aux affaires européennes nous adresse des bilans à cette fin. En trois ans, on constate que les préconisations de nos résolutions ont été intégralement suivies dans la moitié des cas. Dans 25 % des cas, on a été écouté partiellement. L'agriculture française est plurielle, il est plus difficile qu'en Allemagne de définir une stratégie. Elu du même département que le ministre de l'agriculture, et m'entendant très bien avec lui, je suis persuadé qu'il accepterait l'idée d'un débat à la rentrée. Le prochain cadre financier pluriannuel se décide dès maintenant.

M. Martial Bourquin. – Il sera difficile de préserver le budget de la PAC après le « Brexit ». Pourtant le changement climatique, l'exigence d'indépendance alimentaire, l'importance de l'agriculture justifient que l'Europe ne baisse pas la garde dans la défense de son agriculture. L'aspect positif de la réorientation de la PAC est que les disparités entre les régions montagneuses et de plaine, entre éleveurs et céréaliers ont été atténuées, même s'il reste beaucoup à faire.

Plus d'un milliard d'euros est prévu pour la défense de l'élevage. C'est important car notre solde est négatif en ce secteur. Le premier pilier sera renforcé. Seules la France et l'Allemagne appliquent l'aide aux 52 premiers hectares. Il faut veiller à ce que tous les pays l'appliquent sinon nous serons en situation de fragilité. Quant au verdissement, je constate que là où les producteurs passent au bio, ils ne subissent plus les prix mais les font. Il en va de même dans les zones d'AOP ou d'IGP. Le verdissement n'est pas un boulet à trainer, qui serait contraire aux intérêts de notre agriculture. La demande des consommateurs pour ces productions va croître. Si notre agriculture ne suit pas, cette demande sera satisfaite par des importations !

Mme Patricia Schillinger. – Mon fils agriculteur n'a pas pu s'installer. Je connais les difficultés. Je suis d'accord avec Gérard Bailly, il faut être vigilant face aux distorsions de concurrence. En Alsace, les produits allemands sont moins chers. Désormais même nos bêtes sont abattues en Allemagne, alors que les normes de sécurité y sont bien moindres. Une harmonisation intra-communautaire s'impose. Le point 27 de la proposition de résolution « appelle la Commission européenne à veiller au respect de l'égalité... ». Je propose de remplacer « appelle » par « exige », terme beaucoup plus fort.

M. Jean Bizet, président. – Je n'ai pas d'objection.

Mme Anne-Catherine Loisier. – La surprime des 52 premiers hectares n'est pas pertinente partout. Dans le bassin allaitant de Bourgogne, où l'on fait de l'élevage extensif, 52 hectares ce n'est pas suffisant pour vivre ! Ces éleveurs subissent une double peine, un marché en crise et un abandon par la PAC.

M. Claude Haut, rapporteur. – Je me félicite que, sur un sujet aussi complexe, nous soyons parvenus à un tel consensus sur le diagnostic et sur la nécessité de poursuivre la PAC au-delà de 2020 dans les meilleures conditions possibles. J'espère que notre résolution sera suivie d'effets !

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Ce travail n'a pas été simple, effectivement, et nous sommes parvenus à proposer une résolution alors que les professions agricoles n'ont pas défini de position commune – et que le ministère était, du fait du calendrier électoral, dans une position assez particulière. En fait, cette résolution est la première proposition française sur le sujet ; notre convergence me rassure et me conforte, car pour que la France pèse à l'échelon européen, il faut que le Gouvernement, le Parlement et les professionnels aillent dans le même sens.

Les aspects financiers, ensuite, dépendent de notre volonté politique : allons-nous accorder, ou pas, une place stratégique à l'agriculture ? D'autres pays l'ont fait et notre position consiste à affirmer clairement, alors que la France a perdu des positions, l'importance stratégique de l'agriculture, pour tous nos territoires.

Enfin, la France ne sera forte que si elle a une position commune, largement débattue : il ne faut pas se limiter à cette première étape, que représente notre résolution !

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il faut retrouver la fierté d'une France agricole. L'enjeu concerne, bien au-delà des agriculteurs dont le nombre diminue, tous nos territoires, en particulier avec les salariés de l'agro-alimentaire. Le budget de la PAC est le nerf de la guerre, mais les instances européennes ne nous donnent guère de visibilité, nos visites à Bruxelles l'ont confirmé, c'est inquiétant.

On parle encore de PAC, mais elle est de moins en moins commune, tant les Etats-membres se concurrencent, sans parler des États hors Union européenne. C'est bien pourquoi il faut conduire un débat de fond, parvenir à un engagement politique véritable, pour les années à venir.

La réponse ne saurait être unique ; elle passe par une palette d'outils qu'il faut mettre à disposition des agriculteurs face à la crise – laquelle est diverse, comme les territoires le sont.

M. Franck Montaugé, rapporteur. – Les autorités européennes disposent d'une réserve de crise d'un montant de 500 millions d'euros, mais elles sont très réticentes à l'utiliser, nous l'avons vérifié à Bruxelles. Je crois en une architecture globale de la gestion des crises, qui articule clairement les fonctions de chaque niveau, de l'échelon européen à l'agriculteur même, en passant par les États et par les organisations professionnelles. La question est posée de la création d'un troisième pilier, pour la gestion de crise – mais nous savons que la volonté politique manque, pour le moment.

Même chose pour les outils : ils sont sur la table, disponibles, mais il manque encore de la volonté politique pour aller plus loin. Nous ne gagnerons qu'en créant de la confiance – et nous avons encore bien du travail devant nous !

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Merci à tous pour ce débat, je me réjouis de cette réunion de nos forces, entre commissions, elle démontre l'importance économique de l'agriculture pour notre pays. Oui, nous devons faire des propositions concrètes pour la simplification administrative et normative, au service d'une agriculture moderne. De même, l'harmonisation fiscale, sociale et environnementale est nécessaire, ou bien la politique agricole ne sera plus commune, mais seulement concurrentielle. Enfin, le deuxième pilier n'est pas suffisamment utilisé puisque 1,4 milliard d'euros de crédits ne sont pas dépensés, ce que je ne m'explique toujours pas.

M. Jean Bizet, président. – Il faudra aussi, au-delà de l'harmonisation fiscale, sociale et environnementale, se pencher sur celle de la communication : la cacophonie des agences nationales et des autorités européennes crée de la confusion, préjudiciable à la confiance.

L'agriculture est stratégique, d'autres Etats-continentaux ne s'y sont pas trompés, qui y consacrent bien plus de moyens que nous, les Européens : il faudra le souligner lorsque le budget 2020-2027 sera défini, nous devons viser au moins le maintien du budget actuel.

Le partage de la valeur est essentiel, c'est la raison même des états généraux de l'alimentation. Il faut confirmer la *task force* et donner la primauté à l'agriculture sur la concurrence. La politique européenne de la concurrence, définie en 1957, n'a pas évolué au

rythme du monde économique. Ce matin, nous avons validé la proposition de résolution européenne de Catherine Morin-Desailly, appelant des mesures conservatoires en cas de position dominante pour éviter que se forment des avantages économiques indus – car le temps économique va plus vite que le temps juridique et politique.

Il faut aller plus loin que l'organisation des producteurs, admettre que l'entente puisse devenir la règle en agriculture ; car en face, les centrales d'achat se sont déjà concentrées. Il n'y en a plus que quatre. Aux États-Unis, l'entente entre producteurs a été rendue possible par le législateur dès 1922. Sur ce sujet, il faut faire comprendre au monde économique que la volonté politique est là, qu'elle décide des règles.

La diversification agricole donne la possibilité aux agriculteurs d'être pleinement acteurs de la société d'aujourd'hui. La méthanisation à l'allemande n'est guère satisfaisante...

M. Ladislas Poniatowski. – Elle fonctionne pourtant bien !

M. Jean Bizet, président. – Peut-être, mais elle utilise des céréales nobles, il y aura des décalages avec le prix du foncier. Il faut ouvrir le champ, inclure le photovoltaïque, méthaniser à la ferme : autant de vecteurs pour rendre les agriculteurs acteurs de la transition énergétique.

Je vous propose d'adopter cette PPRE et d'inviter le ministre de l'agriculture à en débattre dès la rentrée !

A l'issue du débat, les deux commissions autorisent la publication des conclusions des rapporteurs sous forme de rapport d'information.

La commission des affaires européennes adopte, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne dans le texte suivant, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

La réunion est levée à 14 h 55.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 28 juin 2017

- 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

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le ministre, nous sommes heureux de vous retrouver, certes dans des fonctions différentes de celles que vous exerciez précédemment, car vous avez toujours témoigné respect et amitié pour notre commission. Je vous souhaite bonne chance dans l'exercice des très lourdes responsabilités que le Président de la République nouvellement élu vient de vous confier.

Je vous prie par ailleurs de bien vouloir excuser l'absence aujourd'hui de Jean-Pierre Raffarin.

Vous arrivez au Quai d'Orsay dans un monde en pleine ébullition, en crise, dans une période dangereuse et compliquée.

Nous souhaitons connaître la feuille de route de votre ministère. Nous avons déjà perçu certains changements au cours de la campagne électorale et lors des premières déclarations du Président de la République, sur la Syrie, mais aussi sur l'Europe. Nous souhaitons vous entendre sur les crises qui sont d'une brûlante actualité, en particulier en Méditerranée.

La Tunisie nous inquiète, car c'est une démocratie fragile. Les résultats tardent à venir, le pays est confronté au retour de ses combattants djihadistes. La frontière tuniso-libyenne est un abcès inquiétant.

Il y a peu, vous étiez en Algérie, acteur majeur, mais aussi colosse aux pieds d'argile. L'état de santé du président Bouteflika et l'incertitude sur l'avenir politique de ce pays ne constituent-ils pas des risques majeurs pour l'Algérie et, indirectement, pour la France ?

En Libye, l'Égypte, menacée par le chaos à ses frontières, soutient le maréchal Haftar, lequel conteste l'autorité du gouvernement de M. al-Sarraj installé à Tripoli et reconnu par la communauté internationale.

Notre diplomatie, en changeant de chef, va-t-elle changer de cap à cet égard ?

En Syrie, nous sommes frappés collectivement par l'absence de solution politique. Vous avez suivi le dossier sous l'angle militaire. Quelle est votre approche, désormais, sous l'angle diplomatique ? Vous revenez de Moscou : le dialogue a-t-il été fructueux ? Nous savons bien que, sans la Russie, il sera difficile de trouver une solution dans ce pays.

Dans la bande sahélo-saharienne, au Mali, le terrorisme repart et les difficultés à faire adopter la résolution sur la force antiterroriste du G5 Sahel font craindre une fragilisation du soutien américain. Le mandat n'autorise pas le recours à la force. Le financement est renvoyé à une conférence des donateurs. C'est très problématique. Comment voyez-vous la suite ?

Au Mali, le président Ibrahim Boubacar Keïta est-il en capacité de mettre en œuvre les accords d'Alger signés il y a deux ans alors que la rue a obtenu le report du référendum sur la révision constitutionnelle ? Le veut-il véritablement ?

Par ailleurs, comment la France intervient-elle dans le cadre de la crise diplomatique dans le Golfe arabo-persique qui s'est nouée autour du Qatar ? La commission a longuement travaillé ce matin avec des experts qui lui ont apporté un éclairage passionnant sur un conflit très compliqué ayant de nombreuses incidences, y compris sur la présence de la France dans cette région. Dans quelle mesure les tensions entre l'Arabie saoudite et l'Iran nuisent-elles à notre lutte contre le terrorisme ?

Enfin, nous souhaitons bien évidemment vous interroger sur le Brexit. Nous traversons une passe assez délicate. Le Sénat a la conviction que l'avenir à vingt-sept est plus important que le Brexit lui-même. Nous souhaitons une relance de l'Europe de l'énergie, de la défense, de l'harmonisation fiscale, de l'Europe sociale. Un échec des négociations avec les Britanniques est-il possible ? La diffraction de l'Europe, non-sens géostratégique à l'heure des pays-continent, aura des conséquences lourdes pour le Royaume-Uni, mais aussi pour les Vingt-Sept. Les relations de long terme avec le Royaume-Uni doivent être préservées : je pense surtout à la défense et la sécurité. Quelle est votre analyse en tant que ministre de l'Europe sur le début des négociations ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Monsieur le président, Mesdames, Messieurs les sénateurs, la dernière fois que je suis venu devant votre commission, le 22 février dernier, vous m'aviez réservé un accueil chaleureux auquel j'avais été très sensible. Je pensais alors qu'il s'agissait d'un au revoir, mais me voilà !

M. Christian Cambon, président. – En politique, il ne faut jurer de rien !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – J'ai cru comprendre que vous aviez aimé Le Drian, saison 1, nous allons nous engager dans Le Drian, saison 2.

Je suis toujours venu devant votre commission avec plaisir et enthousiasme, dans un état d'esprit de franchise et de clarté. Si je juge utile que nos travaux se déroulent à huis clos, sauf sur certaines questions, c'est parce que la confidentialité permet l'échange et la clarté.

Passant de l'art de la guerre à l'art de la paix, j'arrive à couvrir dans mes fonctions actuelles l'ensemble des prérogatives de votre commission, monsieur le président. Soyez convaincu que je remplirai de mon mieux et avec la plus grande détermination la mission de défense des intérêts et de protection des Français qui m'a été confiée par le Président de la République et le Premier ministre.

Je saisis l'occasion qui m'est offerte aujourd'hui pour faire part de ma reconnaissance à Jean-Pierre Raffarin, qui a conduit vos travaux ces dernières années et a

toujours agi dans le sens de l'intérêt général et des intérêts du pays, en faisant preuve d'ouverture d'esprit, avec la passion communicative qui le caractérise.

Je tiens également à saluer Jean-Baptiste Lemoyne, il était l'un des vôtres il y a peu encore, qui me rejoint en tant que secrétaire d'État. Il sera, j'en suis certain, un précieux renfort. Je suis heureux de sa présence à mes côtés.

Mesdames, messieurs les sénateurs, ayant des impératifs horaires, je vous propose d'évoquer aujourd'hui les crises internationales et d'aborder les problématiques européennes, le Brexit, le commerce extérieur, le tourisme, les Français de l'étranger et la francophonie à l'occasion d'une très prochaine audition devant vous.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous connaissez ma manière d'envisager les événements internationaux : j'ai l'habitude de nommer les choses de façon directe. La France évolue aujourd'hui dans une situation internationale marquée par des ruptures profondes. Les crises liées au terrorisme, les politiques de puissance militaire et du fait accompli, la montée des défis de sécurité globaux comme le climat, les migrations ou la menace cyber, et, avec elle, les incertitudes stratégiques auxquelles nous devons faire face, créent un sentiment général d'insécurité jusqu'au cœur de l'Europe.

Ces crises engagent toutes, à un titre ou à un autre, les intérêts de la France et la sécurité des Français. La première des priorités de la politique étrangère de la France que le Président de la République m'a demandé de mettre en œuvre est de faire face avec pragmatisme à ces crises, de définir des démarches politiques nouvelles pour y répondre et de conduire une diplomatie efficace pour défendre au mieux nos intérêts, notre sécurité et nos valeurs.

La manière dont on envisageait la mondialisation il y a encore une décennie est aujourd'hui remise en question, comme en témoigne la compétition qui se développe entre grands blocs économiques. De fait, certains pays cherchent à bénéficier d'une économie mondiale intégrée tout en refusant d'ouvrir leur marché intérieur en contrepartie. Mon ministère défendra les intérêts de la France et la nécessité d'une régulation économique mondiale, et ce dès le prochain G20, qui se tiendra dans quelques jours à Hambourg.

Pendant un certain temps, on a pensé que, au fur et à mesure de la mondialisation, la démocratie allait se répandre par un phénomène de porosité et que l'esprit de puissance d'un certain nombre d'États allait s'atténuer. Tel n'est pas le cas. La mondialisation se développe, mais, parallèlement, les puissances s'affirment, sans que pour autant la démocratie ne progresse.

L'économie mondiale est également marquée par le rôle croissant des capacités numériques. Vous le savez, ces capacités deviennent un milieu à part entière de conduite des relations internationales, comme aussi de conduite de la guerre. Toutefois, en l'absence encore de normes juridiques suffisamment fortes pour organiser ce nouveau domaine, nous sommes dans l'incertitude. Je présenterai bientôt une stratégie numérique internationale couvrant l'ensemble des sujets soulevés par cette question. Nous aurons, j'en suis sûr, l'occasion d'en reparler à la rentrée. C'est un sujet qui me préoccupe particulièrement.

L'interdépendance économique ne signifie ni la disparition des stratégies de puissance ni le règne universel des valeurs démocratiques et libérales. Nous constatons en réalité un regain de croissance des dépenses militaires, un retour très net de l'emploi de la

force armée par de grandes puissances étatiques comme par des groupes terroristes adeptes de l'hyperviolence, au service de leurs ambitions territoriales. Ces stratégies hégémoniques et conflictuelles menacent le *statu quo* territorial, y compris en Europe. Elles peuvent également viser des nouveaux espaces disputés au cœur de la mondialisation. Je veux parler des espaces marins, extra-atmosphériques et des espaces cyber.

Dans cet ensemble, mon premier souci, c'est bien sûr le terrorisme. Aucun continent n'y échappe et l'Europe est en première ligne. Les attentats de Manchester et de Londres, où quatre de nos compatriotes ont perdu la vie – je me suis rendu aux chevet des blessés –, et l'attaque qui a échoué la semaine dernière contre nos forces de l'ordre sur les Champs-Élysées nous ont encore tristement rappelé le niveau très élevé de cette menace à l'intérieur des frontières européennes. Comme ministre de l'Europe et des affaires étrangères, je serai pleinement engagé dans la stratégie française contre le terrorisme voulue par le Président de la République. Ma priorité sera de garantir la sécurité des Français, où qu'ils soient dans le monde.

J'en viens maintenant à la situation sur les différents théâtres de crise où notre diplomatie est engagée. J'évoquerai tout d'abord ceux qui sont à la source de la menace terroriste qui pèse sur nous, en commençant par le Levant.

De toutes les crises internationales auxquelles nous sommes confrontés, la Syrie est celle qui menace le plus directement la sécurité des Français et la stabilité de l'Europe. Six années de guerre ininterrompue ont transformé ce pays en un État failli qui se décompose sous nos yeux. Les chiffres donnent la mesure de cette tragédie : plus de 300 000 morts, 5 millions de réfugiés et plus de 6 millions de déplacés internes. Livrée au chaos, la Syrie est devenue un des foyers du terrorisme islamiste, qui y a trouvé une emprise territoriale et une base arrière d'où lancer des attaques contre nous, notamment à partir de Raqqa, et diffuser sa propagande mortifère.

Le chaos syrien génère de l'insécurité, une insécurité tragique pour le peuple syrien, mais qui nous concerne aussi au premier chef en raison de la présence de Daech et Al-Qaïda en Syrie. Je le rappelle, la lutte contre Daech et Al-Qaïda est pour nous une priorité absolue.

Le conflit syrien est aussi source de mouvements migratoires forcés qui exercent une pression déstabilisatrice sur l'Union européenne et ses institutions et représentent une charge difficilement soutenable pour les États voisins.

Le régime de Bachar el-Assad est épuisé, mais conforté par ses alliés et une internationale milicienne assemblée par l'Iran. Le territoire est fragmenté en une multitude de fronts et distendu par les logiques de l'économie de guerre. L'opposition est divisée, démoralisée et radicalisée. Le processus politique, cinq ans après l'ouverture des négociations de Genève, est enlisé, même si des négociations doivent reprendre le 10 juillet prochain. Les éléments de sortie de crise sont de plus en plus ténus.

La Syrie est aussi le champ clos d'un affrontement entre des forces extérieures : Russie, Iran, Turquie, pays arabes et occidentaux, Américains.

Face à cette situation, la priorité absolue, clairement énoncée par le Président de la République, est de lutter contre le terrorisme. Cela implique la poursuite des opérations de la

coalition contre Daech. Après plusieurs mois de préparation, la bataille de Raqqa est engagée et se déroule pour le moment plus rapidement que prévu.

Ce sont les forces démocratiques syriennes qui mènent la bataille de reprise de Raqqa contre Daech. Ces forces sont composées à la fois de Kurdes de l'YPG, les Unités de protection du peuple, et d'éléments arabes de la région, Raqqa étant, je le rappelle, une ville arabe.

Pour ma part, je ne pensais pas que cette opération se déroulerait aussi rapidement. Selon mes informations, un quart de la ville a pour l'instant été repris. Daech rencontrant de grosses difficultés, la ville sera inévitablement reprise. Se posera ensuite la question de sa gouvernance. Pour notre part, nous souhaitons qu'un conseil de gouvernance reflétant la réalité ethnique et sociologique de la population de Raqqa soit mis en œuvre et que les Kurdes ayant fait le travail se retirent dans les lieux où ils vivent habituellement. Cela ne sera pas simple, mais c'est indispensable pour que la situation soit sereine après la chute de Raqqa.

Il faut également savoir que, après la chute de Raqqa, il y aura inévitablement des mouvements de combattants de Daech vers la vallée de l'Euphrate et vers la zone de Deir ez-Zor, qui risquent d'accueillir les combattants de Daech de Raqqa, mais peut-être aussi ceux qui ont été exclus de Mossoul. J'y reviendrai dans un instant.

En plus d'être un symbole, puisque c'est de cette ville qu'ont été ordonnés les attentats ayant touché la France, Raqqa est pour nous un test. La nouvelle phase qui s'ouvre exigera que l'on fournisse aux populations les services essentiels – l'eau, la nourriture, l'électricité, l'accès aux soins médicaux de base -, sans quoi nous risquons l'effet boomerang. Nous devons nous y préparer et apporter notre contribution, et ce d'autant que nous nous sommes battus pour que l'offensive sur Raqqa fasse partie des objectifs de la coalition.

À terme, il n'y aura pas de victoire durable contre le terrorisme sans solution politique en Syrie, c'est-à-dire sans préparer une sortie de crise qui permette la transition nécessaire.

Le Président de la République a fixé quatre principes impératifs, et indissociables, pour cette sortie de crise.

Premièrement, celle-ci doit intégrer la lutte contre le terrorisme et l'élimination de l'ensemble des groupes terroristes : Daech, mais aussi tous les groupes liés à Al-Qaïda. Chacune des parties prenantes de la sortie de crise en Syrie doit partager cet objectif et agir en ce sens.

Deuxièmement, l'arme chimique est formellement prohibée et toute tentative d'en produire ou d'en utiliser doit être condamnée. À nouveau, toutes les parties prenantes doivent faire en sorte que ce principe soit respecté.

Troisièmement, l'aide humanitaire doit être accessible à toutes les populations civiles de Syrie, indépendamment de leur positionnement dans l'ensemble émiété que représente aujourd'hui ce pays.

Quatrièmement, la désescalade doit s'envisager sous un angle pragmatique, dans le cadre soit de l'accord d'Astana, soit de l'accord en cours de négociation pour le sud de la Syrie.

Dans le même temps, un processus politique doit être engagé. Les négociations de Genève ont effectivement montré que solution politique ne semble pas pouvoir émerger immédiatement des rencontres inter-syriennes, même si, *in fine*, la solution est bien du ressort des seuls Syriens.

Je plaide en outre pour un double réalisme, en ce sens que l'on ne peut faire du départ de Bachar el-Assad un préalable indispensable à toute négociation, au vu de la situation sur le terrain, ni considérer que celui-ci sera la solution du processus politique de sortie de crise. Ces deux considérations s'ajoutent aux quatre principes que je viens d'énoncer, constituant un « paquet global » qui nous paraît susceptible de permettre une extinction de ce conflit dramatique et barbare.

Le Président de la République m'ayant demandé d'ouvrir des discussions avec tous ceux qui sont prêts à travailler dans ce sens-là, je me suis rendu à Moscou pour m'entretenir avec MM. Sergueï Choïgou et Sergueï Lavrov, les ministres russes de la défense et des affaires étrangères. Nos discussions ont été franches et serrées, et M. Lavrov doit revenir me voir dans une semaine pour les poursuivre. Je m'entreprendrai aussi prochainement avec le secrétaire d'État américain, et nous espérons pouvoir avancer lors du prochain sommet du G20 de Hambourg.

En Irak, les opérations militaires auxquelles les forces françaises participent sont relativement avancées. En dépit d'une reconquête difficile, rue par rue, avec des victimes civiles, on peut maintenant penser que la libération de Mossoul est proche.

Pour l'Irak, se posera la question de la gouvernance de Mossoul, mais aussi du gouvernorat de Ninive et, plus largement, celle de la proposition politique du Premier ministre Haïder al-Abadi. La logique inclusive pourra-t-elle être tenue ? Comment s'assurer que les sunnites ne seront pas exclus et que toutes les communautés retrouveront leur place ? M. al-Abadi le dit et le répète ; il n'y a aucune raison de ne pas le croire, mais des interrogations demeurent quant à la mise en œuvre de cette logique et au rôle de l'Iran dans cette affaire.

S'ajouteront toutes les questions relatives à la reconstruction de l'Irak. Nous devons aussi envisager une participation de nos opérateurs publics à l'effort de reconstruction, avec un « paquet de stabilisation » que je souhaite proposer aux autorités irakiennes et qui intégrera l'aide à la reconstruction, des actions de déminage et des programmes de réinstallation des déplacés. Il sera essentiel de soutenir la revitalisation du pays, de même que le processus indispensable de réconciliation nationale.

J'en viens à la Libye, un dossier considéré comme prioritaire par le Président de la République car les risques encourus sont très importants.

Depuis 2014, la Libye vit dans le chaos, Dans mes précédentes fonctions de ministre de la défense, j'avais très tôt alerté sur les conséquences de cette situation instable en matière de terrorisme, mais aussi d'immigration. Je m'étais notamment inquiété des risques d'implantation de Daech sur le territoire. Ces craintes ont été confirmées, même si, les milices de Misrata et l'Armée nationale libyenne du général Khalifa Haftar ayant « fait le travail », les combattants de Daech se sont volatilisés, et sans regroupement apparent, et il n'en subsiste aujourd'hui que quelques poches.

Pour autant, la crise n'est pas réglée. L'armée du général Haftar a beaucoup progressé, mais des éléments radicaux ont tenté à deux reprises de prendre le contrôle de la

capitale Tripoli et de mettre le Gouvernement d'entente nationale de M. el-Sarraj en incapacité de gouverner. Des affrontements ont eu lieu en mai et juin, et la confusion règne. Il importe de trouver rapidement une sortie de crise car la voie de la Méditerranée centrale a supplanté celle des Balkans comme principale voie de migration, certains passeurs étant d'ailleurs liés aux groupes qui sèment le chaos dans le pays.

Dans ce contexte, le Président de la République m'a demandé de me rendre dans les pays limitrophes de la Libye pour évoquer les possibilités d'action en vue d'une sortie de crise. Les accords de Skhirat de décembre 2015 constituent une base indéniable, mais il faut sans doute les infléchir pour permettre la mise sur pied d'un gouvernement de transition, à la condition, bien sûr, qu'il n'y ait qu'un seul outil militaire, une Armée nationale.

Il reste à mettre en œuvre cette orientation, à laquelle tout le monde peut souscrire, et c'est le discours que nous tenons aux uns et aux autres depuis ma prise de fonction. Nous travaillerons en ce sens avec M. Ghassan Salamé, qui deviendra, le 1^{er} août prochain, le nouveau représentant des Nations unies en Libye. La position adoptée aujourd'hui par l'Italie en matière d'immigration impliquera peut-être d'aller plus vite.

S'agissant de la crise au Sahel, le Président de la République se rendra dimanche à Bamako pour une réunion du G5 Sahel, traduction concrète de la volonté des chefs d'État et de gouvernement des cinq pays concernés à mettre en œuvre un processus de force militaire conjointe pour lutter contre le terrorisme et assurer la sécurité des frontières.

Cette prise de conscience, tout à fait positive, a été amplifiée par la création du RVIM – Rassemblement pour la victoire de l'islam et des musulmans – animé par Iyad Ag Ghali. Elle aboutit à la création de cette force, qui sera entérinée lors du sommet de Bamako, après avoir fait l'objet d'une résolution 2359 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée à l'unanimité, sur proposition de la France et malgré les réserves initiales des États-Unis, actuellement peu enclins à renforcer les opérations de maintien de la paix.

Pour appuyer la montée en puissance du dispositif, une conférence des donateurs sera organisée et un rapport du Secrétaire général remis en octobre, alors que la France assurera la présidence du Conseil de sécurité. Ce soutien international est essentiel : il émane de l'Union européenne, mais aussi de l'Union africaine, qui a infléchi ses positions depuis l'élection, à la présidence de la commission, du Tchadien Moussa Faki Mahamat.

Parallèlement, le Président de la République souhaite lancer une opération de développement du nord du Mali, car la mise en œuvre des accords d'Alger, pourtant signés en juin 2015, en est encore à ses balbutiements. Ces accords prévoyaient notamment la mise en œuvre des patrouilles mixtes ; je n'en ai vu qu'une à ce jour.

Il est important de revenir sur ce point dans le cadre du G5 et d'amener le président Ibrahim Boubacar Keïta à prendre les initiatives nécessaires, car je ne vois pas quelle alternative politique peut prévaloir en dehors des accords d'Alger. À cet égard, le report du référendum sur la réforme constitutionnelle intégrant une partie de ces accords est préoccupant.

Je terminerai mon propos en évoquant la situation dans le Golfe.

La crise qui oppose le Qatar à ses voisins et à l'Égypte depuis un mois s'inscrit dans la durée et devient une donnée du jeu régional. Les griefs formulés par les partenaires du

Qatar à son encontre sont profonds : financement du terrorisme, promotion de l'islam politique, subversion de l'ordre politique des monarchies du Golfe par la chaîne al-Jazeera...

Ces pays ont rompu leurs relations diplomatiques avec Doha et poussé d'autres États, notamment africains, à faire de même, parfois avec succès. Ils ont également fermé leurs frontières terrestres et maritimes et interdit leur espace aérien aux aéronefs qatariens.

La position française sur le sujet repose sur les quelques principes suivants.

Premier principe, il faut combattre toutes les formes de terrorisme, et lutter notamment contre tout financement occulte du terrorisme, d'où qu'il émane.

Deuxième principe, nous considérons que c'est aux pays du Golfe qu'il appartient de gérer la sortie de crise. Les médiations extérieures ne sont pas souhaitables.

Troisième principe, nous soutenons la tentative de médiation conduite par l'émir du Koweït, car elle a le mérite de favoriser des rapprochements et d'engager un début de discussion entre les différentes parties.

Enfin, quatrième et dernier principe, il faut faire baisser le niveau de la confrontation et viser une désescalade de la violence. Les signes d'apaisement tardent à venir.

En tous les cas, il est nécessaire que cette discussion puisse avoir lieu, et ce d'autant plus qu'il ne vous a certainement pas échappé qu'un changement politique important avait eu lieu en Arabie saoudite. Mohammed bin Salman, le fils du roi Salman, a été désigné comme prince héritier en lieu et place de Mohammed bin Nayef. Il y a quelques jours, le Président de la République m'a confié la mission de me rendre au Qatar, au Koweït et aux Émirats pour tenter de mieux appréhender une situation de crise que nous suivons de très près.

Aujourd'hui, la situation reste compliquée. Le Qatar s'estime victime d'un « blocus ». C'est pourquoi il a saisi l'OMC, l'Organisation mondiale du commerce, ainsi que l'ICAO, l'Organisation internationale de l'aviation civile. En engageant des procédures officielles, celui-ci tente de protester contre les mesures qui lui sont imposées.

Par ailleurs, la Turquie, qui est liée au Qatar par un accord de défense, y a déployé symboliquement des troupes. Pour mémoire, je rappelle que le Qatar abrite également une base américaine de taille importante, avec près de 10 000 hommes, et que c'est cette base qui mène aujourd'hui les opérations militaires de la coalition américaine. Cela vous montre toute la complexité de la situation !

Sans compter que la France, même si elle ne dispose pas – ou très marginalement – de forces au Qatar, a noué un accord de défense avec cet État, mais qu'elle a également signé des accords de défense avec le Koweït et les Émirats arabes unis...

Pour toutes ces raisons, nous prônons une baisse des tensions et rappelons aux uns et aux autres qu'ils ont peut-être tort de jouer contre leur propre camp.

Je préfère m'arrêter sur ce point, même si je n'ai pas eu le temps de développer les autres points de mon intervention.

M. Christian Cambon, président. – Je donne sans plus attendre la parole à mes collègues, en les invitant à la plus grande concision.

M. Jeanny Lorgeoux. – Monsieur le ministre, après une « saison 1 » au cours de laquelle vous avez dirigé avec beaucoup de réussite le ministère de la défense, un ministère d'essence « jupitérienne » – tout le monde en conviendra –, disposant d'un budget de 32 milliards d'euros...

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Plus précisément 32,7 milliards d'euros !

M. Jeanny Lorgeoux. – Dont acte ! Après donc cette « saison 1 » où vos relations avec Bercy ont été, disons-le aimablement, « musclées », voici la « saison 2 » : vous êtes désormais à la tête d'un ministère prestigieux et, pour filer la métaphore antique, d'essence « olympique », mais avec un budget infiniment plus faible.

C'est pourquoi je m'interroge sur la nature de vos futures relations avec Bercy. Êtes-vous satisfait du budget qui vous est alloué pour conduire à bien une politique particulièrement complexe puisque, conformément à l'adage selon lequel « si tu veux la paix, prépare la guerre », elle mêle à la fois affaires étrangères, défense et forces armées ?

Mme Gisèle Jourda. – Ma question porte sur la diplomatie économique de notre pays. Il y a quelque temps, dans cette même salle, nous avons entendu Emmanuel Macron, à l'époque ministre de l'économie, formuler le souhait de voir la diplomatie économique relever de son ministère et non plus du ministère des affaires étrangères. Pourtant, chacun sait que le ministère des affaires étrangères a obtenu des résultats extrêmement positifs dans ce domaine, notamment pour le développement des entreprises. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Je souhaiterais également réagir aux propos que vous avez tenus tout à l'heure, monsieur le ministre. J'aimerais dire qu'en ce qui me concerne, et même si les vents ne me portent pas forcément dans la bonne direction, je reste attachée à la position adoptée par François Hollande devant l'ONU, laquelle consiste à dire que Bachar el-Assad ne peut pas faire partie de la solution en Syrie.

M. Henri de Raincourt. – Cinq sénateurs de cette commission ont, à un moment ou un autre de leur vie politique, exercé des compétences gouvernementales en matière de développement international et de coopération. Ce sont des sujets dont nous n'avons pas encore parlé aujourd'hui, et c'est dommage !

Mes collègues et moi-même considérons qu'il n'est pas possible de mener une politique de sécurité et de paix sans ce troisième volet du triptyque qu'est le développement. À cet égard, nous nous posons une question très pratique : qui s'occupera de la politique du développement à vos côtés au sein du Gouvernement ? En la matière, une certaine stabilité est nécessaire : les politiques du développement exigent un engagement sur le temps long. Je voulais en savoir plus sur le sujet ! (*Sourires*)

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Vous le savez, monsieur le ministre, en matière de coopération au développement, il existe deux types d'agences dans presque tous les pays européens. Il y a d'un côté les « financeurs » tels que l'AFD en France, l'Agence française de développement, ou la KfW, l'établissement de crédit pour la reconstruction, en Allemagne ; de l'autre, on trouve des agences de mise en œuvre de ces politiques comme l'Agence de coopération internationale allemande pour le développement, la GIZ, ou Expertise France dans notre pays.

Pour parler d'Expertise France, cette agence est née de la volonté de notre commission, grâce notamment à l'amendement de notre collègue Christian Cambon, de rassembler les agences de coopération technique émanant de différents ministères. Elle existe depuis maintenant trois ans et a déjà prouvé son utilité, puisque l'on observe une croissance de plus de 20 % des contrats internationaux, contrats qui permettent de projeter l'excellence de notre expertise à l'international.

Or l'expertise est un enjeu majeur en termes de solidarité, d'influence, mais aussi de prévention des conflits bien souvent. De ce point de vue, la France ne doit pas baisser la garde et nous espérons pouvoir compter sur vous. Là où tous les États européens financent à plus de 80 % le budget de leurs agences, la participation de l'État français se limite à 20 % du budget d'Expertise France. Aussi, nous souhaiterions que vous vous engagiez, monsieur le ministre, à faire en sorte que la France confirme sa participation, et même aille au-delà. En effet, l'expertise technique est un moyen de créer un écosystème favorable à nos intérêts. C'est ce que les Allemands ont bien compris, puisqu'ils donnent plus de 2 milliards d'euros par an à la GIZ, alors que nous ne consacrons qu'une dizaine de millions d'euros à Expertise France. Monsieur le ministre, nous souhaiterions que vous vous saisissiez de ce dossier, car nous savons pouvoir compter sur vous.

Enfin, même si ce n'est pas nécessairement l'endroit pour en parler, il est très important que le président d'Expertise France et son directeur travaillent en parfaite osmose, dans l'intérêt des salariés, bien sûr, mais surtout dans l'intérêt de la France et pour sa capacité de rayonnement. Sur ce sujet, là encore, nous comptons sur votre vigilance.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Le Président de la République préside, le Gouvernement gouverne, et le parlementaire parle !

Aussi vais-je formuler une remarque : je suis membre de la commission des affaires européennes depuis de nombreuses années et suis profondément choqué qu'il y ait eu douze ou treize secrétaires d'État ou ministres chargés des affaires européennes en l'espace de deux quinquennats, celui de M. Sarkozy et celui de M. Hollande. Pour ne parler que de votre Gouvernement, nous en sommes déjà à deux titulaires à ce poste.

D'après moi, il existe aujourd'hui un problème d'architecture gouvernementale. Il ne s'agit pas d'un problème de personnes : nul ne peut mettre en cause votre sensibilité européenne ou celle du Président de la République. Il n'en reste pas moins qu'il est surprenant de constater que le ministère des affaires européennes est inclus dans le périmètre du ministère des affaires étrangères. J'ai tendance à penser qu'il faudrait plutôt un grand ministère des affaires européennes autonome, car les affaires européennes, ce ne sont pas les affaires étrangères ! Il est humiliant pour la commission des affaires européennes, pourtant seule commission parlementaire reconnue nommément dans notre Constitution depuis 2008, d'être obligée de ne travailler qu'avec des secrétaires d'État ou des ministres délégués, quelles que soient les qualités ou les compétences des différents titulaires.

Si je tiens ces propos, c'est que vous, comme le Président de la République, êtes des Européens convaincus. Bien que simple parlementaire, il me semblait utile de soulever ce problème.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Monsieur le ministre, ma question est basement matérielle et s'inscrit dans la lignée de celle qu'a posée mon collègue Jeanny Lorgeoux.

Nous nous doutons bien que vous vous trouvez actuellement en plein dans la phase des arbitrages budgétaires. Nous espérons que vous aurez la même ténacité et le même militantisme que ceux que vous avez déployés comme ministre de la défense.

Le périmètre de votre ministère est très large. Celui-ci dispose de nombreuses attributions, comprend des réseaux très importants pour nous dans les domaines culturels, économiques ou en matière d'enseignement. Et pourtant, son budget équivaut à celui de l'opéra Bastille !

Nous espérons que vous défendrez avec force le budget de votre ministère, lequel a très longtemps été le bon élève, voire le meilleur élève de la classe en matière d'économies. Nous ne demandons évidemment pas à ce que vous soyez exonéré de toute contribution à l'effort national, mais nous nous inquiétons pour le devenir de ce grand ministère au budget modeste, alors qu'une récente annonce nous a appris qu'il existait un trou de 9 milliards d'euros dans les caisses de l'État.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – J'attire votre attention sur trois points.

Ma première préoccupation se rapporte à la fameuse route de la soie qui traverse 65 pays et concerne 4,5 millions d'habitants. Nous avons le sentiment que la France ne s'y intéresse peut-être pas assez et constatons un certain désengagement de notre pays en Asie centrale, alors même qu'il y existe un potentiel considérable. Aujourd'hui, on ferme des postes dans les ambassades, alors que nous devrions probablement davantage nous y intéresser.

Ma deuxième réflexion a trait au *Brexit*. Je sais bien que nous devons négocier bloc contre bloc, Royaume-Uni contre Union européenne. Toutefois, je me demande dans quelle mesure la France n'aurait pas davantage intérêt à prendre des mesures bilatérales à destination des Britanniques qui vivent en France et des Français qui sont en Grande-Bretagne, populations qui sont extrêmement préoccupées par leur situation actuelle. La France s'honorerait à prendre des décisions qui n'entameraient en rien l'actuel processus de négociation et qui pourraient au contraire avoir valeur d'exemple.

Troisième et dernier point, je souhaite moi aussi attirer votre attention sur des considérations budgétaires, et ce d'autant plus que l'on prévoit de supprimer la dotation d'action parlementaire (réserve). Ce projet aurait des répercussions extrêmement graves, notamment en ce qui concerne la présence française à l'étranger. Grâce à cette « réserve », mes collègues et moi-même soutenons de nombreuses petites initiatives, aidons des écoles à ne pas fermer, des alliances françaises, des fonds d'action sociale à l'étranger. Dans la mesure où l'on constate aujourd'hui un désengagement progressif du ministère des affaires étrangères, il s'agit d'un enjeu essentiel et d'une mesure qu'il faudrait probablement compenser sur le plan budgétaire. Monsieur le ministre, je compte sur vous pour nous aider, connaissant bien votre implication au ministère de la défense et les très bons résultats que vous avez réussi à obtenir.

M. Alain Gournac. – Monsieur le ministre, vous nous avez dit que Raqqa serait libérée dans les prochains jours ou les prochaines semaines. Nous sommes très préoccupés par le retour des combattants français sur notre territoire. Quelles mesures comptez-vous mettre en place pour filtrer ces arrivées ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Comme vous l’avez constaté, je n’ai pas pu, faute de temps, aborder certaines questions, notamment les questions du *Brexit* et de la diplomatie économique. J’aurai l’occasion d’y revenir la prochaine fois.

Pour répondre à M. Lorgeoux et à Mme Conway-Mouret, j’ai examiné de près la situation budgétaire du ministère des affaires étrangères et je vous confirme que celle-ci n’est pas très bonne. Le budget de ce ministère a diminué de manière inversement proportionnelle à l’élargissement de ses attributions. Le constat que je dresse après six semaines en fonction, c’est que la situation n’est pas viable sur la durée.

Vous l’avez dit, c’est un ministère qui ne proteste sans doute pas suffisamment et dont on peut écorner le budget sans trop de réactions du ministre. Ce ne sera pas mon attitude, chacun le sait. Tout ne peut pas se faire en un jour, mais il faut prendre conscience que notre attractivité, notre influence et notre présence dans le monde exigent un minimum de moyens. Or je le dis très clairement, les moyens du ministère sont insuffisants aujourd’hui, et je l’ai d’ores et déjà fait savoir au Président de la République et au Premier ministre.

S’agissant de mes attributions, madame Jourda, j’ai la responsabilité totale et entière du commerce extérieur bilatéral, conformément au périmètre défini par Laurent Fabius il y a quelques années. Ce périmètre est large, cohérent et j’ai bien l’intention de me montrer extrêmement actif sur le volet de la diplomatie économique : il faut tout d’abord simplifier les procédures pour faciliter l’action des entreprises, en particulier celle des PME, à l’exportation. Il faut ensuite créer une véritable équipe de France qui s’investisse sur les grands projets structurants et gagne les grands contrats. Enfin, et c’est une nouveauté, j’agirai pour mettre en œuvre un partenariat beaucoup plus offensif et efficace avec les régions.

J’en profite pour répondre à la question qui m’a été posée sur le partage des responsabilités au sein du Gouvernement : le Premier ministre a souhaité que les secrétaires d’État qui se trouvent auprès des ministres n’aient pas d’attributions strictement définies, afin que leur fonction corresponde au mieux aux besoins et aux nécessités de l’action de leur ministre. Jean-Baptiste Lemoyne, nommé secrétaire d’État à mes côtés, et moi-même avons convenu qu’il s’occuperait plus spécifiquement du tourisme et du commerce extérieur.

Quant à la question du développement, soulevée par Mme Perol-Dumont et M. de Raincourt, son importance ne m’échappe pas. En m’exprimant sur la situation au Sahel tout à l’heure, j’ai bien dit que le sommet qui se tient dimanche serait l’occasion non seulement de débattre de l’orientation militaire à définir, mais aussi d’évoquer les questions de développement, car les deux vont de pair.

En tant que ministre de la défense, il m’est arrivé de ressentir une certaine frustration à ne pouvoir mener qu’une action militaire, alors que je savais que cette action aurait dû s’accompagner de mesures en matière de développement et de coopération. Au Sahel, en particulier, si le recrutement de djihadistes continue de progresser, c’est parce que certains de ces combattants vivent grâce à cet engagement et à l’argent de la drogue qui le finance.

Pour revenir sur vos propos, madame Jourda, je n’ai jamais dit que Bachar el-Assad était la solution. Il me semble même avoir dit le contraire en parlant de double pragmatisme. Le réalisme ne consiste pas à attendre que Bachar parte : sinon, combien de morts faudra-t-il encore attendre ? Son départ ne peut donc pas être un préalable. Cela étant, Bachar ne peut pas non plus être la solution. Vous imaginez la réaction des 5 millions

de réfugiés qui ont dû quitter la Syrie à cause de lui si on leur annonçait que celui-ci restera au pouvoir ? C'est impossible. Je ne nie pas l'inflexion de la position française, mais cette inflexion est avant tout liée au contexte actuel.

Dans mon exposé, j'ai insisté sur quatre grandes zones de crise – la Syrie et l'Irak ; la Libye ; le Sahel ; le Golfe –, car je souhaite qu'elles soient au centre des préoccupations d'un maximum d'acteurs, en particulier des pays membres du Conseil de sécurité de l'ONU et des États voisins de ces zones. Cela permettra, je le crois, d'engager une dynamique qui mettra peut-être fin à toutes ces souffrances et tous ces drames.

Madame Garriaud-Gaylam, vous avez évoqué la route de la soie. J'aurai l'occasion de m'entretenir de ce sujet avec les responsables chinois ainsi qu'avec Jean-Pierre Raffarin, grand spécialiste de ce pays. Nous avons en effet un réel intérêt à suivre ce dossier de près.

Monsieur Pozzo di Borgo, j'aimerais vous rappeler que je suis ministre « de l'Europe » et des affaires étrangères.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Pardonnez mon intervention, mais je suis un idéologue de l'Europe !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – C'est la première fois que l'intitulé de la fonction que j'occupe s'ouvre sur la mention de l'Europe. Cela n'a pas pu passer inaperçu. J'ai bien l'intention d'assumer pleinement cette fonction, même si Mme Loiseau me secondera de manière très efficace.

Enfin, pour répondre à votre question, monsieur Gournac, il reste 600 à 650 combattants français dans les rangs de l'État islamique. Quel sort les attend ? Première hypothèse, ils peuvent mourir au combat. C'est déjà arrivé à près de 200 de ces djihadistes. Deuxième hypothèse, ils peuvent être fait prisonniers par les forces irakiennes ou les forces démocratiques syriennes – les FDS –, et seront alors déférés à la justice irakienne. Troisième hypothèse, moins probable, ils peuvent finir entre les mains de la justice française. Reste le problème des enfants et celui des femmes combattantes, même si ces dernières sont peu nombreuses.

Pour ceux d'entre eux qui reviendront en France, ils feront face à la justice de notre pays.

M. Christian Cambon, président. – Merci, monsieur le ministre. Nous avons été sensibles au fait que vous ayez réservé à notre commission la primeur de votre première venue au Parlement.

La réunion est close à 16 heures 05.

Mercredi 12 juillet 2017

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Audition de M. Michel Foucher, géographe, ancien ambassadeur et ancien directeur du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères (CAPS), titulaire de la chaire de géopolitique appliquée au Collège d'études mondiales de Paris, sur « la route de la soie »

M. Christian Cambon, président. - Mes chers collègues, nous avons le plaisir de recevoir Monsieur Michel Foucher, connu de tous ici. Géographe, diplomate, ancien directeur du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du Ministère des affaires étrangères, ancien ambassadeur, essayiste, Michel Foucher vous êtes titulaire de la chaire de géopolitique appliquée au Collège d'études mondiales. Ancien directeur des études de l'Institut des hautes études de la Défense nationale (IHEDN), professeur à l'École normale supérieure, vous êtes un auteur prolifique, avec de nombreux ouvrages, dont les plus récents titres, *Le retour des frontières* ou *Vers un monde néo-national*, témoignent de votre intime compréhension des grands sous-jacents du monde contemporain. Vous avez réfléchi et écrit au sujet du projet chinois de « Route de la soie » que nous avons souvent abordé dans notre commission. Il est important de nous éclairer sur cette thématique puisque notre commission considère qu'on sous-estime largement, en France et en Europe, cette vision portée au plus haut niveau par les dirigeants chinois et qui aura sans doute, - l'histoire le dira -, l'ampleur et les effets structurants d'un véritable « Plan Marshall à la chinoise ». Quelles sont les racines lointaines de ce projet, quels sont ses buts politiques autant qu'économiques, quels seront ses effets, géopolitiques et économiques, et enfin, quels sont les risques et les opportunités pour l'Europe et singulièrement pour la France ? C'est pour traiter de toutes ces questions passionnantes que je vous laisse la parole, pour une première présentation, afin de permettre ensuite l'échange avec les sénateurs ici présents.

M. Michel Foucher.- Je vous remercie, Monsieur le Président, de votre invitation. Je tenais à vous féliciter pour votre élection qui s'inscrit dans la parfaite continuité des préoccupations de votre prédécesseur qui était encore porteur d'une lettre du Président de la République au dernier sommet des Routes de la Soie qui s'est tenu en juin dernier à Pékin. Bien que n'étant pas sinologue, je travaille sur ce sujet depuis plusieurs années d'abord comme géographe. En effet, ce projet me paraît particulièrement intéressant, en raison de ses nombreuses ambiguïtés. La France a tardé à s'y intéresser – le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) davantage encore -, tandis que le *Foreign Office* a déjà édité un livret d'études à destination des entreprises et que la *Deutsche Bahn* travaille sur ce projet depuis très longtemps.

J'avais été intrigué par l'itinéraire du Président Xi Jinping en visite en Europe. En effet, il est important de savoir où se rendent les chefs d'Etat ! Lorsque le président chinois s'est rendu en France en mars 2014, j'avais été associé à un séminaire sino-français au Quai d'Orsay, organisé à cette occasion. Avant de se rendre à Paris, le président chinois s'est rendu dans les laboratoires Mérieux à Lyon, puisque la coopération de ceux-ci avec la Chine s'inscrit sur la durée et remonte à la Présidence de Charles de Gaulle. En effet, la recherche dans le secteur de la santé est particulièrement performante en Chine. Avant de se rendre à Bruxelles, le président chinois s'est rendu à Bruges, puisque la Chine a financé la

bibliothèque du Collège d'Europe et envoyé, dans ce cadre, des ouvriers chinois dotés d'un passeport diplomatique. Avant d'aller à Berlin, il s'est également arrêté à Duisbourg, plus grand port fluvial d'Europe, afin d'y afficher son soutien politique à des initiatives privées émanant à la fois d'une filiale de la Deutsche Bahn et d'entreprises américaines ou européennes installées dans le centre de la Chine, et non plus sur ses côtes, afin de bénéficier des avantages fiscaux de la « Go-West Policy ». Cependant, être à 2 500 kilomètres de Shanghai et exporter vers l'Europe s'avère complexe et induit des coûts supplémentaires. Il fallait alors inventer des voies beaucoup plus directes que le Transmongolien ou le Transsibérien.

En outre, j'ai été intéressé, lors d'un débat à Séoul, par la réaction des Russes au projet des Routes de la Soie devant des diplomates chinois de très haut niveau et leur dépit de ne pas avoir été approchés par Pékin à ce sujet. Cette démarche m'a semblé consister en la reprise d'une initiative américaine, dont l'origine incombe à M. Frederik Starr et à un centre de recherches situé à Washington et qui visait à structurer durablement l'ensemble des accords logistiques douaniers, difficilement conclus avec les pays d'Asie centrale, afin d'évacuer le matériel militaire lourd d'Afghanistan. Cette idée de « New Silk Road » avait été émise en son temps par Mme Hillary Clinton. A l'origine américaine, cette idée a ainsi été reprise par le président chinois dans l'Université Lev Gumilyov d'Astana dès 2013. Pourquoi Astana, au Kazakhstan ? Car le Président Nazarbayev est le grand penseur d'une conception moderne de l'Eurasie.

Il nous faut donc réfléchir sur la dimension terrestre de la mondialisation qui n'est pas seulement un phénomène maritime. La Chine n'est pas une thalassocratie : davantage Sparte qu'Athènes, sa pensée stratégique est d'abord continentale depuis des siècles, ayant conclu en l'absence de menace en provenance du Sud, c'est à dire de la mer. Cette pensée continue à débattre entre la terre et la mer, comme en témoigne le huitième Livre blanc de la défense chinoise, qui parle du « Fil de soie ».

Pour être en équilibre, il faut, en chi gong, avoir un fil de soie jusqu'au ciel et les pieds sur terre. Telle est la démarche et le concept chinois « Yidai-Yilu » - une route, une ceinture – peut se traduire de diverses manières en langue anglaise. Il s'agit de la grande affaire du président actuel. C'est d'ailleurs la première fois qu'un dirigeant chinois met en avant deux concepts : l'un à usage interne – le « rêve chinois » consistant à atteindre la « moyenne aisance » d'ici à 2049 - et l'autre à usage externe – « Les Routes de la Soie ». C'est un projet géographique de connectivité généralisée – ce terme de connectivité étant très usité en Chine – à partir d'une construction idéographique tout à fait intéressante : cette connectivité dépasse le digital.

Cet impératif de connectivité généralisée conduit également à désenclaver le grand ouest chinois en développant la coopération transfrontalière avec les pays voisins, notamment pour asseoir la sécurité. Il conduit également à englober les projets des autres, à savoir le projet transmongolien, la route de l'Ambre entre la Baltique et la Mer noire, les projets européens d'aménagement du corridor de Morava-Vardar situé dans les Balkans. Pour preuve, le financement du TGV Belgrade-Budapest est sous financement chinois. De même, la société chinoise Cosco a loué pour quatre-vingt-dix-neuf-ans le port de containers du Pirée et bientôt une alliance se nouera entre les Slovénes et les Italiens, afin de mettre en valeur les ports de l'Adriatique qui représenteront autant de débouchés pour les cargos chinois qui transiteront par le Canal de Suez. Ainsi, les cargos chinois relieront Trieste en huit jours de moins qu'Anvers. Il nous faudra être vigilant quant à notre façade de la Manche allant depuis

Dunkerque jusqu'au Havre. La concurrence maritime de ce projet d'abord continental est extrêmement forte et sérieuse pour les rentes constituées en Manche et en Mer du Nord.

Ce projet est porté au plus haut niveau politique : MM. Zhang Gaoli, premier vice-Premier ministre et membre du comité permanent du bureau politique, Yang Jiechi, conseiller d'État, ancien ministre des Affaires étrangères et membre du même comité, Wang Yang, troisième vice-Premier ministre, Wang Huning, directeur du Centre de recherche politique du Parti communiste chinois et théoricien du « rêve chinois » et, enfin, Ou Xiaoli, en charge du développement de l'Ouest à la puissante Commission nationale du développement et de la réforme à l'origine de la publication du plan d'action de mai 2015.

L'idée de la stratégie chinoise est reprise au chapitre 51 du Treizième plan quinquennal et les choses se précisent progressivement. Il me semble que la Route de la soie est avant tout un label et une thématique porteuse pour les projets universitaires en Chine. Ses financements s'élèveraient jusqu'à 900 milliards de dollars. En outre, ce chantier se présente comme géoéconomique.

D'un point de vue terrestre, il s'agit pour l'essentiel d'investir dans les infrastructures, soit en Asie centrale, en Europe du Sud-Est, en Asie du Sud – en privilégiant l'allié pakistanais contre l'Inde – et en Asie du Sud-Est, dont le maillon faible demeure le Laos et avec comme critère le contournement du Vietnam. Il cherche également à laisser de côté l'Inde et à jouer la carte birmane où les Américains ont une relative avance. Le déploiement de cette stratégie sera cependant plus compliqué en Iran et en Turquie. Ce sont des projets d'infrastructures : le port de Gwadar, sur l'Océan indien, qui est relié directement au Tibet occidental et au Xinjiang, avec des investissements massifs s'inscrit dans un plan plus global en faveur du Pakistan d'un montant de 46 milliards de dollars. La sécurité y reste un problème : il faut déployer quelque treize mille soldats pakistanais à Gwadar. Le Laos est évidemment en plein équipement et il faut faire face à la concurrence du Japon et de la Corée du Sud, ainsi que de l'Europe et l'ensemble des acteurs asiatiques de la Banque asiatique de développement. La situation du Pakistan est tout à fait spectaculaire et l'alliance entre ce pays et la Chine s'avère durable, en dépit des nombreuses contradictions politiques, comme l'islamisme radical. Comme vous le savez sans doute, les Chinois ont organisé à plusieurs reprises des réunions discrètes à Pékin avec les dirigeants talibans, à l'instar des réunions qui ont eu lieu en Russie et aux Etats-Unis. Les Talibans semblent avoir ainsi un peu évolué sur diverses questions, telle que l'alphabétisation des jeunes filles, et être considérés différemment que par le passé.

Comme l'indique un panneau publicitaire au Laos, des liaisons ferroviaires importantes – de l'ordre de quinze par semaine vers l'Allemagne et la Pologne avec une durée de seize jours – impliquent des entreprises allemandes, polonaises, russes, biélorusses, kazakhs et des filiales d'entreprises chinoises. Ainsi, *China Value Express* a déjà réalisé trois mille voyages depuis ces six dernières années, avec des trains comprenant quarante-six containers transportant six cent tonnes de marchandises. L'objectif est d'atteindre cinq mille voyages par an d'ici à 2020. Remplir des trains de l'Ouest vers l'Est reste cependant un problème. Lorsque M. Bernard Cazeneuve, alors Premier ministre, a effectué sa dernière visite officielle en Chine en février dernier à Wuhan, il a accueilli un convoi contenant des bouteilles de Bordeaux parti de Lyon deux semaines plus tôt. Il faut ainsi pouvoir remplir ces containers au retour et un déséquilibre est actuellement manifeste. En effet, les containers vides repartent en Chine par le port de Hambourg ; ce qui n'est guère économique !

La Commission aura sans doute à cœur d'auditionner les ingénieurs de la filiale *SNCF-Forwardis* qui travaillent actuellement sur un projet de service ferroviaire direct qui permettrait de contourner Duisbourg en partant de la plateforme de Dourges, située à 25 kilomètres de Lille. Ce projet devra surmonter la difficulté que représentent les ruptures d'écartement des voies ferrées dans l'ancienne Union soviétique qui implique de réaliser au moins deux transbordements, soit un allongement de quatre jours du trajet qui en compte déjà douze au moins pour les produits lourds. Des techniques sont à l'étude pour résoudre cette difficulté. Je crois savoir que la Poste réfléchit à la mise en service d'un train postal lequel relierait, une fois par semaine, la France et ses clients chinois. Un tel projet intéresse les entreprises installées à l'intérieur de la Chine dans les secteurs des pièces détachées du secteur automobile et de l'électronique qui sont acheminées par avion et ainsi pour un coût plus élevé. L'usage du ferroviaire est globalement deux fois plus rapide que le transport maritime.

J'aborderai à présent la partie maritime de la stratégie chinoise. Les Chinois semblent suivre la même stratégie que la *Royal Navy* et l'*Indian Office* au XIX^{ème} Siècle, à savoir la recherche de points d'appui, mais allant, pour leur part, de l'Est vers l'Ouest. Ainsi, la Chine dispose de points d'appui, comme la Birmanie, le Port d'Hambantota au Sri-Lanka, ou encore Djibouti, qui est devenue une base logistique, Port-Saïd, le Pirée, Tanger, mais aussi Walvis Bay en Namibie, Sao Tomé et Príncipe, - qui possède des réserves de pétrole et d'éventuels points d'escale, - où, depuis la rupture des relations avec Taiwan, le Président Xi s'est rendu. D'ailleurs, celui-ci s'intéresse également au Cap-Vert. Force est ainsi de constater l'existence d'une stratégie maritime qui s'est affinée à l'occasion de la lutte contre la piraterie dans le Golfe d'Aden qui représente, somme toute, un effet d'aubaine extraordinaire pour les puissances qui souhaitaient se positionner dans les « eaux bleues ». Le Japon en a également profité pour installer sa première base d'auto-défense à Djibouti, non loin du camp américain, au prétexte de la lutte contre la piraterie. Nos intérêts ne sont pas exactement les mêmes. Je vous renvoie, à cet égard, aux déclarations annuelles de M. Jean-Yves Le Drian, ancien ministre de la défense, au Shangri-La dialogue, sur la politique maritime de la Chine, qui crée des précédents en droit international.

La Chine est le seul pays au monde dont le groupe dirigeant possède une vision d'ici à 2050. Cette démarche me semble analogue à l'esprit du Plan Marshall qui ne se limitait pas à la distribution d'argent. Dès 1942, certains diplomates et géographes du Département d'Etat travaillaient déjà à la création d'une organisation des nations unies ainsi qu'à une conception de l'Après-Guerre où l'Allemagne, l'ennemi d'alors, deviendrait l'alliée. Il s'agissait alors de rompre avec les conséquences d'un Diktat de Versailles vu de Berlin aux funestes conséquences. Le Plan Marshall n'était donc qu'un élément d'une stratégie plus globale.

La situation chinoise est toutefois aujourd'hui différente puisque Pékin ne se mêle pas des affaires intérieures et n'émet pratiquement jamais d'idée de résolution de crise. Si les Chinois ont des intérêts au Sud-Soudan, ils ne proposent pas de solution politique pour porter un terme à la guerre civile qui y fait rage. Les Chinois ne font pas non plus entendre leur voix sur les affaires diplomatiques entre l'Iran et l'Arabie Saoudite, quand bien même ils sont les principaux acheteurs des hydrocarbures de ces deux pays. Ils parviennent ainsi à « passer entre les orages » et il serait souhaitable de les inviter, à un moment ou à un autre, à assumer un rôle diplomatique plus important, au-delà de leur zone d'influence immédiate. Pour l'instant, la Chine est une grande puissance financière, technologique et économique. Elle n'est pas une grande puissance géopolitique, mais une puissance de statu quo. L'ordre international économique actuel lui convient parfaitement : elle n'affirme ses prétentions de puissance géopolitique qu'en Asie de l'Est et du Sud-Est, suivant en cela un schéma tout à fait

classique d'Asie sino-centré, ce qui ne convient ni au Japon ni au Vietnam ou encore à l'Indonésie.

Dans cette conception d'ensemble, il semble possible de faire coïncider des intérêts français et européens et de repérer des points de divergence. Tout dépend des priorités. Si les Chinois sont satisfaits de l'ordre économique international, ils ne le sont pas de l'ordre institutionnel mondial verrouillé par les Etats-Unis qui refusent notamment la modification des quotes-parts à la Banque mondiale et au Fonds Monétaire international. C'est la raison pour laquelle les Chinois ont créé des institutions multilatérales auxquelles la France, à juste titre, a immédiatement adhéré. Qu'il s'agisse de la banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, le fonds pour la Route de la soie ou la nouvelle banque de développement fondée par les pays-membres des BRICS -Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud- et dont le président est indien. Maintenir le dialogue avec les Chinois est indispensable et la dimension ferroviaire est importante pour la France. Il nous faut remplir les containers de l'Ouest vers l'Est, ce qui ne se limite pas à Lyon et à Chengdu ! Tout ce qui peut transiter par Dourges est intéressant, tout en sachant que la SNCF suit une logique axée vers la Péninsule ibérique et le Royaume-Uni. La question des ports est quant à elle beaucoup plus complexe. Nous sommes clairement en retard sur cette approche à l'inverse du secteur privé américain. Votre commission marque un intérêt qui est bienvenu à la suite des travaux de votre ancien président.

Maintenir un dialogue complet avec les Chinois doit être une priorité. La Route de la soie reste avant tout, pour le moment, un projet géoéconomique et non géopolitique. D'ailleurs, les déplacements à Varsovie, Belgrade et Athènes du Président Xi s'inscrivent dans une même logique. Les autorités françaises, comme certaines directions de Bercy, n'ont pas pris la mesure de l'importance de ce projet et de son caractère à la fois structurant et disruptif, notamment en Europe centrale et dans les Balkans. Ce projet concerne non seulement les transports ferroviaire et maritime, mais aussi le digital. En effet, les Chinois s'intéressent de près à toute la problématique du marché unique digital européen et souhaitent y être associés. A long terme, les Autorités chinoises, via leur administration du cyberspace – le CAC – veulent créer un grand marché informatique transcontinental en s'appuyant sur les projets de l'Union européenne qui est plus avancée en matière de normes et de standards. La question des règles du jeu est posée et va bien au-delà de l'intérêt des seules entreprises. Le commissaire européen au digital, M. Andrus Ansip, d'origine estonienne, a ainsi proposé la création d'un fond conjoint d'investissement afin de lier le plan européen d'investissement pour l'économie numérique, qui représente tout de même 315 milliards d'euros, et l'initiative chinoise. Des liens existent déjà avec les opérateurs dits secondaires en difficulté, comme Nokia, ou encore Belgacom. Alibaba est en embuscade depuis son quartier général européen situé au Luxembourg.

Comme géographe, je trouve fascinant ce projet de nouvelle Route de la soie dont il faut analyser les facettes les unes après les autres, afin de mesurer les intérêts qui nous sont communs ou divergents. Il faut ainsi dépasser son aspect terrestre pour mieux prendre en compte les nombreuses conséquences normatives d'un tel projet qui concernent aussi les conditions douanières. En comparaison, les questions de travailleurs détachés sont très secondaires ! Je sollicite le grand intérêt de votre commission qui est habituée au travail de long terme. Il faut ainsi travailler « à la chinoise », c'est-à-dire point par point, afin de recenser les points d'accord et de désaccord ! Les Chinois ont cependant une longueur d'avance sur nous et le maillon faible demeure l'Europe centrale et orientale qui est en pleine désaffection à Bruxelles, Paris et Berlin. Attention à nos amis polonais, tchèques, slovaques et grecs ! Les Russes se contentent de prélever des péages extrêmement élevés et se trouvent en

position de faiblesse. Ils sont inquiets de la perte prochaine de l'Asie centrale et il faudra sans doute leur parler. Or, les chemins de fer ont toujours bien fonctionné en Russie, puissance d'Etat, avec laquelle il convient de travailler. Si vous auditionnez les personnels de *SNCF-Forwardis*, il faudra les interroger sur leur projet ukrainien.

M. Christian Cambon, président. – Merci, Monsieur Michel Foucher, de votre présentation détaillée et illustrée de ce projet intercontinental. Je passe la parole au Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, qui nous avait alerté de longue date sur la Route de la Soie.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Tout comme notre collègue M. Pascal Allizard, Je remercie Monsieur Michel Foucher pour la qualité de son intervention. La réserve de la France sur ce sujet est un point clé. Lorsque j'ai eu la chance de représenter le Président de la République au mois de mai, le jour de son intronisation, au forum organisé par le Président Xi Jinping, je disposais d'un grand nombre de notes du Ministère de l'économie et des finances, ainsi que de l'Union européenne, dont le ton m'est apparu comme globalement négatif. L'idée majeure de notre administration, c'est que la Chine recrée actuellement une mondialisation « à la chinoise » dont les règles pourraient se substituer à celles prévalant jusqu'alors, comme celles de l'Organisation mondiale du commerce et des autres traités internationaux. Si, en France, cette réserve globale est plutôt combattue par le politique, en Europe, elle demeure assez forte. Hormis les avancées sur le numérique, on ne constate, du côté de la Commission Juncker, que peu d'initiatives. Comment essayer de convaincre nos diplomates et l'action européenne ? Un projet aussi attractif – ainsi malgré l'opposition américaine à la création d'une banque spécifique, près de soixante-dix pays l'ont rejoint, dont le Canada de M. Justin Trudeau – risque de nous reléguer au rang de spectateurs ! Nos vertus, comme la transparence, la réciprocité et les négociations avec les pouvoirs locaux, conformément à l'approche décentralisatrice et fédérale qui prévaut en Europe, pourraient en souffrir.

Comment l'administration européenne pourrait-elle s'engager dans le projet et avoir une attitude dans le projet, quitte à être extrêmement vigilante et à discuter sur les clefs du partenariat pour l'Europe ? Tant qu'on n'aura pas cette attitude positive, on risque fort d'aboutir à une division au sein de l'Europe. On a vu l'Allemagne choisir de s'allier avec la Chine dans le secteur photovoltaïque, au risque de reléguer les autres Etats européens au second rang. Un vrai risque de marginalisation se pose. Il semble que le nouveau gouvernement soit ouvert au projet et que les relations entre les Présidents Xi Jinping et Macron sont bonnes, comme en témoignent la teneur de l'entretien téléphonique suivant l'élection de mai dernier et celle de leur rencontre à Hambourg. Il nous envoyer des messages profonds et faire en sorte que nos administrations diplomatiques soient favorables sur le principe et fermes sur les conditions de ce partenariat.

M. Gilbert Roger. – Je vous remercie pour votre exposé. J'aurai deux questions. D'une part, les Américains, malgré leur propension à l'expansion, ont l'air d'être absents. Quelle est leur attitude face à ce projet ? D'autre part, comment la diplomatie économique chinoise agit-elle avec certains pays, dont les institutions peuvent parfois se caractériser par des règles de gouvernance relativement opaques ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Merci, Monsieur Foucher, pour cet éclairage complémentaire des initiatives de notre précédent président en faveur d'une plus grande connaissance de cette partie du monde. Cette nouvelle Route de la soie va, si j'en crois certains observateurs, concerner jusqu'à soixante pays, représenter jusqu'un tiers du produit intérieur brut global et rassembler près des deux-tiers de la population mondiale. Dès lors, nous comprenons bien que notre pays et l'Europe ne peuvent demeurer en retrait. Pour autant,

vous considérez qu'il s'agit avant tout d'un projet économique. Nous avons, quant à nous, l'impression que ce projet relève d'une ambition géopolitique. En effet, certains pays concernés par ce projet sont d'une grande fragilité financière : comment ne pas craindre qu'à terme, ces pays aient contracté une dette considérable auprès de la Chine, les plaçant, ipso facto, en situation de grande dépendance ? Où doit donc pour nous se situer le bon curseur ? Avec certains collègues ici présents, comme le Président Christian Cambon et à la demande du Président Raffarin, nous avons commis un rapport sur la place de notre pays dans le nouveau monde et l'Australie. Nous avons d'ailleurs observé, chez nos amis australiens, un regain d'intérêt pour la France au regard de ce déplacement du centre de gravité du monde qui va désormais se situer dans cette région. Si les Australiens ont une relation économique très privilégiée avec la Chine, ils n'en restent pas moins inquiets quant à sa stratégie en Mer de Chine. Pourriez-vous nous indiquer les écueils à éviter afin qu'une nouvelle forme d'hégémonie mondiale ne s'organise autour de cette Route de la soie ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Merci pour cette vision globale que vous nous offrez dans votre présentation. Vous nous avez décrit un projet qui place de fait la Chine comme la nouvelle championne de la libéralisation des marchés internationaux, au gré de la diplomatie bilatérale qu'elle exerce avec les différents pays partenaires de son projet. Une telle démarche contribue à bousculer le multilatéralisme déjà mis à mal par le Président Donald Trump. Or, si notre pays privilégie quant à elle le multilatéralisme et s'il paraît un peu futile de résister aux vues de la puissance financière de la Chine, quelle influence celui-ci et l'Europe peuvent-ils encore exercer ?

M. Robert del Picchia. – Les Chinois sont très actifs à Djibouti, et pas seulement en matière de transport maritime. Pour preuve, leur investissement dans le réseau ferré vers l'Éthiopie qui sera utilisé par un grand nombre de sociétés chinoises. En Europe, les Chinois sont aussi actifs, comme en témoigne leur rachat de Telecom Austria, qui était auparavant une société nationale autrichienne. Vous nous indiquez que les Chinois sont satisfaits de l'ordre économique mondial qu'ils parviennent à façonner conformément à leur modèle. Mais la Route de la soie ne concerne-t-elle pas aussi le multilatéralisme, quand bien même Pékin désapprouverait l'ordre politique mondial ? Une telle implication dans le multilatéralisme n'illustre-t-elle pas un projet lui aussi politique ?

Je prendrai un exemple. L'Union interparlementaire connaissait quelques difficultés et le Président du Parlement chinois a alors promis le versement d'un million de dollars lors de la dernière réunion qui s'est tenue à New York avec comme contrepartie, une place dans son comité directeur. On retrouve cette recherche d'influence dans d'autres organisations internationales comme à l'ONU où le prochain directeur de l'important département du maintien de la paix sera un général chinois. Ainsi, la Route de la soie passe manifestement par le politique !

Mme Gisèle Jourda. – Comme l'a rappelé notre ancien président, M. Jean-Pierre Raffarin, on perçoit bien une certaine frilosité de la France, alors que nos collègues européens s'impliquent dans ce projet en développement. La Route de la soie crée ainsi un réseau d'interdépendances qui déjoue la ceinture pacifique isolant la Chine à l'Est, du Japon à l'Indonésie. Cette ambition nous intéresse comme Européens. C'est ainsi que lors du dernier forum diplomatique chinois du 14 mai à Pékin, qui était consacré au projet « One Belt, One Road » (OBOR) que vous avez évoqué, l'Espagne, l'Italie, la Grèce et de nombreux pays de l'Est se sont impliqués dans cette dynamique. Pourquoi la France demeure sur la réserve et n'intègre pas ce mouvement ? Le 9 juillet dernier, nos collègues de l'Île de la Réunion ont marqué leur intérêt pour être intégrés dans ce projet de la Route de la Soie. Une implication

de la France, à travers ses départements d'Outremer, est-elle envisageable ? Ce potentiel est d'autant plus formidable qu'il est notamment lié à l'économie bleue.

En outre, vous avez évoqué la place de l'Europe et son désengagement du partenariat oriental lors du rapprochement économique Russie-Asie. Sans doute aurions-nous dû être beaucoup plus présents, comme nous l'avions, en son temps, rappelé avec mon collègue M. Pascal Allizard au sein de la Commission des affaires européennes lorsque nous avons rappelé la pertinence du partenariat oriental.

M. Pascal Allizard. – Je remercie le Président Raffarin d'avoir été à l'origine de cette audition. En effet, la Route de la soie est l'un des défis majeurs qu'il nous faudra affronter dans les années à venir. La Chine dispose de la démographie, de la croissance économique et de la puissance financière. Elle est ainsi le premier détenteur de la dette américaine et le premier partenaire commercial de l'Union européenne. Quel est le devenir du multilatéralisme et de la position de la France face à ce projet ? Bien que la Chine soit le premier partenaire commercial de l'Union européenne, je n'ai malheureusement pas le sentiment qu'il existe une unité européenne sur ce sujet. Je pense que la France s'isole dans ce processus et que notre commission a un rôle à jouer sur ce sujet.

M. Christian Namy. – Je rejoins la préoccupation de M. Jean-Pierre Raffarin : le retard relatif de la France est problématique. Savez-vous que la Chine envisage de construire une maison de l'Europe à Pékin pour renouer les liens avec l'Union ? Enfin, j'ai dû me rendre en Chine près d'une vingtaine de fois durant ces deux dernières années et j'ai pu constater que la Route de la soie était bel et bien une préoccupation constante pour les élus comme les industriels. Ce projet suscite manifestement une mobilisation totale !

Mme Josette Durrieu. – Toutes mes félicitations et mes remerciements à M. Jean-Pierre Raffarin. Merci encore à M. Michel Foucher. J'aurai une première question sur cet axe Est-Ouest. Vous avez évoqué les ports de l'Adriatique et la présence chinoise dans le port du Pirée. Or, vous avez souligné les difficultés de la Chine avec la Turquie. Quelles en sont les raisons ? Par ailleurs, avec mon collègue M. Christian Cambon, nous avons travaillé sur l'axe Nord-Sud. En effet, cet axe nord-sud-Europe-Méditerranée-Afrique –qui sera privilégié durant ce vingt-et-unième siècle ne manquera pas de croiser cette Route de la soie. Que pensez-vous d'une telle perspective ?

Mme Michelle Demessine. – Selon vous, la mondialisation n'avait jusqu'à présent été que maritime avant que la Route de la soie ne se déploie de manière terrestre pour mieux la concurrencer, dans des espaces comme notre façade maritime en Mer du Nord. Rappelant le rôle de la plateforme de Dourges, qui se situe dans ma région, ce projet porté par la Chine ne manquera d'induire de réels impacts sur la situation de la France. De ce fait, je m'interroge sur le devenir, dans un tel contexte, du projet du Canal Seine-Nord qui nous inquiète et nous divise. Ce Canal Seine-Nord est-il finalement en connectivité avec ce projet de globalisation terrestre que vous venez de nous décrire ?

M. Christian Cambon, président. – Monsieur Foucher, je vous passe la parole pour répondre aux questions de nos collègues.

M. Michel Foucher. – Sur le dernier point, certains débats ont lieu dans les Hauts-de-France entre les transporteurs terrestres, qui mettent en concurrence d'autres plateformes, et la SNCF qui a arrêté son choix sur Dourges. La question que vous posez demande à être mise à l'étude de manière précise. La SNCF ne fait pas les mêmes choix

géographiques que les logisticiens des grandes entreprises. Du côté de Lille, on est préoccupé par l'avenir de la façade occidentale. L'idée est de suivre une approche Nord-Ouest de la France, voire peut-être même Atlantique.

J'étais en Italie ces derniers jours et, en réfléchissant à l'histoire économique de la Méditerranée, il m'est apparu que celle-ci a connu une évolution scandée par l'émergence de pôles et de centres que des batailles navales ont bouleversé avant que les routes commerciales ne se dirigent vers l'Atlantique. Ainsi, le commerce atlantique ne s'est largement substitué au commerce méditerranéen qu'après l'offensive ottomane. Rien ne dit que la centralité de Rotterdam et d'Anvers soit garantie de manière pérenne tandis que s'intensifieront les relations économiques entre les deux foyers de l'Eurasie ! Il nous faut apprendre à raisonner de trente à cinquante ans comme nos collègues chinois, puisqu'une telle réflexion induit des choix onéreux en termes d'infrastructures ! Cette affaire italo-slovène, dont on ne parle pas en France, me paraît intéressante puisque les Chinois y avancent masqués. Il est important de retracer les investissements chinois. En effet, dès qu'une entreprise de télécommunications est en difficulté, les Chinois proposent leur aide. Manifestement, la force des Chinois réside dans leur capacité d'inclusion de nos propres projets dans les leurs. En Mer noire, ils ont créé un format de dialogue « un plus treize, Chine, Europe centrale, orientale et Balkans » et ils investissent bien davantage que l'Union européenne dans la partie balkanique. Les Chinois jouent également la carte ukrainienne en achetant de l'acier et du blé, même s'ils n'approuvent guère les difficultés politiques. Il y a là manifestement un risque de remise en cause du partenariat franco-chinois.

La dimension régionale de la Route de la soie doit être mise à l'étude car ce projet géoéconomique, dont l'impact va être géopolitique, représente un nouveau facteur dans l'organisation de l'espace européen. D'ailleurs, Pékin ne présenterait jamais de projet géopolitique à proprement parler, sauf en Asie de l'Est où il est question d'un projet sino-centré pluriséculaire de constitution d'un Asie tributaire. Les Vietnamiens s'y opposent depuis près de mille ans et un tel projet avive également le problème du déclassement stratégique japonais qui a conduit à la révision de l'article 9 de la Constitution auquel s'ajoute le jeu de bascule de la Corée qui penche en faveur d'un rapprochement avec la Chine, dans les domaines de la culture et du commerce, tout en recherchant une garantie de sécurité américaine. Le projet géopolitique ou plutôt stratégique chinois vise en l'occurrence à évincer de la région la Septième Flotte américaine qui y a manifestement garanti la prospérité. Les Chinois ne remettent pas en cause l'ordre économique international parce qu'ils sont les premiers bénéficiaires de la mondialisation. Ils en remettent en cause l'aspect institutionnel lorsqu'ils sont sous-représentés. Nous aurions intérêt à soutenir une modification des droits de veto et de pourcentage, sauf que les Américains n'y sont prêts qu'au détriment de l'Europe. Nous ferions ainsi une place aux Chinois à notre détriment !

L'Eurasie est un concept récurrent qui repose sur deux foyers économiques, civilisationnels, culturels et démographiques : l'Europe occidentale et l'Asie de l'Est ; l'Inde ne comptant pas dans cette carte mentale. La deuxième et la troisième puissance économique du monde sont ainsi reliées. A cet égard, les Chinois sont intéressés par le fait de savoir laquelle est la seconde. Ils ne sont pas intéressés à devenir la première puissance mondiale comme a pu le rappeler, au cours d'un des séminaires que j'organisais la semaine passée à Paris, le directeur de l'Institut stratégique de Pékin qui est par ailleurs très proche du Premier ministre. La Chine, qui se considère toujours comme un pays en développement et vise « la moyenne aisance » dans vingt ou trente ans, ne souhaite nullement prendre la place des États-Unis. Avant le Brexit, les Chinois pensaient que l'Europe incarnait cette seconde puissance mondiale. Depuis lors, ils s'interrogent, mais ne souhaitent pas pour autant parvenir au

premier rang. Le fait qu'ils exercent un leadership n'induit pas qu'ils le revendiquent. D'une certaine manière, la situation actuelle les arrange. Ils n'apprécient cependant pas leur sous-représentation dans les organisations internationales, ainsi que l'ingérence politique qui provoque, chez eux, une attitude de durcissement. Si les routes de la soie au pluriel – Ydai Yilu – représentent le point d'entrée de leur projet géoéconomique, elles fournissent l'occasion extraordinaire de réfléchir à la stratégie mondiale de la Chine. Que veut-elle et quelle est notre place ? Il me semble que celle-ci est importante, en tant que Français et en tant qu'Européens. La Chine compte le plus grand nombre d'instituts d'études européennes dans les universités, alors que le Brésil n'en compte qu'un à Rio et que de nombreux pays du monde n'en comptent aucun. Je crois d'ailleurs qu'il n'y a que quelques instituts d'études européennes aux Etats-Unis, dont deux à l'Université de Stanford et un à l'Université Brookings du Dakota du Sud que nous avons créé lors du Gouvernement Jospin pour obtenir la contrepartie de l'installation d'un centre de recherches américain en France, afin de disposer d'un relai pour le dialogue transatlantique. Les Chinois sont fascinés par l'Europe et ont besoin d'elle, non seulement comme marché et source de technologies partageables ou pliables, mais aussi en raison de leur souhait de maintenir un monde polycentrique et éventuellement multipolaire. Ils ont besoin de nous car nous représentons l'un de ces pôles. Pour preuve, suite à la crise de l'euro, environ 28 % des réserves de devises de la Banque centrale chinoise sont en euros.

Malgré les douze mille kilomètres qui nous séparent de la Chine, la Route de la soie remet en cause une orientation de la construction européenne en matière d'aménagement du territoire et d'organisation de l'espace. Sans faire de déterminisme géographique, ce projet remet en cause le lien transatlantique. D'ailleurs, celui-ci, au plan symbolique de l'engagement, connaît quelques difficultés ; ce dont les Chinois se rendent bien compte ! Il vous faut réfléchir à la stratégie mondiale de la Chine en Eurasie, en Méditerranée et en Afrique orientale, qui avait servi de destination, au quinzième siècle, aux vaisseaux du grand amiral. Les liens existent, ainsi que l'accès aux matières premières du Bassin du Congo ! En outre, les Brésiliens, les Chinois et les Turcs ont remis en état de fonctionnement le service ferroviaire vers l'Ethiopie ; grand pays que nous avons, du reste, sous-estimé, même si nous essayons désormais de rattraper le temps perdu. Il y a là clairement une stratégie de débouchés, d'exportation des surcapacités chinoises estimées par le FMI à hauteur de 10 % du PIB, au risque de susciter la question du dumping comme il a été rappelé lors de la dernière session du G-20 à Hambourg. Les Allemands ont d'ailleurs été les seuls à partager une telle vision : ils ont ainsi pu concevoir une politique consacrée à l'Asie centrale lors de leur présidence européenne. Une telle évolution s'inscrit dans la durée marquée par le développement progressif d'une expertise, impulsée par le retour des communautés allemandes après 1991 et le développement de l'industrie ferroviaire.

Nous ne sommes pas en 1913, mais la Chine demeure une puissance ascendante qui a en face d'elle des puissances établies parmi lesquelles certaines considèrent que Pékin représente une menace à long terme, comme les Etats-Unis, tandis que d'autres la reconnaissent comme une puissance devant être canalisée. Je pense que la Chine est une puissance influençable via le dialogue, non sur des questions sociétales, à condition de s'ancrer dans un certain rapport de forces et d'avoir nous-mêmes une vision à long terme. Ma conviction, c'est que l'avenir de l'Ouest du continent européen a été organisé par le Plan Marshall et n'en dépend plus. Il relève désormais d'une capacité à structurer des projets communs avec les Chinois, de préférence en y associant, le cas échéant, les Russes. Il s'agit plus d'une *Wirtschaftspolitik*, pour reprendre les catégories de la diplomatie allemande de la fin du XIX^{ème} siècle, que d'une *Weltpolitik* ; les Chinois ne voulant pas assumer de responsabilité géopolitique internationale. Ils agissent en effet par les opérations de maintien

de la paix, dont ils sont aujourd'hui les premiers contributeurs et ils utilisent ces financements pour obtenir une place plus importante au Fond Monétaire International ou à la Banque mondiale. Ils jouent le jeu : s'ils se sont, au Conseil de Sécurité, alignés sur la position russe, ils font désormais preuve de davantage d'indépendance, en s'abstenant. Il y a là matière à travailler de concert avec Pékin. A cet égard, le Quai d'Orsay a, depuis plusieurs années, lancé des programmes de coopération franco-chinoise en Afrique, suivant en cela le modèle initié par le Groupe Total, bénéficiaire de la technologie, qui est présent en Iran et en Ouganda avec des compagnies chinoises qui disposent de financements. Certaines entreprises privées peuvent ainsi montrer la voie à des projets de coopération interétatique et mes collègues allemands, de l'Institut Mercator notamment, se mettent désormais à travailler sur de telles questions. Je suis certain qu'une approche commune franco-allemande peut être arrêtée sur ces sujets-là.

Le risque de division de l'Union européenne existe. Il va d'ailleurs se manifester à l'occasion de la discussion du budget européen qui connaîtra à la fois une baisse de l'ordre de dix milliards d'euros auparavant en provenance de Londres et une remise en cause du niveau des aides jusque-là accordées à la Hongrie et la Pologne. Nous avons également besoin d'argent pour le Sud – Méditerranée et Sahel. Les facteurs de division existent bel et bien.

S'agissant de la Turquie, un projet d'acheminement par la Mer caspienne est en cours d'élaboration ; celui-ci devant passer par l'Azerbaïdjan. Or, une telle perspective se voit contrecarrée par la Russie et l'Iran.

L'Australie est en train de découvrir la France et considère l'Indonésie comme une préoccupation structurelle et migratoire. La situation de ce pays est contradictoire puisque son premier débouché reste la Chine. M. Kevin Rudd, ancien Premier ministre australien, est sinisant et le premier à comprendre une telle situation, tout en bénéficiant de l'alliance américaine, ce qui s'avère complexe ! Les Chinois s'intéressent également à la base navale de Darwin et disposent de nombreux leviers – comme des capacités d'achat et d'investissement, voire peut-être au-delà - sur le gouvernement australien pour y parvenir. Après tout, on pourrait discuter un jour avec les Chinois de mesures de confiance. Le modèle de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) est exportable au Moyen-Orient, comme je l'ai écrit la semaine dernière dans le quotidien *Le Monde*, et en Asie orientale. Au-delà des routes tant ferroviaires que maritimes, il s'agit de dialoguer avec les Chinois sur leur stratégie d'ensemble et d'évaluer les opportunités conjointes, tout en soulevant les points de désaccord. Monsieur le Premier ministre, vous parliez de réciprocité ; ce point me paraît tout à fait central. Je crois que l'audition de quelques entreprises, comme Total, qui travaillent avec la Chine apporterait beaucoup sur les méthodes et les risques.

Enfin, au-delà de l'aspect anarchique et désordonné suscité par la mobilisation des provinces chinoises, certains programmes pourraient à leur tour intéresser nos propres régions. A cet égard, le responsable de *SNCF Forwardis*, qui m'a reçu il y a deux semaines, m'évoquait la visite d'une délégation de Chengdu à Clichy et à Dourges. Votre commission gagnerait à éclairer le schéma d'ensemble d'une telle démarche qui s'inscrit dans le long terme et se fera avec, ou sans nous.

M. Christian Cambon, président. – Monsieur Foucher, je vous remercie de votre communication tout à fait passionnante. Je suis d'ailleurs persuadé que parmi les projets de la commission à l'automne, nous choisirons une thématique relative à la Route de la soie, ce qui nous permettra d'examiner comment la France pourra mettre en valeur ces belles opportunités dont vous venez de nous parler.

La réunion est close à 12 heures.

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

Mercredi 19 juillet 2017

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 10 heures

Questions diverses - démission du chef d'État-major des armées

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, nous apprenons à l'instant même la démission du chef d'état-major des armées le général Pierre de Villiers. Notre commission avait déjà, la semaine dernière, exprimé par un communiqué, qui vous est distribué ce matin, ses vives inquiétudes au sujet des arbitrages budgétaires pour l'année 2017. Je propose que nous réagissions à nouveau ce matin, en bonne coordination, comme la semaine dernière, avec M. le Président du Sénat, autour de trois axes : un hommage au Général de Villiers, un message sur le nécessaire respect du droit à l'information des commissions parlementaires, et sur celui de la trajectoire budgétaire de la défense vers les 2% du PIB.

Un large débat s'ouvre au cours duquel s'expriment Bernard Cazeau, Robert Hue, Jacques Legendre, Gisèle Jourda, Cédric Perrin, Josette Durrieu, Claude Malhuret, Jean-Paul Emorine, Christiane Kammerman, Marie-Françoise Perol-Dumont, Jean-Pierre Cantegrit, Alain Joyandet, Jean-Marie Bockel, Hélène Conway-Mouret, Henri de Raincourt, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Robert del Picchia.

M. Christian Cambon, président. – Au vu de nos débats, je vous propose le communiqué suivant : « Hommage du Sénat à l'action de Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées. Alors que le chef d'état-major des armées vient de démissionner, Gérard Larcher et Christian Cambon lui rendent un hommage appuyé au nom du Sénat. Ils demandent que le droit à l'information du Parlement soit préservé et que les armées soient dotées des moyens de leurs missions.

« Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, rend, au nom de la commission, un hommage appuyé au général Pierre de Villiers. « *Le Sénat a pu mesurer la très grande valeur du Général de Villiers, apprécier sa parole vraie, admirer son courage et son intégrité. C'est un très grand serviteur de la Nation à qui la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat veut dire son estime et sa reconnaissance* ».

« Rappelant le droit absolu des commissions du Parlement à l'information, fondement de la démocratie, la commission estime qu'une remontée en puissance des moyens des armées est indispensable pour faire face aux menaces extérieures et intérieures, dans le droit fil de son rapport « 2% du PIB : les moyens de la défense nationale ». »

Assentiment de la commission, à l'exception de MM. Robert Hue, Bernard Cazeau et Michel Boutant qui ne s'associent pas à la démarche de publication d'un communiqué ; Mmes Josette Durrieu, Marie-Françoise Perol-Dumont et Hélène Conway-Mouret émettant quant à elles des réserves sur le texte de ce dernier.

Projet de loi 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 – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Pascal Allizard, rapporteur – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et le Royaume hachémite de Jordanie relatif au statut des forces.

La Jordanie est un pays avec lequel la France entretient, depuis longtemps, une relation d'amitié et de confiance. Cette monarchie parlementaire occupe une place stratégique importante dans une région marquée par les crises et les conflits – elle a des frontières communes avec l'Irak, la Syrie, Israël et l'Arabie Saoudite – car elle y représente un pôle de relative stabilité. Sa situation est encore aggravée par l'accueil de plus de 630 000 réfugiés syriens, auxquels il faut ajouter 60 000 réfugiés irakiens. La présence de ces réfugiés dans ce pays, qui compte 9,5 millions d'habitants, pèse lourdement sur les infrastructures (éducation et santé), sur les ressources (eau et électricité), ainsi que sur l'immobilier. Sur le plan intérieur, la menace terroriste liée à la lutte contre Daech – environ 2 000 Jordaniens sont partis rejoindre les rangs de Daech – a suscité une réaction sécuritaire du régime depuis fin 2014. La Jordanie est un allié central de la France dans la lutte contre Daech et le terrorisme, ainsi qu'un point d'appui majeur pour les actions menées par la France au Levant. La relation bilatérale de défense a d'ailleurs pris de l'ampleur à la faveur de la lutte menée contre Daech, avec une coopération ciblée dans les domaines du renseignement, de l'armée de l'air et des forces spéciales. La Jordanie est un membre important de la coalition depuis sa mise en place en 2014. Elle participe aux frappes aériennes contre Daech depuis le début des opérations, abrite les forces militaires d'une dizaine de pays occidentaux et sert notamment de base avancée aux États-Unis et à la France. Elle accueille ainsi la base aérienne projetée française, dite base H5, dans le cadre du dispositif Chammal. Cette base, qui compte environ 400 militaires français ainsi que 4 rafales de l'armée de l'air et 4 rafales de la marine, présente un intérêt inégalé, compte tenu de sa proximité avec le théâtre d'opération irako-syrien. Elle permet à un nombre limité de personnels et d'aéronefs de mener des activités aériennes quasi quotidiennes pour appuyer les forces irakiennes dans la reconquête de leur territoire.

Dans la conduite actuelle de la campagne syro-iraquienne, la situation dans la zone des trois frontières (Jordanie-Syrie-Iraq) est particulièrement stratégique. C'est en effet une zone qui intéresse à la fois l'Iran, par la continuité routière qu'elle peut offrir, via l'Iraq, entre l'Iran et l'ensemble Syrie-Liban, et la coalition, car elle commande un verrou de la moyenne vallée de l'Euphrate où refluent les combattants de Daech. La Jordanie est également un relais diplomatique essentiel au Proche et au Moyen-Orient. La « diplomatie équilibrée » du Roi Abdallah lui permet de parler de tout, à tout le monde. Sur la Syrie, la

Jordanie est présente en tant qu'observatrice dans le processus d'Astana. La Jordanie est également un acteur sur les dossiers iraquien auprès des sunnites et des Libyens. C'est donc un acteur régional de premier plan.

Les principaux enjeux de notre coopération militaire avec la Jordanie portent sur l'interopérabilité entre nos forces spéciales, sur l'échange d'informations opérationnelles et sur un accompagnement des forces armées jordaniennes au renforcement de leurs capacités d'appui à la projection des forces et de conduite des opérations, lorsque ces dernières concourent aux intérêts de la France. Les actions de coopération militaire sont formalisées par un plan annuel de coopération militaire bilatérale. Pour l'année 2017, ce plan comprend 70 actions, dont 33 sont menées en France, principalement dans les domaines suivants : forces spéciales, opérations aériennes, combat en montagne. La quasi-totalité des militaires jordaniens venant en France le font dans le cadre de ce plan de coopération militaire bilatérale. En 2017, une centaine de militaires jordaniens – les forces armées jordaniennes (JAF) comptent environ 100 000 hommes dans les trois armes terre, air, mer – séjourneront en France.

Venons-en maintenant à cet accord sur le statut des forces : il a vocation à se substituer à un précédent accord sous forme d'échange de lettres signé en décembre 2014 qui garantit, de manière transitoire, après l'expiration d'un accord signé en janvier 1995, le statut juridique des forces françaises déployées sur le territoire jordanien. Cet accord a pour objet de déterminer les conditions du séjour des personnels français déployés en Jordanie et des personnels jordaniens déployés en France, dans le cadre d'activités de coopération en matière de défense, notamment les visites de délégations, les activités de formation, les entraînements et les exercices. Il répond à une demande de réciprocité de la part de la Jordanie alors que les accords précédents n'étaient pas réciproques et ne concernaient pas les Jordaniens en France. Cet accord est de facture classique. Il contient les clauses qui figurent habituellement dans les accords sur le statut des forces. Il exclut ainsi, comme il est d'usage, toute clause d'assistance, de façon à éviter que le personnel français ne se trouve engagé dans des opérations de l'État d'accueil, sans que la France n'ait donné son accord. Il accorde des facilités opérationnelles aux forces en visite : port et usage d'armes, permis de conduire, déplacements aériens et maritimes, régime douanier d'importation et d'exportation de matériels, utilisation temporaire des systèmes de communications. Il définit les règles de partage de compétence juridictionnelle applicable en cas d'infraction et pose le principe du droit à un procès équitable et aux garanties procédurales qui en découlent.

Je l'ai toutefois examiné avec attention car il présente la spécificité d'être conclu avec un État où la peine de mort est toujours applicable. Si la situation des droits de l'Homme est meilleure en Jordanie que dans la plupart des autres États de la région, une certaine vigilance reste de mise, compte tenu du « tour de vis » sécuritaire opéré depuis fin 2014 et de la rupture, à trois reprises du moratoire, sur la peine de mort en vigueur depuis 2006 – Selon les personnes auditionnées, 15 personnes ont été exécutées en avril 2017, dont certaines pour des crimes de droit commun. Par ailleurs, la Jordanie continue de s'abstenir sur la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies appelant à un moratoire sur l'application de la peine de mort.

Pour autant, cet accord sur le statut des forces contient des dispositions analogues à celles mentionnées habituellement dans les accords de défense ou de statut des forces signés avec des pays qui prévoient ou appliquent la peine de mort, comme les accords de défense conclus avec le Liban en 2008, les Émirats arabes unis en 2009, la Guinée en 2014 et le Mali en 2016, qui ont tous été ratifiés par la France. Il assure en effet un statut protecteur aux

personnels des forces françaises déployées en Jordanie qui viendraient à commettre des infractions relevant de la compétence des juridictions jordaniennes et passibles de la peine de mort, de la torture, de peine ou de traitement inhumains ou dégradants, en prévoyant que cette peine ne serait alors ni requise, ni prononcée et que, dans l'hypothèse où elle serait prononcée, elle ne serait pas exécutée. À ce jour, aucun personnel militaire français n'a été condamné par des juridictions jordaniennes et réciproquement d'ailleurs.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi qui va sécuriser les conditions de stationnement de nos forces sur le territoire jordanien. Cet accord, sans conséquence économique ou financière particulière, permettra de renforcer la coopération bilatérale de défense avec la Jordanie, qui présente un intérêt majeur pour la France dans sa lutte contre le terrorisme et la défense de la sécurité ainsi que pour la stabilité dans la région. La Jordanie a fait savoir en décembre 2015 qu'elle avait accompli les procédures de son droit interne permettant l'entrée en vigueur de cet accord.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 20 juillet 2017, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

Mme Christiane Kammermann. – Je remercie le rapporteur pour sa présentation très complète et très intéressante. Je suis présidente du groupe d'amitié France-Jordanie et regrette d'avoir laissé échapper ce rapport. Je veux donc rajouter quelques petites choses. Comme vous l'avez souligné les relations entre nos deux pays sont excellentes. Les réfugiés sont plus nombreux que le chiffre annoncé. Il y a ainsi des réfugiés syriens, irakiens sans compter des réfugiés palestiniens plus anciens. Compte tenu de cette situation, je trouve que ce pays s'en sort bien et que le Roi, que notre groupe d'amitié connaît fort bien, effectue un travail admirable pour la stabilité de la Jordanie. S'agissant de la situation des droits de l'Homme, vous avez raison de dire qu'il reste encore beaucoup à faire. Vous n'avez pas parlé du projet franco-jordanien Mer rouge-Mer morte, ni de celui du bus que le groupe d'amitié soutient. Je tiens à redire mon admiration pour ce pays, dont la stabilité peut, comme c'est aussi le cas du Liban, être bouleversée à tout moment.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Je regrette d'avoir peut-être un peu trop synthétisé la synthèse et remercie ma collègue pour les précisions apportées. Je tiens à signaler que le premier déplacement de la ministre des armées, Mme Florence Parly, a été pour la base H5 en Jordanie. Je vous livre un élément de réflexion qui a donné lieu à un échange avec les personnes auditionnées : la base H5 permet-elle de faire l'économie d'un deuxième porte-avions ?

M. Christian Cambon, Président. – Mon cher collègue, je n'ouvre pas le débat sur ce sujet.

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

Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – Monsieur le président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi 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.

L'Accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien, désigné sous l'acronyme APSOI, est une organisation régionale de gestion des pêches créée en juillet 2006 et entrée en fonction en juin 2012. Dans une logique de développement durable, elle coordonne les activités de pêche non thonières dans le sud de l'océan Indien, au-delà des zones sous juridiction nationale. Sa zone de régulation couvre une surface de plus de trente millions de kilomètres carrés.

À ce jour, l'APSOI réunit neuf parties contractantes : la France, l'Union européenne, l'Australie, le Japon, la Corée du Sud, la Thaïlande, l'Île Maurice, les Seychelles et les Îles Cook, sachant que cinq autres pays – les Comores, le Kenya, Madagascar, le Mozambique et la Nouvelle-Zélande – sont signataires de l'accord mais ne l'ont pas encore ratifié. La France a ratifié cet accord en janvier 2013 au titre des Terres australes et antarctiques françaises.

En mars 2015, lors de sa deuxième réunion annuelle, l'APSOI a décidé d'installer le secrétariat de l'organisation à Saint Denis de La Réunion, suivant la proposition de l'Union européenne. Les réunions plénières seront toutefois organisées en alternance à l'Île Maurice, dont la candidature avait été écartée.

Le secrétariat de l'APSOI, composé de trois personnes, a pris ses fonctions en octobre dernier. Il s'agit de la première organisation gestionnaire de pêche dont le siège s'établit sur le sol français, et de la première organisation internationale implantée en France d'outre-mer.

Comme vous le savez, la France est très présente dans le sud de l'océan Indien à travers les Terres australes et antarctiques françaises et deux de ses départements ultramarins, La Réunion et Mayotte. Notre pays a donc le statut d'État côtier et celui d'État pêcheur puisque plusieurs navires battant pavillon français y opèrent.

Dans le sud de l'océan Indien, les sociétés françaises d'armement pêchent essentiellement la légine australe, gros poisson carnassier des grands fonds à la chair très appréciée des Américains et des Japonais et, plus connu chez nous, la langouste. La pêche de la légine est en valeur marchande la première pêcherie française. La France détient le premier quota sur cette espèce, plus de 6 300 tonnes l'an dernier, ce qui génère chaque année quelque 66 millions d'euros de valeur au débarquement. Pour l'île de La Réunion, la légine représente 300 emplois directs et 1 000 emplois indirects, et constitue le deuxième poste d'exportation après le sucre.

Vous l'aurez compris, la France a des intérêts majeurs dans cet accord. L'installation de l'APSOI en territoire français participera à la fois au rayonnement de la France dans la région et à la défense de ses intérêts qui consistent, notamment, en l'extension de la zone de pêche à la légine au trajet entre l'île de La Réunion et les îles australes.

L'accord que nous examinons aujourd'hui a pour objet d'assurer au secrétariat de l'APSOI des privilèges et immunités nécessaires à son bon fonctionnement et à son indépendance. Ses stipulations ne concernent toutefois ni les citoyens français, ni les résidents permanents en France, sauf exception.

Il s'agit d'un « accord de siège » tout à fait classique, par lequel le Gouvernement français s'engage à mettre à disposition, à titre gracieux, des locaux permanents et à en assurer la protection. L'accord prévoit également une exonération fiscale au secrétariat de l'APSOI, ainsi que les privilèges diplomatiques habituels tels que l'inviolabilité du siège de l'organisation et de ses archives, ou encore l'immunité de juridiction pour les membres du secrétariat et ses experts. En outre, l'entrée sur le territoire français leur est facilitée.

Le présent accord encadre ces privilèges et immunités, et précise qu'ils sont conférés *ès qualités* et non pas *intuitu personae*. Les membres du secrétariat de l'APSOI ne pourront se prévaloir de leur immunité en cas d'infraction grave ou de responsabilité dans un accident de la route, ou pour entraver le cours de la justice. Le secrétariat est également tenu de coopérer, je cite : « *pleinement et en permanence avec les autorités compétentes (...) et d'éviter tout abus des privilèges, immunités et facilités* » dont ils bénéficient. Enfin, une procédure de règlement des différends est prévue en cas de contentieux portant sur l'interprétation ou l'application de l'accord.

Toutes ces dispositions ne posent aucune difficulté particulière puisqu'elles sont d'usage dans de nombreux accords de siège signés, encore récemment, par la France.

S'agissant des conséquences financières, elles sont très marginales pour l'État français puisque le loyer des locaux alloués à l'APSOI et les charges y afférentes représentent une enveloppe annuelle de 12 000 euros environ. Les salaires du secrétariat sont supportés par le budget de l'organisation auquel la France a contribué à hauteur d'environ 46 000 euros cette année.

Les retombées directes pour La Réunion seront quant à elles modestes mais positives, en particulier pour son secteur hôtelier qui devrait profiter de l'organisation de missions et de réunions sur l'île.

C'est dans le domaine halieutique que les principales conséquences de l'accord sont escomptées. Si les négociations à venir tournaient à l'avantage de la France, elles pourraient se traduire par une hausse de chiffre d'affaires pour nos quatre sociétés d'armement pêchant dans le sud de l'océan Indien, et par une augmentation du nombre d'emplois, directs ou indirects, dans les territoires ultramarins.

Pour ces raisons, et compte tenu de l'importance que représente cet accord pour la défense des intérêts français au sein de cette organisation, je ne peux que recommander l'adoption du projet de loi 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.

La « réunion des parties » de l'APSOI ayant déjà approuvé cet accord, il pourra entrer en vigueur après son adoption au Sénat.

L'examen en séance publique est prévu demain, jeudi 20 juillet, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Jean-Paul Fournier, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, nous examinons ce matin le projet de loi autorisant la ratification des accords signés en 2015 avec le Portugal et le Luxembourg, relatifs à l'assistance et à la coopération dans le domaine de la protection et de la sécurité civiles.

Avant d'exposer les principales dispositions de ces traités, quelques éléments de contexte pour vous présenter les raisons ayant présidé à leur signature.

Le mois dernier, le centre du Portugal a été touché par de violents incendies qui ont causé la mort de 64 personnes et dévasté 54 000 hectares de forêts. Pour faire face à cette catastrophe, le Portugal a sollicité l'assistance de plusieurs pays européens disposant de moyens aériens, dont la France. Un détachement de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, composé de 15 personnes, d'un avion léger de reconnaissance et deux Canadair, a ainsi apporté son aide aux autorités portugaises pendant près d'une semaine. Lors de leur mission, 233 largages ont été effectués par les aéronefs français.

Cette coopération en matière de lutte contre les feux de forêt a été mise en œuvre à plusieurs reprises depuis le début des années 2000, mais ne s'appuie à ce jour sur aucun fondement juridique. Les ministères de l'intérieur français et portugais ont alors souhaité remédier à cette situation et ont entamé des négociations en 2007 qui ont abouti à la conclusion de cet accord.

S'agissant de nos relations bilatérales avec le Luxembourg, elles sont plus régulières compte tenu de notre frontière commune mais également plus anciennes. Elles reposent en effet sur un accord signé en 1962 et amendé en 1988, dont le champ apparaît aujourd'hui comme trop restreint. Nos deux pays se sont donc entendus sur un nouvel instrument, au champ élargi, et tenant compte des différentes évolutions apportées à notre coopération.

Les stipulations des deux accords que nous examinons aujourd'hui présentent de nombreuses similitudes, et s'inspirent très largement des dernières conventions passées par la France en matière de sécurité civile.

Tout d'abord, ils ont le même objet, à savoir :

- l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave ;

- la coopération en matière de prévision et de prévention des risques naturels et technologiques ;
- l'échange d'informations et d'expertise dans le domaine de la sécurité civile ;
- et enfin la formation des personnels de secours.

Pour tenir compte de sa proximité avec la centrale nucléaire de Cattenom située en Moselle à une vingtaine de kilomètres de sa frontière, le Luxembourg a souhaité élargir le champ de l'accord à la protection et la sauvegarde des personnes, des biens et de l'environnement menacés par une catastrophe naturelle ou technologique majeure. Des modalités d'assistance sont également prévues par l'accord en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique ayant des conséquences transfrontalières.

Les traités encadrent les demandes d'assistance en instaurant une procédure claire en la matière. Il est ainsi entendu que chaque pays peut refuser la demande d'assistance qui lui est soumise ou interrompre la mise à disposition de ses moyens en cours de mission.

S'agissant des aspects budgétaires, plusieurs principes sont posés.

Premièrement, la coopération et l'assistance sont mises en œuvre dans la limite du budget de chaque Partie à l'accord.

Deuxièmement, la formation des personnels et l'échange d'informations et d'expertise sont financés par la Partie qui en établit la demande.

Troisièmement, l'assistance en cas d'accident grave ou de catastrophe est fournie à titre gratuit.

Enfin quatrièmement, les préjudices subis par les secouristes ou leurs équipements ne sont pas pris en charge par la Partie requérante ; en revanche, celle-ci indemniserà les dommages causés par les équipes de secours dans le cadre de leur intervention, à l'exception des actes malveillants sans lien avec la mission.

Les accords créent en outre des commissions mixtes, composées de représentants des ministères de l'intérieur de chaque pays, et chargées de proposer et de mettre en œuvre les actions de coopération entre les services. Elles peuvent émettre des avis sur les affaires soumises par l'une des Parties et favorisent les échanges d'information et d'expérience dans le cadre de réunions régulières. Sauf exception législative ou réglementaire, les informations obtenues en application de ces accords peuvent être publiées.

Enfin, l'accord avec le Luxembourg se distingue par une stipulation propre à sa situation géographique. Elle autorise le préfet de la zone de défense et de sécurité Est ainsi que les préfets de Moselle et de Meurthe-et-Moselle à conclure avec le ministre de l'intérieur luxembourgeois les arrangements particuliers nécessaires à l'application du traité en zone frontalière. Il s'agirait, par exemple, de préciser les modalités de coordination des centres de gestion des crises à l'occasion d'événements graves, ou encore de définir les conditions d'intervention des hélicoptères de secours français en territoire luxembourgeois.

Établir des conventions internationales dans le domaine de la sécurité civile présente deux avantages majeurs. Cela permet, d'une part, de donner un cadre juridique solide et incontestable en vue du développement de nos relations bilatérales, en particulier sur les

aspects statutaires et financiers. Cela contribue, d'autre part, à sécuriser l'action des équipes de secours et à écarter les risques contentieux en cas de dommages subis ou causés par ces équipes sur les biens et les personnes.

Par conséquent, ces accords sont de nature à pérenniser nos coopérations en garantissant à nos partenaires une lisibilité quant aux règles de sa mise en œuvre, qui n'ont plus à être fixés avant chaque action de coopération ou demande d'assistance opérationnelle.

Ils permettent enfin de partager des savoir-faire spécifiques et de dégager des synergies par la mutualisation des moyens de secours. La France pourrait ainsi profiter de l'expertise du Portugal en matière d'alerte précoce de tsunamis ou de gestion des catastrophes d'origine sismique – même si notre pays est peu sujet à ce type de phénomènes naturels –, ou encore des compétences luxembourgeoises en matière de communication de crise par liaisons satellites ou d'évacuation médicale aérienne.

En conséquence, pour l'ensemble de ces raisons, je ne peux que recommander l'adoption de ce projet de loi.

À ce jour, seul le Luxembourg a achevé sa procédure de ratification.

Pour ce qui nous concerne, l'examen en séance publique est prévu demain matin, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

Projet de loi 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 projet de loi 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 - Examen du rapport et des textes de la commission

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Monsieur le président, mes chers collègues, nous regroupons dans un seul rapport l'examen de deux projets de loi tendant à autoriser l'approbation de deux accords signés en 2014 – on voit que le calendrier s'accélère, ce qui est une bonne chose –, relatifs aux services de transport aérien, conclus respectivement avec la République des Philippines et l'Union des Comores. Ces textes ont une portée essentiellement technique ; je vous propose donc de nous en tenir aux grandes lignes et aux points essentiels.

Je commencerai tout d'abord par présenter le cadre juridique de ces deux accords, qui visent à mettre en place entre la France et chacun des États concernés un cadre juridique bilatéral, conforme à la fois aux normes internationales régissant le secteur aérien et au droit européen.

Ils ont été négociés, côté français, par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), en suivant un modèle-type élaboré par les autorités françaises, à partir du modèle d'accords bilatéraux sur les services aériens proposé par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

Les deux accords consacrent tout d'abord la possibilité d'exploiter, respectivement avec chacun des pays concernés, les quatre premières « libertés de l'air » telles que définies par l'OACI. Il s'agit :

- de la liberté de survol ;
- de la liberté d'escale non commerciale ;
- de la possibilité de débarquer du trafic – passagers, fret et courrier – en provenance de l'État dont l'aéronef a la nationalité, sur le territoire de l'autre Partie ;
- et de la possibilité d'embarquer du trafic sur le territoire de l'autre Partie, à destination de l'État dont l'aéronef a la nationalité.

Dans l'accord avec les Philippines, les droits de trafic dits de « 5^{ème} liberté », qui existaient en vertu d'un accord bilatéral précédent signé en 1968, ont été confirmés et maintenus dans le nouveau cadre juridique. Ces droits de trafic de 5^{ème} liberté permettent à une compagnie désignée par les autorités françaises d'opérer entre la France et les Philippines une escale sur un point intermédiaire en étant autorisée à y débarquer et à y embarquer des passagers.

Les accords excluent en revanche l'exercice des 8^{ème} et 9^{ème} libertés, c'est-à-dire le transport par une compagnie à l'intérieur d'un État étranger, dit « cabotage ».

S'agissant du droit européen, les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne de 2002, dits « Ciel ouvert », confirmés par un Règlement de 2004, ont consacré l'application des principes de libre concurrence et de libre-établissement.

En conséquence, dans chaque accord, une clause dite « de désignation », permet aux parties de désigner plusieurs transporteurs aériens autorisés à exploiter les routes spécifiées par l'accord.

La France peut ainsi désigner des compagnies aériennes françaises ainsi que toute compagnie établie en France, sous contrôle effectif d'un État membre de l'Union européenne, et détenue directement ou par participation majoritaire au sein de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange.

Les clauses types imposées par le droit européen, incluent par ailleurs la liberté pour les compagnies désignées de recourir à un prestataire de leur choix pour les services d'assistance en escale.

Outre ces 2 clauses types, exigées par le droit européen, les autres clauses sont également classiques. Elles incluent :

- le principe d'égalité de traitement entre compagnies ;
- la liberté pour une compagnie d'établir des agences commerciales sur le territoire de l'autre Partie, et de procéder à des transferts internationaux de recettes ;
- la liberté de fixation par les transporteurs de leurs tarifs.

Les accords prévoient par ailleurs des exemptions de droits sur différents biens et services. Ces exemptions n'impliquent aucun changement de législation car elles sont toutes déjà prévues par le Code général des impôts.

Enfin, les accords incluent les dispositions les plus récentes du droit international et du droit européen relatives à la sécurité et à la sûreté des vols.

En vertu d'une procédure de « notification » applicable en l'espèce, la Commission européenne s'est prononcée sur les deux accords examinés, les jugeant conformes au droit européen.

J'en viens maintenant aux effets de ces accords sur les liaisons aériennes avec les deux pays concernés.

Les accords n'ont pas vocation à susciter de grands changements à court terme. Leur principal effet est de renforcer la sécurité juridique des transporteurs et donc de pérenniser les services aériens existants entre la France et les deux pays concernés. En pratique, il s'agit de permettre aux compagnies nationales, dont Air France, d'assurer ces liaisons et de renforcer durablement nos liens avec les deux pays.

S'agissant des Philippines, il n'existe plus de services directs avec la France depuis 2004. Philippine Airlines avait suspendu sa desserte en 1998 et Air France a arrêté en 2004 de desservir Manille directement.

Cela n'empêche pas l'existence de services aériens indirects, via notamment les accords de partage de codes, encadrés par l'article 13 de l'accord aérien. Une place peut être achetée à une compagnie aérienne pour un vol qui sera opéré par une autre compagnie aérienne sous un numéro de vol ou un code différent. Il convient de noter que les autorités philippines restent très prudentes sur les conséquences que peuvent avoir de tels accords commerciaux. Elles ont refusé que les partages de codes soient permis entre les compagnies des deux pavillons et des compagnies de pays tiers. En effet, pour les autorités philippines, une telle possibilité pourrait conduire à concentrer des flux de trafic vers quelques grosses plateformes de correspondances dans des États tiers entre la France et les Philippines, au détriment de la possibilité d'établissement de liaisons directes – ce qui est souhaité localement.

Malgré l'absence d'une clause générale autorisant le partage de codes avec des transporteurs de pays tiers, les Philippines ont autorisé, à titre exceptionnel, la possibilité, pour Air France, de poser son code sur les vols entre la France et Manille *via* Amsterdam opérés par KLM, cette dernière opérant en propre et en direct le segment Amsterdam Manille.

Enfin, comme l'indique l'annexe « tableau des routes » de l'accord aérien, la France peut librement désigner, au choix, comme points intermédiaires ouvrant aux droits de trafic de 5^{ème} liberté, deux points au Moyen-Orient/Golfe, trois points dans le sous-continent d'Asie du Sud, quatre points en Asie du Sud-Est, un point en Thaïlande et enfin, comme points au-delà, quatre autres points en Asie du Sud-Est. Des dispositions réciproques existent dans le tableau des routes du pavillon philippin.

S'agissant de l'Union des Comores, la liaison entre Paris et Moroni a été exploitée par Air France jusqu'au début des années 1990. Sur les cinq dernières années, on a pu constater que la demande de services aériens pour le long courrier se concentre sur les

quelques mois de la haute saison – juillet, août et début septembre –, ce qui ne rend pas économiquement viable un vol régulier tout au long de l'année. Aujourd'hui, aucune compagnie désignée des deux pavillons ne dessert en propre et en direct le territoire des deux parties. La desserte des Comores depuis la métropole emprunte des voies indirectes, principalement *via* nos départements ultramarins – La Réunion et Mayotte – ou des pays étrangers – Madagascar et le Kenya.

Le transport aérien international entre la France et les Comores n'est actuellement régi par aucun accord bilatéral. Ce nouvel accord, conforme au droit communautaire, contient l'ensemble des dispositions actuelles nécessaires à l'exploitation des services aériens entre les deux pays, encadrés notamment par des clauses de sécurité et de sûreté. Les principes et le droit de la concurrence sont préservés, tant en termes de désignation des compagnies pour l'exercice de services aériens, qu'en matière de dispositions commerciales, tarifaires ou encore de services d'assistance en escale.

Je voudrais maintenant dire un mot sur les conséquences de cet accord pour Mayotte.

Grâce à un dialogue politique renforcé depuis 2013 sur cette question, avec notamment la création d'un « Haut conseil paritaire », une route régionale a pu être établie par l'accord aérien. Elle permet aux compagnies désignées des deux pavillons d'organiser des dessertes entre Mayotte et les Comores, dans un cadre juridique sécurisé. Les autorités aéronautiques des deux parties se sont par ailleurs entendues pour ne pas limiter les services aériens sur cette route régionale, en laissant les compagnies des deux pavillons libres de développer leurs services. Enfin, du fait de sa proximité géographique et du développement de liaisons entre Dzaoudzi et la métropole, Mayotte est un nouvel axe pour assurer la liaison indirecte entre les Comores et la France métropolitaine, offre alternative aux correspondances effectuées au Kenya ou à Madagascar par les compagnies étrangères, et complémentaire aux vols transitant par La Réunion, améliorant ainsi tendanciellement les parts de marché des compagnies du pavillon français.

En conclusion, les deux accords sont de nature à pérenniser nos liaisons aériennes et donc nos échanges économiques avec les deux pays concernés, dans des zones stratégiques pour l'influence française, respectivement l'Asie du Sud-Est et l'océan Indien.

Ces textes recueillent l'approbation des compagnies concernées et n'appellent pas de modification de la législation.

À ce jour, ni les Philippines, ni les Comores, n'ont achevé leur procédure de ratification.

Je vous propose donc d'adopter ces deux projets de loi, et de permettre leur examen demain en séance publique, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Robert del Picchia, rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 26 janvier 2017, et autorisant la ratification du traité entre la France et la République tchèque relatif à la coopération scientifique et technique dans le domaine spatial à des fins pacifiques, signé à Prague en décembre 2014.

En effet, comme il n'existe pas d'agence spatiale tchèque à ce jour, il n'a pas été possible pour le CNES (Centre national d'études spatiales) de conclure, comme c'est de pratique courante, un accord de coopération spatiale avec son homologue étranger : il a fallu passer directement d'Etat à Etat.

Ce traité s'inscrit dans le contexte du partenariat stratégique franco-tchèque de juin 2008, qui vise à renforcer la coopération bilatérale dans les domaines stratégiques et notamment spatial. Le plan d'action de ce partenariat stratégique a d'ailleurs été renouvelé en décembre 2014, témoignant ainsi d'une relation bilatérale solide, reposant sur une sensibilité politique commune et des priorités européennes partagées (dans les domaines de la croissance, de l'emploi, de la sécurité et de la défense), à laquelle il convient d'ajouter des échanges économiques substantiels. En 2015, la France était ainsi le 2^{ème} investisseur en République tchèque, avec 500 entreprises et 100 000 emplois pour un chiffre d'affaires estimé à 13 milliards d'euros, et son 5^{ème} partenaire commercial (environ 10 milliards d'euros d'échanges). La France est aussi le 3^{ème} partenaire scientifique de la République tchèque derrière l'Allemagne et les États-Unis. L'excellence de la recherche tchèque est reconnue au niveau mondial, notamment dans les domaines de la physique, de la chimie et de la biologie et la part du PIB que ce pays y consacre est passée, en dépit de la crise, de 1,35 % en 2008 à 1,88 % en 2012, soit un niveau proche de la moyenne européenne.

Ce traité s'explique par les ambitions spatiales affirmées par la République tchèque depuis son accession à l'Agence spatiale européenne (ASE), en 2008. Plaçant le domaine spatial au cœur de sa présidence de l'Union européenne (organisation d'un Conseil Espace) en 2009, ce pays s'est aussi doté, en 2010, d'un Plan national de l'espace (révisé en 2014), présentant sa stratégie pour le développement des capacités de son industrie et du monde universitaire dans le domaine spatial, notamment par le biais de coopérations internationales. Enfin, en 2010, Prague a été choisie, pour accueillir le siège de l'Agence du *Global Navigation Satellite System* européen, la GSA, qui supervise le programme européen de navigation par satellites Galileo, entré en service fin 2016. Forte d'une longue tradition d'utilisation de l'espace à des fins scientifiques, la République tchèque se présente comme un nouvel acteur spatial de l'Europe centrale et orientale. Elle considère désormais l'espace comme pouvant servir de tremplin pour stimuler la compétitivité de son économie. Pour le moment, faute d'avoir un programme spatial national, le développement du secteur spatial tchèque est surtout lié aux politiques spatiales européennes ainsi qu'aux stratégies et programmes de l'Agence spatiale européenne et de l'Union européenne.

Pour mémoire, la collaboration spatiale franco-tchèque a débuté en 2011, avec le lancement de la mission Taranis (*Tool for the Analysis of Radiation from LightNING and Sprites*), pour l'étude des phénomènes orageux dans la couche atmosphérique terrestre

comprise entre 20 et 100 km d'altitude. Ce programme associe des laboratoires français (LPC2E et IRAP) et l'Université Charles de Prague. Par ailleurs, le CNES et la GSA européenne disposent d'un accord de partenariat pour la fourniture de service d'EGNOS (*European Geostationary Navigation Overlay Service*), dont l'objet est d'améliorer les performances du GPS.

Voyons maintenant le contenu de ce traité. De facture classique, il vise à créer les conditions favorables à une coopération au sens large dans le domaine spatial. D'ordre scientifique, technique et industriel, la coopération portera principalement sur le domaine de la recherche spatiale, de la formation d'étudiants, de la réalisation et de l'exploitation de systèmes spatiaux, du développement d'applications spatiales et de services associés. Elle se fera dans le cadre des ressources budgétaires existantes et pourra prendre la forme de consultations, de coordination de stratégies, d'échanges d'informations et de données, d'échanges d'étudiants. Des échanges d'étudiants sont déjà possibles dans le cadre du « *Master in Space Science and Technology* » entre l'Université Paul-Sabatier Toulouse III et la Czech Technical University de Prague. L'accord favorise des échanges d'experts et de chercheurs, la réalisation de projets conjoints et l'élaboration conjointe de propositions dans le cadre de programmes européens. Plusieurs axes de coopération sont envisagés – dans le cadre bilatéral, dans le cadre de programmes spatiaux de l'Union européenne et de l'Agence spatiale européenne et sur les activités de recherche et développement.

Le traité sera mis en œuvre par le CNES et par le ministère tchèque des transports. Son application fera l'objet d'une coordination par le biais d'un comité mixte coprésidé, qui se réunira en principe annuellement. Le Traité prévoit également l'échange de personnels, la protection des données échangées – la République tchèque fait partie des pays assurant une protection suffisante au regard de la CNIL – un mécanisme courant de renonciation mutuel à recours en responsabilité pour des dommages causés par la mise en œuvre d'activités dans le domaine de la coopération, y compris à l'égard de tiers, le contrôle des exportations selon la réglementation nationale applicable, une exonération douanière classique, qui permettra d'exonérer les matériels importés depuis un pays tiers à l'UE et dédouanés par l'un des deux pays puis expédiés sur le territoire de l'autre. Enfin, comme il est d'usage, une annexe définit les règles applicables en matière de propriété intellectuelle.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Si la France est le premier État à conclure un accord de coopération spatiale avec la République tchèque, de nombreuses collaborations et coopérations très satisfaisantes ont déjà eu lieu entre des acteurs institutionnels, académiques et industriels tchèques et d'autres États membres, pour la mise en œuvre des activités menées au sein de l'Agence spatiale européenne. Ce Traité, qui ne nécessitera aucune modification de notre législation interne, constituera ainsi un outil important de notre diplomatie spatiale, en direction notamment des nouveaux États membres de l'Agence spatiale européenne et ouvrira la voie à d'éventuelles coopérations pour l'industrie spatiale française.

Enfin, la République tchèque a fait savoir qu'elle avait accompli l'ensemble de ses procédures internes de ratification.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 20 juillet 2017, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Qu'est-ce que ce traité va faciliter qui n'existe pas aujourd'hui ? Ce traité s'inscrit-il dans une volonté plus large au niveau européen ou s'agit-il de renforcer le bilatéral ?

M. Robert del Picchia, rapporteur. – La coopération dans le domaine spatial se fait à ces deux niveaux. La coopération bilatérale sera facilitée par la création de l'agence spatiale tchèque, qui est toujours attendue à ce stade.

M. Jean-Marie Bockel. – Je remercie le rapporteur pour cette excellente présentation sur un sujet d'avenir. Quand on parle de relance de l'Europe, il s'agit là d'un chantier immense sur le plan civil, militaire et industriel. Dans notre suivi des arbitrages budgétaires, notamment sur la partie française du budget de la recherche dans le domaine spatial, nous devons être vigilants pour que la France garde son leadership spatial, car les retombées industrielles sont importantes dans de nombreuses régions françaises. Nous devons être attentifs à ce que la France se donne les moyens de conserver son leadership dans le domaine spatial, car sans cela, il ne peut y avoir de politique européenne digne de ce nom.

M. Christian Cambon, Président. – Merci. J'en profite pour saluer la nomination de Jean-Marie Bockel à la présidence du groupe interparlementaire de l'espace, la semaine dernière.

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

Questions diverses - projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

M. Michel Boutant. – Monsieur le Président, je souhaitais revenir sur la situation totalement inédite qui s'est déroulée hier soir en séance sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dont je suis le rapporteur pour avis au nom de notre commission. La semaine dernière, j'ai présenté devant la commission un amendement, qui a été adopté, à l'article 9 du projet de loi, et conférant des pouvoirs de contrôle à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) sur les activités des forces armées. Cet amendement a été mis aux voix et a recueilli ici un large accord, à l'exception de quelques collègues qui ont voté contre, certains autres s'abstenant. C'est en tant que membre de notre commission -plus qu'en tant que membre du groupe socialiste et républicain- que je veux aujourd'hui exprimer ma surprise de voir le président de notre commission intervenir et remettre en cause le vote de notre commission. J'en ai été plus que surpris -et ce n'était pas une surprise agréable- et alors que la commission n'a pas été réunie pour se prononcer à nouveau sur son vote. C'est une situation inédite dans notre commission. À titre personnel, je l'ai considéré comme un coup de poignard.

M. Christian Cambon, président. – Mon cher collègue, cher Michel Boutant, je veux tout d'abord rendre hommage à l'important travail de rapporteur que vous avez effectué sur ce texte. Lors du vote de la commission la semaine dernière, les commissaires étaient encore sous l'émotion de l'élection du nouveau président de la commission, et la position des différents groupes de la majorité sur cette question n'avait peut-être pas été assez concertée en amont, si bien que peu ont suivi la position du représentant de notre groupe, qui s'est exprimé contre votre amendement. Depuis lors, comme je vous en avais informé, monsieur le rapporteur, au cours de la semaine, nous sommes nombreux à avoir reçu des réactions

négligentes sur l'amendement de la commission, notamment du Gouvernement, et en particulier du ministère des armées, ce qui a amené les groupes de la majorité à se prononcer contre ces dispositions. C'est la raison pour laquelle je vous ai suggéré hier de renoncer à cette proposition, car dans la mesure où le Gouvernement était contre, et la Commission des lois, saisie au fond, s'en remettait à l'avis du Gouvernement, et où les groupes de la majorité ne le soutenaient pas non plus, il avait de fortes chances de ne pas être adopté. Je regrette profondément que la coordination politique -indispensable sur ce sujet- n'ait pas pu avoir lieu avant la réunion de la commission ; comptez sur moi à l'avenir pour améliorer cet état de fait.

M. Michel Boutant. – J'ai rarement subi une telle pression ; j'observe que le ministère des armées n'a su rien mettre en avant d'autre que la seule difficulté de mise en œuvre...

La réunion est close à 12 h 05.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 18 juillet 2017**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 17 heures.***Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail**

M. Alain Milon, président. – Je remercie Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, de venir répondre à nos questions sur le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, dont l'Assemblée nationale a terminé l'examen jeudi dernier.

Madame la Ministre, ce texte concerne notre législation du travail dans un grand nombre de domaines.

Nous avons bien compris que le Gouvernement entend renforcer le rôle de la négociation collective en entreprise, simplifier les institutions représentatives du personnel et réduire un certain nombre d'aléas juridiques pesant sur les procédures de licenciement.

Le projet de loi embrasse également d'autres sujets, comme le compte pénibilité ou le travail détaché, mais sur ces seuls trois thèmes centraux, il ouvre la perspective de multiples évolutions de la législation, sans qu'il nous soit possible, pour le moment, de véritablement mesurer la portée des changements que le Gouvernement retiendra dans les futures ordonnances.

En effet, parallèlement à l'examen parlementaire des habilitations demandées, vous menez une concertation avec les partenaires sociaux sur le contenu de ces ordonnances, les arbitrages devant être rendus avant la fin de l'été.

Cette méthode a suscité beaucoup d'interrogations lors de nos échanges, la semaine dernière, avec les organisations syndicales et patronales.

Il nous paraît donc important que vous puissiez aujourd'hui préciser les intentions du Gouvernement, au vu des concertations engagées depuis le mois de juin. Avez-vous d'ores et déjà privilégié, ou au contraire écarté, certaines options ? Quelles sont, sur les principaux sujets en débat, les différentes alternatives en discussion ?

Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail. – Je suis heureuse de vous présenter la méthode et le contenu de la réforme que nous entreprenons. Conformément à l'engagement de campagne du Président de la République, le Gouvernement a choisi d'aller vite, tant est forte l'attente de nos concitoyens pour une transformation de nos règles. Le code du travail vise des sujets structurants, la réforme aura des effets de long terme, en profondeur, ce qui n'enlève rien à son urgence.

Notre objectif, c'est de libérer la dynamique de création d'emplois, tout en confortant les protections des salariés, réformées pour correspondre au monde d'aujourd'hui

et de demain. Nous recourons aux ordonnances parce qu'elles articulent la démocratie politique, avec le débat au Parlement sur les projets de loi d'habilitation puis de ratification – et la démocratie sociale, ce qui est bien le moins pour une loi dont l'objet est de renforcer la démocratie sociale : c'est le sens de la concertation que nous menons avec les partenaires sociaux. Les ordonnances sont ainsi co-construites avec les partenaires sociaux et le Parlement.

Le Président de la République a reçu les trois organisations patronales et les cinq organisations syndicales, puis le Premier ministre et moi-même les avons reçues à notre tour, puis je les ai reçues chacune à deux reprises sur les trois grands sujets que nous avons identifiés – soit 48 réunions depuis le 9 juin et jusqu'au 21 juillet ; cette méthode nous fait aller au fond, examiner les idées nouvelles, les convergences possibles ; à la fin de ce cycle, je rendrai compte de l'ensemble à chaque responsable des huit organisations concernées. Il y a, également, le temps du débat au Parlement, à l'Assemblée nationale et au Sénat, sur la loi d'habilitation. Puis notre objectif sera de rédiger les ordonnances pour fin août, de les transmettre et de les publier avant la fin de l'été, soit le 21 septembre prochain – ce pourrait être lors du conseil des ministres du 20 septembre. Les ordonnances sont d'application immédiate mais nous reviendrons au Parlement pour leur donner force de loi, grâce à la ratification.

Le débat parlementaire est partie prenante. Le projet de loi d'habilitation s'est enrichi de 45 amendements à l'Assemblée nationale, sur 424 proposés, ils sont venus de nombreux bancs ; nous savons combien vous avez travaillé en profondeur sur la réforme du code du travail ces dernières années : vos éclairages sont précieux, notre état d'esprit est d'en tenir tout à fait compte.

Pourquoi rénover le dialogue social dans notre pays ? Nous n'entendons pas toucher à notre modèle social, à ses valeurs profondes qui fondent la société française, mais prendre en compte le fait que la loi a surchargé de détails le dialogue social, au point de le freiner ; la réponse consiste à définir les principes qui fondent le socle à quoi nous tenons, et à ouvrir davantage le dialogue social. De fait, notre code du travail et nos pratiques de dialogue social prennent insuffisamment en compte l'internationalisation de l'économie et les mutations du travail qui sont devant nous – l'OCDE estime par exemple que, dans les dix ans à venir, la robotisation et la numérisation auront détruit un emploi d'aujourd'hui sur dix et transformé profondément un sur deux, tout en ne créant qu'un dixième des emplois d'aujourd'hui. Dès lors, soit on subit cette transformation, avec d'énormes problèmes d'adaptation, soit on l'anticipe en définissant un cadre, pour que notre pays appréhende le futur avec confiance – et la France a tous les atouts pour le faire, technologiques en particulier.

Ensuite, les aspirations des salariés ont évolué, c'est un fait générationnel mais qui touche l'ensemble des salariés : ils demandent à être davantage partie prenante sur leur formation, sur leur évolution professionnelle, sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle, nous voulons en tenir compte.

Sur le fond, notre objectif c'est plus de liberté pour les entreprises afin de libérer leur potentiel de création d'emploi quand la croissance reprend, en particulier les TPE et PME, plus de liberté également pour les salariés, mais aussi une protection et une sécurité juridique mieux établies pour les salariés comme pour les entreprises, en particulier parce que nous aurons mis fin à l'insécurité juridique qui est un frein à l'embauche et qui fragilise les perspectives des salariés.

La réforme est un ensemble qui comprend six volets, sur lesquels nous voulons aboutir dans les prochains dix-huit mois.

Premier volet, la refonte du code du travail, c'est l'objet des ordonnances dont je vous présente la loi d'habilitation.

Deuxième volet, l'élargissement de l'assurance chômage, pour que le filet de sécurité qu'il représente bénéficie également aux indépendants et, sous certaines conditions, aux démissionnaires. Aujourd'hui, les protections sont liées aux statuts, ce qui était pertinent quand on avait un emploi à vie ; dès lors que cette forme d'emploi devient marginale, le système de protection par statut laisse de côté de plus en plus de nos concitoyens, dans les trous du filet. Mieux vaut, alors, une protection à la personne et des droits transportables, comme vous l'avez fait avec le compte personnalisé de formation.

Troisième volet, la formation professionnelle. Des réformes ont été prises dans la bonne direction, il faut aller plus loin.

Quatrième sujet, l'apprentissage : nous peinons à atteindre quatre cent mille jeunes apprentis, alors que c'est une voie primordiale pour la professionnalisation, il faut la développer.

Cinquième sujet, la réforme des retraites, que je ne vous présente pas ici.

Sixième sujet, le pouvoir d'achat, c'est en particulier le sens de la suppression des cotisations salariales pour le chômage et la maladie.

Ces six domaines d'action visent, ensemble, à libérer l'initiative économique, donc la création d'emplois, à sécuriser les parcours professionnels adaptés au monde d'aujourd'hui et de demain plutôt qu'attachés à celui d'hier.

Ce projet de loi comprend lui-même trois volets.

Premièrement, il clarifie le rôle de la loi, de la branche professionnelle et de l'entreprise dans le dialogue social, en y renforçant la branche et l'entreprise. L'agilité économique et le progrès social exigent d'être au plus près de l'échelon pertinent, les textes généraux ne peuvent régler les choses dans leur détail, il faut donner plus d'espace au dialogue social et économique : c'est le fil rouge de ce texte. Nous voulons clarifier et étendre le champ des responsabilités des branches professionnelles et des entreprises ; nous sommes parvenus à un accord sur ce point, la répartition est claire, elle va dans le sens de la confiance aux acteurs et de la dynamisation de l'entreprise.

Deuxième bloc, nous voulons réformer le dialogue social dans l'entreprise, avec la fusion des instances d'information-consultation et la recherche d'une solution pour le dialogue social dans les petites entreprises. Actuellement, notre pays compte, et c'est une exception, quatre modes de représentation des salariés, dont trois sont d'information et de consultation, et un de négociation; ce système est complexe, il occasionne des doublons et il sépare artificiellement le dialogue entre la stratégie d'un côté, les questions de santé et de travail d'un autre, et les problèmes du quotidien d'un autre côté encore. La fusion des trois instances d'information et de consultation permettra de débattre de l'articulation entre les questions économiques et sociales, d'avoir une vue d'ensemble – à condition, et nous voulons le garantir, de ne perdre aucune compétence dans la fusion, en particulier celles du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). En revanche, nous considérons

qu'il n'est pas pertinent de fusionner ces trois instances avec celle de négociation proprement dite – ce qui n'interdira pas à certaines entreprises volontaires, avec accord majoritaire, d'expérimenter une telle fusion qui a cours dans les pays d'Europe du Nord, je suis convaincue que des entreprises s'y attèleront.

Dans le même bloc, se trouve le sujet de la représentation des salariés dans les petites entreprises, en particulier celles de moins de 50 salariés. Nous savons que sous ce seuil, où travaillent 55 % des salariés, seulement 4 % des entreprises disposent de délégués syndicaux ou de représentants du personnels mandatés par une organisation syndicale – ce qui revient à dire, et l'on ne peut s'en satisfaire que, pour la moitié des salariés, le dialogue social ne peut aboutir à des accords d'entreprise, alors qu'on a particulièrement besoin de souplesse dans ces entreprises. Sur ce sujet, diverses propositions sont formulées, vous y avez travaillé depuis plusieurs années, un débat public est nécessaire. Le dialogue social avec les organisations syndicales est une priorité, la France leur reconnaît un monopole en la matière, c'est notre loi, notre culture – et c'est aussi notre vision. Cependant, on ne peut se satisfaire de ce que 96 % des entreprises de moins de 50 salariés n'aient pas accès au dialogue social formalisé ; nous recherchons des solutions.

Troisième volet, la sécurisation juridique, où plusieurs sujets concernent les PME et TPE. Sur les dommages et intérêt prud'homaux, d'abord, il ne s'agit pas de modifier les indemnités légales et conventionnelles de licenciement mais d'établir un barème, assorti d'un plafond, qui serve de référence. Aujourd'hui, le montant des dommages et intérêts prud'homaux varie du simple au quadruple, c'est une source de préoccupation pour les entreprises mais aussi pour les salariés, qui y voient de l'injustice – c'est aussi une question d'équité. Le sujet tient aussi aux délais de recours et à l'importance prise par la procédure, par la forme, qui en est venue à prévaloir sur le fond : nous connaissons tous des exemples d'entreprises condamnées à des dommages et intérêts au seul motif qu'une lettre de licenciement était mal rédigée, avec des conséquences pécuniaires importantes et, plus durablement, une réticence à toute embauche... Notre but, comme cela s'est passé avec le renforcement de la médiation, c'est de renforcer l'amont de la négociation – nous le faisons aussi en augmentant les indemnités légales de licenciement, qui sont parmi les plus basses dans les pays d'Europe.

Quatrième volet, le télétravail : 18 % des salariés y recourent en général un jour par semaine, la demande de la société est très forte puisque 59 % des salariés – et 71 % des cadres – souhaiteraient y recourir pour mieux s'occuper d'un proche, pour s'épargner des temps de transport mais le défaut de cadre juridique sécurisé les freine, il faut avancer sur ce dossier.

Qu'il s'agisse donc de renforcer la place de la branche professionnelle et de l'entreprise dans les négociations sociales, de fusionner les instances représentatives du personnel, de réformer les indemnités prud'homales et d'instaurer un cadre sûr pour le télétravail, notre objectif est le même : envoyer un signal fort aux entreprises pour qu'elles osent davantage l'embauche et aux salariés pour qu'ils voient leur parcours professionnel sécurisé, dans les conditions actuelles du travail.

M. Alain Milon, président. – Merci pour cette présentation. Vous soulignez notre travail sur le sujet : effectivement, nous avons eu à examiner pas moins de cinq lois en quelques années touchant au code du travail – et nous n'avons pas, nous, à subir le 49.3...

Vous envisagez de donner par ordonnance plus de place à l'accord d'entreprise par rapport à l'accord de branche. Quel sera le champ exact de cette ordonnance ? L'ensemble du code du travail sera-t-il concerné ou seulement certaines de ses thématiques ?

Comment comptez-vous faciliter la conclusion d'accords collectifs dans les petites entreprises dépourvues de délégué syndical ? Quel regard portez-vous sur le mandatement ?

Dans le cadre de la simplification des IRP, quelle pourrait être la place du délégué syndical dans la nouvelle instance unique ? Cette dernière reprendra-t-elle l'intégralité des missions actuelles du CHSCT et disposera-t-elle des mêmes prérogatives, notamment en matière de recours à l'expertise ?

Où en est le travail gouvernemental sur la définition du référentiel obligatoire pour fixer l'indemnité en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse ? Quel pourrait être son plafond : 18 ou 24 mois de salaire ?

Ne pensez-vous pas qu'il est aujourd'hui temps de mettre en œuvre une profonde réforme de la juridiction prud'homale compte tenu des résultats mitigés des mesures prises depuis 2013 pour développer la conciliation ?

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – La réforme ne diminue pas le rôle de la branche professionnelle par rapport à l'entreprise, ni l'inverse, elle renforce les deux échelons – la concertation a bien mis en lumière la nécessité, en particulier, de renforcer la branche et la réforme ne consiste certainement pas à affaiblir un échelon vis-à-vis de l'autre.

En l'état actuel de la concertation, les branches professionnelles se verront confirmer trois domaines : d'abord les thèmes qui lui reviennent naturellement, comme les *minimas* conventionnels, les classifications, la mutualisation des financements paritaires, ou encore les complémentaires santé et les compléments d'indemnité journalière ; nous y ajoutons l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que ce que nous appelons la gestion de la qualité de l'emploi – en particulier la durée minimum de travail à temps partiel et des compléments d'heure, la nouvelle régulation des contrats courts CDD et intérim, ou encore les conditions de recours au CDI de chantier. Ce premier bloc est « verrouillé » : à défaut d'un accord de branche, la loi s'applique dans son texte même.

Un deuxième bloc regroupe des thèmes où la branche peut négocier mais aussi décider si sa décision prime, ou non, sur l'accord d'entreprise : y figureront par exemple le handicap, la prévention des risques professionnels, la pénibilité, les conditions et les moyens d'exercice d'un mandat syndical, la reconnaissance des compétences acquises et les évolutions de carrière ; la contrepartie d'un dialogue social renforcé, c'est que les partenaires sociaux soient en mesure de l'exercer.

Enfin, troisième bloc, les autres domaines où la priorité est donnée à l'accord d'entreprise.

Dans cette architecture, l'entreprise négocie sur plusieurs sujets simultanément, ce qui respecte mieux les réalités car les sujets sont liés – la négociation en voit ses marges de manœuvre améliorées, cela permet d'aller bien plus loin, l'exemple des entreprises innovantes socialement le montre bien.

Les ordonnances énonceront ces principes, cette architecture, les branches s'en saisiront. Leur structuration même est en train de changer, nous sommes passés de 750 à

650 branches et notre objectif est de parvenir à 200 – nous envisageons d'en accélérer le calendrier.

Comment organiser le dialogue social dans les entreprises de moins de 50 salariés ? La concertation n'est pas encore parvenue à un accord, plusieurs hypothèses sont autour de la table, nous y travaillons.

La fusion des IRP d'information et de consultation, c'est-à-dire du comité d'entreprise, des délégués du personnel et du CHSCT, en un comité économique et social, s'effectuera avec transfert intégral des compétences, y compris la possibilité d'ester en justice et de recourir à l'expertise. Cependant, le fait de discuter ensemble sur l'économie, le social et les conditions de travail va changer la nature des discussions. Il y aura moins de personnes mandatées et il faudra d'autant plus renforcer leur accès aux ressources de formation, aux compétences dont elles auront besoin.

Sur le plafonnement des dommages et intérêts, nous écoutons les points de vue, nous n'avons pas fixé le plafond. Les dommages et intérêts ne seront pas plafonnés en cas de discrimination et de harcèlement car il s'agit là non pas du droit du licenciement mais d'atteinte à l'intégrité de la personne.

La Chancellerie nous a communiqué son étude sur les dommages et intérêts prud'homaux, elle établit les disparités fortes entre jugements, la nécessité de renforcer la sécurité juridique : nous la tenons à votre disposition.

M. Philippe Mouiller. – La concertation s'étend jusqu'au 21 juillet, vous prévoyez d'en communiquer une synthèse le 25 mais nous examinons le projet de loi dès le 24 en séance publique : pourrait-on disposer d'une synthèse avant nos travaux plénières ?

Dans les entreprises de moins de 50 salariés, ensuite, comment se servir d'outils comme le référendum d'entreprise, s'il n'y a ni délégué syndical, ni représentant du personnel ? Comment donner plus de souplesse à ces petites entreprises pour adapter l'accord de branche ?

Comment assurer que, devant les prud'hommes, le fond prime sur la forme ?

Vous prévoyez, ensuite, de remettre à plat les commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI), alors qu'elles viennent tout juste d'être installées : pourquoi ne pas attendre au moins qu'elles produisent leurs effets ?

Des contrats de chantier seront possibles, c'est utile, mais ne faut-il pas également prévoir un type de contrat en cas de croissance de l'activité forte et soudaine, qui demande à l'entreprise de mobiliser des bras mais où le recours au CDI peut faire peur ?

M. Yves Daudigny. – Les enquêtes montrent que les chefs d'entreprises placent l'incertitude économique, parmi les freins à l'emploi, loin devant la réglementation du travail : dans ces conditions, qu'est-ce qui vous assure que la réforme du droit du travail améliorera la situation de l'emploi ?

Quelles modifications allez-vous apporter au régime juridique du licenciement lié au refus par le salarié de l'application d'un accord d'entreprise sur son contrat de travail ? La question est complexe, mais ce que vous semblez envisager est source d'inquiétude.

Quelle est votre position sur le référendum à l'initiative de l'employeur pour l'obtention d'un accord, demandé par certaines organisations patronales ?

Mme Catherine Génisson. – Avez-vous des études qualitatives qui démontrent qu'une lourdeur du code du travail empêcherait réellement l'embauche quand les entreprises ont de l'activité ? On parle beaucoup d'un poids excessif des règles mais on ne nous démontre jamais qu'elles dissuadent effectivement l'embauche...

Vous avez lancé une concertation sociale pour « co-construire » les ordonnances, vous parlez de convergences ponctuelles mais vous n'êtes pas dans une configuration de négociation sociale – et nous allons devoir voter une loi d'habilitation sans bien savoir où l'on va : pourquoi ne pas avoir commencé par une étude d'impact de la loi « Travail » ?

Le CHSCT, ensuite, n'a-t-il pas une vocation particulière, lui qui évoque les questions de santé, d'organisation du travail ? *Quid*, ensuite, de la médecine du travail ?

Ne craignez-vous pas, enfin, une sorte de professionnalisation des élus dans la nouvelle instance représentative, ce qui les éloignerait des conditions réelles de travail ?

M. Jean-Marie Morisset. – On ne peut que partager les objectifs de lisibilité, de souplesse, de négociation au plus près du terrain. Cependant, comment faire dans les entreprises de moins de 50 salariés ? Pourquoi, ensuite, remettre à plat les CPRI, qui se sont à peine installés ? Quel lien avec la relance du dialogue social dans les petites entreprises ?

Le comité d'orientation sur les conditions de travail a été consulté sur le compte pénibilité : quel a été le résultat de cette consultation ?

L'article 2 évoque des seuils d'effectifs pour la fusion des IRP : quels seront-ils ?

Dans quel ordre, ensuite, le Gouvernement compte-t-il présenter la série de textes que vous nous annoncez pour les dix-huit prochains mois ? Disposera-t-on au moins d'une synthèse de la concertation en cours avant la publication des ordonnances ?

Mme Michelle Meunier. – Comme membre de la délégation aux droits des femmes, je me félicite que l'égalité entre les hommes et les femmes relève du bloc où l'accord de branche s'impose aux accords d'entreprise. Cependant, ne craignez-vous pas que la fusion des IRP ne fasse perdre des compétences sur l'égalité professionnelle entre les sexes ? L'application concrète des règles exige la plus grande vigilance mais les négociateurs sont en grande majorité des hommes, c'est un sujet d'inquiétude.

Mme Laurence Cohen. – Vous vantez la flexibilité, rien de nouveau puisque, dans les années 1980 déjà, le travail à temps partiel était présenté comme une chance : en réalité, ce sont surtout des femmes peu qualifiées qui travaillent à temps partiel et 70 % des salariés se déclarent en sous-emploi – n'est-ce pas la preuve que la flexibilité ne réduit pas les inégalités ?

Comment, ensuite, allez-vous financer l'ouverture de l'assurance chômage aux démissionnaires, qui est une bonne idée ?

Vous affirmez vouloir renforcer le dialogue social et vous constatez que la plupart des petites entreprises sont dépourvues de délégué syndical ; vous savez que ce défaut tient pour beaucoup au lien de subordination salariale, au fait que les salariés craignent pour leur

place s'ils se syndiquent. Dès lors, pourquoi ne renforcez-vous pas le pouvoir des salariés dans l'entreprise, en les associant aux décisions stratégiques de l'entreprise ?

Enfin, vous dites qu'il faut un débat public pour renforcer le dialogue social, mais alors, pourquoi recourir aux ordonnances ?

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – La concertation est en cours sur le dialogue social dans les petites entreprises. Nous privilégions la négociation avec les délégués syndicaux, bien entendu, ou les salariés mandatés mais quand il n'y en a pas, ce qui est le cas de 96 % des petites entreprises, il faut trouver une solution, *via* le délégué du personnel et un référendum par exemple, avec l'idée que les délégués iront de plus en plus vers les syndicats, surtout si on les aide à se former davantage. Nous n'ignorons pas l'existence du lien de subordination, l'appartenance syndicale est un moyen de le contourner, c'est bien pourquoi nous voulons renforcer l'accompagnement des syndicats – c'est la raison d'être du fonds pour le financement du dialogue social.

La question des seuils, à l'article 2, n'a pas été soulevée par les partenaires sociaux, nous ne l'avons pas encore mise dans la discussion.

Les CPRI viennent tout juste d'être initiées... il y a 18 jours à peine, c'est dire qu'il est urgent d'attendre. Nous prévoyons simplement, par précaution, de les faire entrer dans le champ des ordonnances, pour le cas où ce soit utile.

Faire primer le fond sur la forme devant les prud'hommes ? C'est très important, en particulier pour les plus petites entreprises, nous y travaillons. Il faut trouver des moyens pour évacuer le vice de forme en droit et dans la procédure même, nous y travaillons.

Les CDI de chantier existent dans le BTP, nous voulons les développer, sous contrôle. Ils seront très utiles aux salariés – il s'agit bien de CDI, c'est déterminant pour accéder au logement, aux emprunts bancaires, et ce CDI fera sortir de séries de CDD multiples – mais aussi aux entreprises, en particulier pour saisir les opportunités de marché ; je pense à la construction navale, où un gros chantier n'a pas pu être pris faute de souplesse sur l'emploi. Cependant, il faut prendre garde à ce que ce type de contrat ne devienne pas la norme : c'est le sens de l'encadrement que nous proposons, *via* la branche, comme vient de le faire la branche Syntec.

Vous avez évoqué une récente étude de l'Insee qui montre que le premier frein à l'embauche est l'absence de marché, le deuxième l'insuffisance des compétences, le troisième les coûts salariaux et le quatrième le code du travail et les incertitudes juridiques. Il faut donc travailler sur ces quatre leviers en passant du CICE à la baisse des charges et en améliorant les compétences : à l'automne, nous lancerons un grand plan d'investissement en faveur des compétences pour les jeunes et les demandeurs d'emploi, notamment sur le numérique et la transition énergétique. Nous inciterons les branches et les entreprises à travailler sur les bons niveaux de qualification. Enfin, le droit du travail est évoqué par un tiers des sondés.

Ces dernières années, j'ai travaillé sur la façon d'aider les PME à se positionner à l'international et sur la façon de faire venir les investisseurs étrangers. Nous disposons d'une étude menée année après année auprès de 1 000 investisseurs dans le monde : pour eux, le premier frein à l'investissement en France tient à la rigidité et à l'insécurité perçues et réelles du code du travail. Nous devons donc faire un travail sur la perception mais aussi sur le réel

car certaines dispositions n'existent qu'en France, d'où un désavantage compétitif. Or, l'insécurité ne profite ni aux salariés, ni aux employeurs. Une clarification s'impose donc.

Que se passera-t-il si un salarié refuse l'application d'un accord d'entreprise ? Aujourd'hui, il existe cinq cas de figure selon qu'il s'agit de tel ou tel dispositif. La loi d'habilitation dit que l'accord prime sur le contrat mais la rupture individuelle devra être sécurisée en cas de refus du salarié d'accepter l'accord. L'abondement du compte personnel de formation pourrait sécuriser ces situations. Le collectif doit l'emporter sans pour autant oublier l'accompagnement individuel.

Un référendum d'entreprise du seul fait de l'employeur ne serait pas compatible avec les conventions de l'OIT et la France n'a pas vocation à s'en affranchir. Une interrogation demeure néanmoins pour les petites entreprises.

Le CHSCT aurait plus de poids s'il était fusionné au sein d'une instance unique. Il y a quelques années, j'ai commis un rapport avec Henri Lachmann, président du conseil de surveillance de Schneider Electric et Christian Larose de la CGT sur les risques psycho-sociaux, le bien-être et l'efficacité au travail. Nous avons beaucoup auditionné et nous sommes parvenus à la conclusion que 20 % des cas de risques psycho-sociaux étaient liés à des comportements individuels inappropriés et 80 % à des décisions structurelles liées au management de l'entreprise. Ainsi en va-t-il du management matriciel qui augmente les risques, comme de l'éloignement des centres de décisions... Or, le management ne relève que du comité d'entreprise alors que le CHSCT ne se préoccupe que des conséquences. Avec une vue d'ensemble, la prévention sera plus aisée, sous réserve de disposer de suffisamment de temps pour examiner les conditions de travail, de santé et de sécurité.

Vous avez voté une réforme en 2016 pour une meilleure complémentarité entre médecine du travail et autres professionnels de santé. Nous manquons de recul pour évaluer cette loi. La visite de reprise doit être organisée le jour même de la reprise, mais encore faut-il disposer de suffisamment de médecins du travail. L'Assemblée nationale a voté un amendement sur la question. Nous sommes tous d'accord sur cette question, mais il reste à la mettre en œuvre. Une mission de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) a été diligentée sur le renforcement de l'attractivité de la médecine du travail. J'en discuterai avec ma collègue ministre de la santé.

Mme Catherine Génisson. – Et avec la ministre de l'enseignement supérieur !

Mme Muriel Penicaud, ministre. – Tout à fait.

La professionnalisation des représentants siégeant dans ces instances leur ferait perdre le contact avec le terrain. En revanche, ces représentants devront bénéficier de plus de formation et de plus de moyens.

L'égalité salariale entre les hommes et les femmes nous concerne tous. Quinze ans après le vote de la loi, cette égalité est toujours virtuelle : à travail égal, la différence de salaire est de 9 %. Je me penche sur cette question avec ma collègue secrétaire d'État aux droits des femmes. Les branches doivent toutes se mobiliser. En outre, les femmes sont plus sujettes à l'emploi précaire et au temps partiel. Les branches devront se préoccuper de la gestion et de la qualité de l'emploi. En outre, les entreprises ont leur rôle à jouer à l'occasion des négociations annuelles et triennales. Les bonnes pratiques doivent être mieux connues. C'est un sujet sur lequel il ne faudra rien lâcher.

Les lois, textes et accords sur la pénibilité ont abouti à la reconnaissance de dix facteurs, dont les quatre les plus importants devraient entrer en application en octobre. Autant il est de justice sociale que les salariés qui ont eu un emploi physique pénible partent deux ans plus tôt avec une retraite à taux plein, autant les modalités d'application de cette mesure nous ont paru ubuesques. Les TPE et les PME étaient extrêmement inquiètes de l'échéance d'octobre, se demandant comment chronométrer quotidiennement le nombre d'heures de port de charges lourdes de leurs salariés. Vu l'urgence à régler cette situation, nous avons donc choisi les ordonnances : les dix facteurs seront ainsi confirmés et les quatre critères d'ergonomie seront du ressort d'un examen médical ; les entreprises n'auront pas à les mesurer elles-mêmes, ce qui aurait été absurde. Enfin, grâce à l'examen médical, 10 000 salariés pourront partir à la retraite dès l'année prochaine alors que le dispositif prévu ne serait entré en application que dans 15 ou 20 ans.

Enfin, vous m'avez interrogé sur le calendrier de la réforme : les ordonnances seront publiées en septembre. Ensuite, nous ouvrirons les discussions sur la formation professionnelle, l'apprentissage et l'assurance chômage cet automne. Nous proposerons une loi sur la sécurisation des parcours professionnels au printemps 2018. La concertation sur les retraites durera plus longtemps avec, pour objectif, de voter un projet de loi à l'automne 2018. La suppression de la cotisation d'assurance chômage salariée interviendra au 1^{er} janvier 2018. Ce calendrier est donc très dense mais nous pensons que tous ces sujets sont liés et qu'il faut travailler à la fois sur l'agilité des entreprises mais aussi sur la sécurisation des parcours. Nous devons mener ces réformes structurelles rapidement pour pouvoir les mettre en œuvre.

M. Dominique Watrin. – Sur le compte pénibilité, il suffit de lire les réactions de ceux qui s'opposaient à cette réforme : les organisations patronales ont eu gain de cause sur tous les points.

Votre réponse sur les ordonnances m'inquiète : ouvrir le champ des possibles, c'est bien pour un ministre mais les parlementaires souhaiteraient savoir ce qu'ils votent. Or, les ordonnances, c'est un chèque en blanc que vous nous demandez de signer.

J'ai du mal à comprendre la logique de ce projet de loi. Un député de la République en marche le justifiait en disant que le monde change. C'est un peu court. Pourquoi ne pas dire que la terre tourne ? Les Français veulent un emploi qui leur permette de vivre. Vous parlez de rigidité du code de travail. Mais 85 % des embauches se font en CDD ; et le nombre des CDD de moins d'un mois est passé de 1,5 million en 2010 à 4 millions en 2016. Quelle rigidité !

Dans les usines automobiles, plus de 50 % des salariés sont en intérim. Pour autant, il y a 5 millions de chômeurs et 2 millions de précaires en France. Si le code du travail doit évoluer, il ne doit pas le faire dans le sens que vous préconisez.

Notre collègue Daudigny a rappelé la note de conjoncture de l'Insee. Pour les employeurs, le code du travail arrive en quatrième position comme frein à l'embauche. Occupons-nous des trois premiers freins !

L'OCDE, qui n'est pas un organisme particulièrement complaisant à l'égard du modèle social français, estime que la France est dans les moyennes européennes et mondiales pour les licenciements individuels et collectifs, les procédures, les préavis, les indemnités. En outre, l'Allemagne apparaît beaucoup plus rigide que notre pays et, pour autant, il y a moins de chômage qu'en France.

Vous aviez présenté dix propositions dans votre rapport sur le bien-être et l'efficacité au travail et vous y souhaitiez le renforcement des CHSCT. Aujourd'hui, vous demandez de les dissoudre dans une instance unique. Je ne comprends pas.

Mme Nicole Bricq. – M. Milon a rappelé que nous avons beaucoup labouré le champ de cette loi d'habilitation, avec les lois Rebsamen, Macron et El Khomri. Ce texte arrive au bon moment : il permettra d'accélérer la croissance qui repose en grande partie sur la confiance. Les organisations salariales et patronales, que nous avons auditionnées, estiment que l'article L. 1 du code du travail, issu de la loi Larcher, est respecté. C'est un bon point.

Un point ne manquait pas d'inquiéter : l'articulation entre les branches et le champ conventionnel laissé aux entreprises. Finalement, les choses se passent mieux que certains le pensaient, et c'est tant mieux.

Avez-vous eu, monsieur le président, communication de la lettre que le Premier ministre a envoyé aux partenaires sociaux sur le compte pénibilité ? Ce serait bien que nous puissions en disposer.

La concertation sur le C3P aura-t-elle bien lieu au niveau de la branche ?

Avec la barémisation, la faculté d'appréciation du juge est amoindrie d'après certains juristes. Est-ce vraiment le cas ? Vous avez annoncé la semaine dernière aux partenaires sociaux que vous alliez augmenter les indemnités légales. C'est une bonne chose car nous étions en-dessous de la moyenne européenne et cela permettra de réduire les recours aux prud'hommes. Mais ces indemnités continueront-elles à être exonérées de cotisations sociales et fiscales ? Un article dans *les Échos* d'hier évoque la remise en cause de ces exonérations.

Dans la loi El Khomri, nous avons dit que le télétravail devrait être négocié au niveau des branches. Où en est-on, d'autant que le télétravail se développe de plus en plus en milieu rural ?

M. Jean-Marc Gabouty. – La position du Sénat sur la médecine du travail lors de la loi El Khomri était plus proche de celle des partenaires sociaux que du Gouvernement et de l'Assemblée nationale.

Il existe quatre méthodes possibles pour conclure des accords d'entreprise dans les TPE PME dépourvues de délégués syndicaux : les accords-types d'entreprise négociés au niveau de la branche, disposition née de la dernière loi travail ; les accords avec un mandatement, eux aussi prévus par la loi ; les accords qui pourraient être conclus avec les délégués du personnel et une consultation directe des salariés lorsqu'il n'y a ni délégués ni représentants du personnel. Lorsqu'il y a une consultation directe, le chef d'entreprise discute généralement avec un ou deux chefs de file. Je précise que les délégués du personnel ont souvent été élus au premier tour, donc syndiqués, mais ne veulent pas toujours devenir des délégués syndicaux. Ces accords directs existent déjà en matière d'intéressement et de participation dans les PME où il n'y a pas de délégués syndicaux. Ces accords sont ensuite soumis à la direction du travail. Ces quatre méthodes doivent pouvoir être utilisées.

Les commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI) ont été élues mais les taux de participation, extrêmement faibles, mettent en cause leur représentativité.

Ces ordonnances auraient pu être l'occasion de toiletter le code du travail d'un certain nombre de dispositifs bavards, inopérants, inutiles. Je pense au dialogue social dans les réseaux de franchise qui a été voulu par l'Assemblée nationale et dont la portée juridique est plus que limitée.

Les conventions collectives traitent du travail en équipe et du travail de nuit, avec des majorations à la clé. Nous avons parlé d'égalité salariale entre hommes et femmes : le taux de majoration des heures supplémentaires aurait pu être du ressort de la branche sauf si celle-ci souhaitait le déléguer aux entreprises. Vous auriez fait plaisir à plusieurs partenaires sociaux, tant du côté patronal que salarial.

Ne serait-il pas opportun de profiter de ces ordonnances pour mieux intéresser les salariés aux résultats des entreprises ? Si l'on leur demande plus de souplesse et de réactivité, il faut leur donner une compensation en renforçant les dispositifs de participation dans les TPE et les PME. Cela dépasse peut-être l'objet du projet de loi. Il constitue sans doute un véhicule plus approprié pour ce type de mesure que le report de mise en œuvre du prélèvement à la source.

M. Jean-Louis Tourenne. – Tandis que nous avons cette aimable discussion, les auditions et la concertation continuent et apportent des éléments de réponse dont nous ne disposerons pas au moment de voter la loi. C'est ce qui est arrivé de façon encore plus brutale à l'Assemblée nationale. Vous avez parlé de situation ubuesque pour une autre disposition. Aujourd'hui, nous vivons un moment surréaliste.

Les grandes orientations de ce projet de loi d'habilitation sont pleines de bons sentiments mais les informations qui nous arrivent de façon partielle font naître certaines inquiétudes. En outre, vos propos sont parfois contradictoires : vous dites ainsi que la loi d'habilitation ne remplira pas tous ses objectifs. Ainsi, le CPRI figure dans le projet de loi par précaution : quelle incertitude ! Ainsi encore, il n'y aura plus qu'une instance unique afin que chaque délégué syndical ait plus de compétences mais, en même temps, alors qu'il pourrait l'acquérir par expérience, sur le tas, vous voulez limiter le nombre de mandats syndicaux.

La loi d'habilitation prévoit de réduire les délais de recours des salariés licenciés. Jusqu'à quel point ?

Le travail de nuit a toujours été considéré comme une circonstance exceptionnelle. Or, il figurera désormais dans l'accord d'entreprise : le travail de nuit ne va-t-il pas s'en trouver banalisé ?

Sous quelle forme sera pratiqué le télétravail ? Le travail a aussi une fonction sociale. Qui prendra en charge les équipements, les sujétions particulières ? Comment seront organisées les réunions pour éviter l'isolement et la désocialisation ?

Les CDI de chantier n'ont d'indéterminé que le nom, puisqu'ils se limiteront à la durée du chantier ou de la mission. Les CDD ont l'avantage de comporter une prime de précarité. Les contrats de chantiers n'en bénéficieront pas et ne donneront pas lieu à un licenciement de nature économique. Je ne crois absolument pas que les CDI de chantier permettront à leur détenteur de louer ou d'emprunter plus facilement : les propriétaires et les banques sont lucides.

Qu'appellez-vous présomption de légalité de l'accord collectif ? Saisi par un salarié, un juge ne pourrait pas se prononcer sur un tel accord considérant que ce dernier a été voté ? Le salarié serait alors immanquablement débouté.

M. Olivier Cadic. – Ces ordonnances sont bienvenues : il faut avancer vite. Je regrette que vous n'annonciez pas la disparition des CPRI, demandée par beaucoup d'acteurs. À l'évidence, un problème de représentativité se pose. Alors qu'il n'y a que 4 % de délégués syndicaux dans les entreprises de moins de 50 personnes, vous semblez vouloir leur donner plus de pouvoirs.

Pour le chômage, il faut passer de la protection par statut à la protection par personne. Quand bénéficiera-t-on des mêmes droits pour la même fonction ?

L'appartenance aux conventions collectives pourrait-elle devenir facultative, comme cela existe dans d'autres pays européens ?

Nous avons évoqué la médecine du travail avec la délégation sénatoriale aux entreprises : cette médecine protège-t-elle mieux les salariés que dans les pays où elle n'existe pas ? Comment mesurer son impact, comment justifier son existence alors que l'Éducation nationale n'est pas soumise à cette médecine ? Nous ne pouvons pas faire l'économie de ce débat.

Vous voulez aller vite et nous nous en réjouissons. Nous pensons même, comme beaucoup d'entreprises, qu'il faudrait aller encore plus vite. Alors, oui, je suis prêt à vous signer un chèque en blanc pour libéraliser le droit du travail.

Mme Agnès Canayer. – Les ordonnances répondent à l'urgence de la situation. Il faut libérer les entreprises tout en préservant le dialogue social.

Allez-vous modifier les seuils, frein à la croissance des TPE et des PME ?

Le recours accru à la conciliation devant les prud'hommes ne va-t-il pas engorger ces juridictions sans rien apporter de plus ?

Mme Évelyne Yonnet. – Nous devons avoir le débat sur la médecine du travail car de nouvelles pathologies apparaissent. Ainsi, rien n'a été fait sur les *burnout*. Une réflexion de fond doit être menée : comment accepter une visite tous les cinq ans ? Il faudrait rehausser la filière de la médecine du travail pour susciter des vocations.

Comme M. Tourenne, je suis des plus réservée sur les CDI de chantier. Nous devons protéger les entreprises mais aussi les salariés. Or, un quart des salariés risque d'être laissé au bord de la route faute de formation dans les prochaines années. La France est l'un des pays où le niveau scolaire est le plus bas : les emplois précaires risquent de se multiplier. L'intérim et les CDD ne cessent d'augmenter. Un CDI de chantier de trois mois ne donnera rien de plus qu'un CDD de même durée.

Je ne comprends vraiment pas la précipitation du Gouvernement alors que cette loi traite de sujets des plus sensibles. Rappelez-vous la loi El Khomri ! Pourquoi ne pas commencer par l'évaluer avant de vouloir tout changer ? Les ordonnances vont-elles permettre de créer des emplois pérennes ? J'en doute.

Quel statut et quels liens sociaux pour les salariés en télétravail ? Ces personnes seront-elles considérées comme de vrais salariés ?

Mme Corinne Féret. – L'article 5 modifie les règles de la pénibilité au travail. De quelles données et études disposez-vous pour proposer cette réforme ? J'ai entendu vos arguments mais j'ai le sentiment que nous sommes plus sur de la réparation que sur de la prévention. Le financement de cette mesure sera-t-il pérenne ?

Mme Françoise Gatel. – Merci d'avoir rappelé que les salariés exercent différents métiers sous différents statuts tout au long de leur vie professionnelle, d'où la nécessaire réforme du droit du travail.

Le renouvellement de la vie politique est en marche et je serais favorable à une limitation du nombre de mandats syndicaux, comme cela est désormais le cas pour les parlementaires. Il faut en finir avec les discriminations.

Les salariés et les entreprises doivent connaître le montant des indemnités prud'homales. Je suis favorable à l'instauration d'un barème mais il faut aussi réduire les délais d'instruction. Allez-vous instaurer des limites en ce domaine ?

M. Jérôme Durain. – Lorsqu'une entreprise licenciera pour motif économique, quel sera le champ géographique retenu pour l'appréciation de ses difficultés ? Jusqu'à présent, c'est le groupe qui est pris en compte mais vous semblez vouloir restreindre le périmètre. Or, l'exemple de Molex nous rappelle l'importance de prendre en considération l'ensemble du groupe.

M. Georges Labazée. – La gestion de l'Unédic est paritaire car elle est financée par les cotisations salariales et patronales. Quelle sera la légitimité des syndicats si les cotisations salariales sont remplacées par la hausse de la CSG ?

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – Merci à ceux qui nous font confiance. Vous disposerez de tous les éléments en ma possession pour éclairer votre jugement. La concertation sociale alimente le débat politique et je suis dans une logique de la plus totale transparence.

L'urgence de ce projet tient à l'attente de nos concitoyens.

Il existe plusieurs leviers pour créer des emplois et tous les sujets doivent être traités, dont le code du travail. L'accélération de la croissance passe par la confiance des acteurs. La libération des énergies et le renforcement du dialogue social sont des impératifs. L'OCDE considère que notre système rigide réduit l'effet de la croissance sur les créations d'emplois, contrairement à d'autres pays européens. Or, nous voulons tous une croissance riche en emploi.

Les partenaires sociaux estiment que l'article L. 1, issu de la loi Larcher, est respecté et je m'en réjouis. La concertation est réelle, ce qui ne signifie pas que tout le monde sera d'accord *in fine*.

Le C3P est maintenu et nous conservons les dix critères mais le mode de déclaration de quatre d'entre eux sera différent. La branche AT/MP, excédentaire, financera le C3P. Compte tenu de l'évolution des conditions de travail, les travaux pénibles devraient

diminuer dans le temps. En outre, les branches seront chargées de la prévention. Aujourd'hui, il y a des branches et des entreprises très dynamiques sur le sujet et d'autres qui le sont moins.

Le Conseil constitutionnel a validé le principe du barème. En revanche, il a refusé la distinction entre petites et grandes entreprises car cela aurait modifié les droits des salariés.

Les indemnités légales sont calculées sur la base d'un cinquième de mois de salaire par an. Elles sont parmi les plus basses d'Europe et cela explique le recours quasi-systématique aux prud'hommes. Un licenciement sur cinq se retrouve aux prud'hommes et 60 % des jugements vont en appel. En outre, certaines branches ont négocié des indemnités conventionnelles assez élevées tandis que d'autres ont prévu des indemnités très faibles.

Non, le Gouvernement n'envisage pas de revenir sur les exonérations fiscales et sociales des indemnités mais il souhaite encourager la médiation en amont ; or, il existe beaucoup moins d'exonérations à ce stade. La réflexion est en cours.

Les délais prud'homaux posent effectivement problème, encore qu'il faille prévoir des délais assez longs pour tout ce qui relève du harcèlement. Aujourd'hui, il existe quatre délais différents : il faudra sans doute simplifier, surtout au regard de la situation dans les autres pays européens.

Le télétravail est un sujet de société intéressant : 60 % des salariés y aspirent. Il n'existe quasiment pas de télétravail à temps plein mais 21 % des cas se déroulent en *co-working* notamment dans les zones rurales ou les zones fortement urbanisées affectées par les temps élevés de transport. Il ne s'agit pas de travail à domicile mais de travail connecté, d'où un lien social effectif. Les salariés souhaitent travailler en télétravail une ou deux journées par semaine. En revanche, divers sujets ne sont pas bien traités aujourd'hui : si le statut du salarié n'a pas à changer, rien n'est en revanche prévu sur la prise en charge des équipements, sur le droit à la réversibilité et sur les accidents du travail lorsqu'on est chez soi.

Pour les TPE et PME, il faut poursuivre la réflexion et surtout ne pas imposer une solution unique.

Nous avons effectivement décidé de ne pas nous livrer à un toilettage général du code du travail. Les services pourraient présenter une centaine de sujets mais nous avons voulu concentrer le débat sur des questions prioritaires : c'est un choix politique plutôt que technique.

La loi du 8 août 2016 permet de déroger aux taux de majoration des heures supplémentaires. Nous n'y reviendrons pas pour l'instant.

Nous n'avons pas non plus abordé la question de l'intéressement ni de la participation lors des concertations. Les partenaires sociaux se sont concentrés sur leurs priorités. Aujourd'hui, toute entreprise, quel que soit sa taille, peut instaurer ce type de mécanisme. Enfin, dès que des négociations s'engagent dans les entreprises, ce sujet est sur la table.

La limitation du nombre de mandats dans le temps pourra concerner les élus du personnel mais pas les délégués syndicaux, du fait des conventions de l'OIT.

Les délais de recours sont d'un an en cas de licenciement économique et de deux ans pour le licenciement individuel. Nous regardons si une harmonisation est possible.

Les CDI de chantier dureront de 3 à 4 ans : il ne s'agit donc pas de durées comparables à celles des CDD. Ces CDI bénéficieront bien sûr du compte personnel de formation. En outre, les loueurs et les banques ne sauront pas qu'il s'agit d'un CDI de chantier. Enfin, l'intérêt des entreprises étant de cumuler les grands chantiers, elles voudront conserver leurs salariés. Ces derniers ne s'y tromperont pas et préféreront bien sûr un CDI de chantier à un CDD.

La présomption de légalité est un simple rappel du régime général de la preuve : celui qui contestera le caractère illégal d'un accord devra en apporter la preuve.

Plusieurs d'entre vous m'ont encouragée à passer de la logique de statut à celle de personne : c'est fondamental pour l'évolution de notre droit dans les années à venir ; nous y reviendrons lorsque nous examinerons l'assurance chômage et la formation professionnelle. Pour le futur, il faudra insister sur la formation, la compétence et nous instaurerons des filets de sécurité liés à la personne plus qu'au statut.

L'adhésion à une convention collective est facultative mais vous posez implicitement le sujet des extensions automatiques. Nous allons demander aux branches de regarder comment leurs accords s'appliquent dans les TPE et les PME. Aujourd'hui, tel n'est pas le cas et c'est regrettable.

J'attends le rapport de l'Igas sur la médecine du travail, notamment sur les questions de recrutement.

Il existe deux types de seuils : les seuils sociaux et fiscaux, qui ont des effets de coûts et sont d'ores et déjà lissés, et les seuils pris en compte pour la représentation du personnel, sur lesquels nous sommes en train de discuter.

De grandes mutations technologiques sont encore à venir et un grand nombre de salariés, de demandeurs d'emplois et de jeunes risquent de rester sur le bord du chemin si nous n'investissons pas massivement dans les compétences et la formation. Il nous fallait un plan Marshall des compétences, d'où notre plan d'investissement compétences sur lequel nous reviendrons prochainement.

Alors que nous réduisons les dépenses de l'État, cet investissement sera réalisé afin de préparer les mutations à venir : grâce à ces nouvelles compétences, nos emplois seront préservés et les entreprises gagneront des marchés.

Nous reparlerons bientôt de l'assurance chômage.

Nous sommes le seul pays européen à avoir créé un motif national d'appréciation des licenciements économiques. Aujourd'hui, 60 % des investissements étrangers en France sont européens, soit 2 millions d'emplois directs. Mais les investisseurs ont le sentiment que s'ils peuvent investir dans notre pays, ils ne peuvent pas se retirer. De nombreuses entreprises investissent donc un peu chez nous car elles trouvent des compétences, de la main d'œuvre qualifiée, de la productivité et des infrastructures mais elles réalisent le gros de leurs investissements dans d'autres pays où elles savent pouvoir désinvestir en cas de problème. La plupart des entreprises ont un comportement responsable mais nous devons prendre quelques dispositions pour les entreprises qui pourraient susciter des difficultés artificielles. Avoir une harmonisation européenne sur l'appréciation géographique des difficultés économiques ne serait pas absurde.

Nous souhaitons aller vers un code du travail numérique pour aider les entreprises et les salariés à obtenir des réponses rapides et compréhensibles. Il faudra qu'ils sachent ce que la loi et la branche disent. Le dialogue social sera ainsi bien nourri.

M. Alain Milon, président. – Merci, madame la ministre, pour cette audition.

Nous nous retrouverons demain matin pour l'examen du projet de loi.

La réunion est close à 19 h 15.

Mercredi 19 juillet 2017

- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 40.

Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social - Examen du rapport et du texte de la commission

EXAMEN DU RAPPORT

M. Gérard Dériot, président. – Notre rapporteur sur ce projet de loi n'est autre que le président de notre commission !

M. Alain Milon, rapporteur. – Notre commission effectue aujourd'hui sa rentrée législative avec un texte qui habilite le Gouvernement à modifier par ordonnances plusieurs aspects structurants du code du travail. Qu'il s'agisse de l'articulation entre la loi, la négociation collective et le contrat de travail, des institutions représentatives du personnel (IRP), des règles de licenciement ou encore du compte personnel de prévention de la pénibilité, le champ de ce projet de loi est extrêmement vaste et touche à des domaines qui sont parmi les plus techniques de notre droit social.

Compte tenu des contraintes de calendrier inhérentes à cette session extraordinaire, il aurait été préférable de limiter ce texte aux sujets les plus importants et urgents. Dans les délais extrêmement resserrés qui nous sont imposés, nous devons nous prononcer sur des habilitations touchant à près d'une quarantaine d'aspects de la législation du travail, dont certains auraient pu être traités ultérieurement.

Je souhaite qu'à l'avenir, comme l'a très justement demandé le Président de la République devant le Congrès le 3 juillet dernier, le Parlement dispose du temps nécessaire pour concevoir, discuter et voter la loi.

Pour autant, nous ne pouvons qu'approuver la philosophie de ce texte. Je soutiens résolument la volonté du Gouvernement de libérer les entreprises des contraintes juridiques qui entravent leur développement au détriment de l'emploi et de restaurer la compétitivité et l'attractivité de notre économie.

J'observe avec satisfaction que le projet de loi s'inscrit dans la continuité des travaux du Sénat réalisés depuis 2015 et reprend un très grand nombre de nos propositions.

Rationalisation des IRP, harmonisation juridique des accords de flexisécurité, simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité ou encore création du barème obligatoire prud'homal : autant de thématiques sur lesquelles le précédent gouvernement nous avait opposé une fin de non-recevoir. Que de temps perdu depuis deux ans ! Sur certains points – par exemple, l'article 7 – le Gouvernement nous donne même raison face à la précédente majorité.

Je m'interroge sur la méthode : le Gouvernement nous demande de l'habiliter à prendre des ordonnances, qui ne sont que des contenants, alors même que la définition de leur contenu est loin d'être arrêtée. La concertation avec les partenaires sociaux devrait en effet se poursuivre jusqu'à la veille de la publication des ordonnances, annoncée pour la fin du mois de septembre. Les dispositions qu'entend arrêter le Gouvernement restent dans l'ensemble très floues, en dépit des deux bilans d'étape sur l'évolution de la concertation publiés récemment par le ministère. Après avoir traité de thèmes relativement consensuels, la concertation sociale a abordé des sujets sur lesquels les positions des partenaires sociaux apparaissent difficilement conciliables, comme la réforme des IRP ou celle du licenciement économique. Le Gouvernement a jusqu'à présent refusé d'abattre ses cartes : ce peut être un choix stratégique... ou un signe d'hésitation.

Notre assemblée est convaincue que la réussite d'une réforme en droit du travail dépend de la qualité du dialogue social qui l'a précédée. Depuis 2007 et la création par Gérard Larcher de la concertation préalable des partenaires sociaux, procédure inscrite à l'article L. 1 du code du travail, aucune réforme d'envergure n'a été conduite sans qu'ils soient saisis, même s'ils ont parfois refusé d'ouvrir une négociation.

Le Gouvernement n'a pas rompu avec cette tradition, comme l'a reconnu le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi. Je déplore néanmoins les délais très courts imposés aux partenaires sociaux, le choix du Gouvernement de ne pas formuler des propositions concrètes qui leur auraient permis de réagir ainsi que l'absence de réunions multilatérales pour confronter tous leurs points de vue.

Comme souvent, le temps de la démocratie sociale ne correspond pas à celui de la démocratie parlementaire, et leur articulation reste perfectible. Il est, pour nous parlementaires, malaisé de nous dessaisir de l'élaboration d'une réforme dont le contenu précis sera défini après notre vote par le Gouvernement et les partenaires sociaux.

Ce projet de loi d'habilitation compte dix articles. L'article 1^{er} donne une place centrale à l'accord d'entreprise dans l'organisation des relations individuelles et collectives de travail, approfondissant ainsi la dynamique de la loi « Travail », tout en sanctuarisant le rôle régulateur de la branche. L'accord d'entreprise primerait sur toute autre norme conventionnelle, sauf dans les matières réservées par la loi à l'accord de branche ou dans celles, limitativement énumérées par la loi, que les partenaires sociaux de la branche décideraient de ne pas déléguer en les verrouillant.

Cet article prévoit également la suppression de la commission de refondation du code du travail, créée par la loi « El Khomri » et qui n'a jamais vu le jour. Le Gouvernement envisage donc de se dispenser d'une expertise extérieure pour appliquer cette nouvelle architecture à l'ensemble du code du travail et plus seulement aux rémunérations et aux conditions de travail, comme initialement envisagé.

Le texte harmonise et simplifie les conditions de recours aux accords de flexisécurité, à l'instar des accords de maintien de l'emploi (AME) de 2013 et des accords de préservation et de développement de l'emploi (APDE) de 2016. De manière plus large, il pourrait autoriser la création d'un régime juridique unique de la rupture du contrat de travail d'un salarié refusant l'application d'un accord collectif.

Dans le même sens, il donne une plus grande stabilité aux accords d'entreprise en cas de contentieux, en autorisant le juge à moduler dans le temps les effets d'une éventuelle annulation et à encourager le recours à la consultation des salariés pour valider un accord d'entreprise, sans toutefois à ce stade autoriser l'employeur à prendre l'initiative d'y recourir.

Enfin, l'article 1^{er} modifie en profondeur les règles du mandatement syndical afin de faciliter la conclusion d'accords dans les petites entreprises dépourvues de délégué syndical.

L'article 2 pose les jalons de la plus profonde réforme de la représentation des salariés dans l'entreprise depuis trente ans. Il prévoit en effet une indispensable rationalisation. Je vous rappelle qu'aujourd'hui peuvent cohabiter dans les entreprises d'au moins cinquante salariés les délégués du personnel (DP), chargés de faire part à l'employeur des réclamations individuelles et collectives des salariés ; le comité d'entreprise (CE), qui doit être régulièrement informé et consulté sur la marche de l'entreprise ; et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), dont la mission est notamment de prévenir les atteintes à la santé et à la sécurité des salariés.

L'article 2 habilite le Gouvernement à procéder à leur fusion en une instance unique. Cette mesure de simplification est souhaitée par nombre d'employeurs et même par de nombreux salariés, conscients du caractère illisible du système actuel. De nombreux points restent toutefois à préciser, notamment sur les moyens de cette nouvelle instance. Il conviendra de garantir sa capacité à ester en justice ainsi que la reprise intégrale des missions du CHSCT. En même temps, cette réforme n'aura du sens que si elle s'accompagne d'une plus grande efficacité dans le fonctionnement de la représentation du personnel en entreprise.

Une incertitude existe sur l'intégration du délégué syndical (DS) dans cette instance unique. Contrairement aux IRP, le DS est chargé de défendre face à l'employeur des revendications, et non des réclamations, au nom des salariés. Surtout, il dispose du monopole de négociation des accords d'entreprise. Le transfert de cette compétence à l'instance unique, qui reste facultatif selon le projet de loi, marquerait une évolution majeure dans l'organisation du dialogue social dans l'entreprise. Elle est souhaitable mais ses conséquences juridiques n'ont sans doute pas toutes été clairement identifiées à ce jour.

L'article 2 promeut également le développement du chèque syndical qui donne la liberté aux salariés de financer le syndicat de leur choix grâce à des bons fournis par leur employeur. Les expériences menées jusqu'à présent, notamment chez Axa, ont produit des résultats mitigés. L'objectif affiché d'augmenter le taux d'adhésion syndicale n'aurait pas été atteint et un salarié sur deux seulement utiliserait cet outil.

Le Gouvernement veut renforcer le rôle des commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI) qui représentent les salariés et les employeurs des TPE. Les députés ont préféré « redéfinir leurs missions ». Ces commissions, instituées par la loi « Rebsamen » contre l'avis du Sénat, ont été mises en place au 1^{er} juillet dernier. N'est-il pas prématuré de les faire évoluer ?

L'article 3 instaure tout d'abord un référentiel obligatoire pour définir les dommages et intérêts alloués par le juge en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse. Ce référentiel avait été adopté dans le cadre de la loi « Croissance et activité » de 2015 sans susciter de polémique, avant que le Conseil constitutionnel ne le censure – tout en validant son principe. Il ne remet pas en cause les règles spécifiques applicables aux licenciements entachés par des actes de harcèlement ou de discrimination. Il est très attendu par les TPE et PME pour lesquelles la très grande hétérogénéité et l'imprévisibilité des jugements prononcés par les conseils de prud'hommes sont incompréhensibles et parfois préjudiciables à leur développement.

Ces mêmes employeurs sont parfois condamnés pour des irrégularités de pure forme dans la procédure de licenciement. L'article résout ce problème en faisant primer le fond sur la forme et en ouvrant la voie à une régularisation en cours de procédure contentieuse.

L'article 3 autorise également le Gouvernement à définir le périmètre géographique et le secteur d'activité dans lesquels doit être appréciée la cause économique d'un licenciement prononcé par une entreprise appartenant à un groupe international. En l'absence de définition légale, il est revenu au seul juge judiciaire de déterminer le niveau pertinent. Il s'agit le plus souvent, d'après une jurisprudence constante de la Cour de cassation, du niveau européen – voire mondial dans certaines affaires. Cette approche n'est pas partagée par la majorité de nos voisins et méconnaît la réalité économique.

Cet article encourage aussi le développement de certaines formes particulières d'emploi. Les accords de branche pourront ainsi adapter les règles de recours au CDD, à l'intérim et au « CDI de chantier ». Le développement du télétravail est encouragé, tout comme le prêt de main d'œuvre entre de grands groupes et des *start up*.

Le Gouvernement entend également renforcer la conciliation prud'homale. Je crains que ce souhait n'ait pas plus d'effets que les mesures prises depuis 2013. Seule une réforme globale et ambitieuse des conseils de prud'hommes pourrait corriger les graves dysfonctionnements, liés notamment à un manque criant de moyens et de formation, qui pénalisent employeurs comme salariés.

Les députés ont adopté un amendement du Gouvernement prolongeant de trois mois le mandat des conseillers prud'hommes sortants, qui arrive à expiration le 1^{er} janvier prochain, afin qu'ils puissent juger les dernières affaires dont ils auront eu à connaître.

L'article 4, très technique, adapte les règles d'extension et d'élargissement des accords de branche.

L'article 5 constitue le socle de la réforme à venir du compte personnel de prévention de la pénibilité que le Sénat n'a eu de cesse d'appeler de ses vœux. Le Premier ministre en a récemment présenté les grandes lignes et vous avez sous les yeux la lettre qu'il a adressée sur ce point aux partenaires sociaux. Les quatre critères de pénibilité les plus difficiles à mesurer – manutention manuelle de charges, postures pénibles, vibrations mécaniques et agents chimiques dangereux – ouvriront droit à un départ anticipé à la retraite, après examen médical, en cas de maladie professionnelle ayant conduit à un taux d'incapacité d'au moins 10 %. Leur suivi annuel n'aura plus à être réalisé par l'employeur. Par ailleurs, le financement de ce dispositif sera désormais assuré par la branche accidents du travail-

maladies professionnelles (AT-MP) : nous en débattons sans doute lors du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le Gouvernement pourra procéder à la mise en cohérence du code du travail pour tenir compte des différentes lois adoptées depuis 2015 en application de l'article 6. L'article 7 proroge d'un an la période transitoire dont disposent certains commerces pour s'adapter à la réforme du zonage dérogatoire en matière de repos dominical. L'article 8 fixe à trois mois à compter de la publication des ordonnances le délai de dépôt de leurs projets de loi de ratification. L'article 8 *bis*, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, est une demande de rapport, dans un délai de dix-huit mois, sur les effets des ordonnances – on sait ce qu'il en sera... Enfin, l'article 9 autorise le report d'un an de la mise en place du prélèvement à la source. Notre commission en a délégué l'examen au fond à la commission des finances.

Le périmètre et les implications de ces réformes sont comparables à ceux de la loi « Travail » qui nous avait mobilisés l'an dernier pendant deux semaines entières dans l'hémicycle. Nous n'en sommes certes qu'au stade de l'habilitation mais les délais et les conditions d'examen de ce texte ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Ce texte place sur un pied d'égalité des réformes structurelles ou techniques urgentes, d'autres tout aussi importantes mais moins urgentes ainsi que différentes mesures plus secondaires qui auraient eu davantage leur place dans un projet de loi ordinaire ultérieur. Le Gouvernement fait le pari qu'il pourra publier toutes les ordonnances dans un délai de six mois à compter de la promulgation de cette loi, à l'exception de celles de coordination prévues à l'article 6 pour lesquelles le délai est de douze mois.

Sans remettre en cause son équilibre général, je souhaite renforcer l'ambition de ce texte en poursuivant trois objectifs : développer la compétitivité et l'attractivité de l'économie ; tenir compte des spécificités des petites entreprises ; rationaliser notre droit du travail au profit des salariés et des employeurs. C'est l'objet des amendements que je vous présenterai.

Même si je n'appartiens pas à la majorité présidentielle, je souhaite sincèrement le succès de cette réforme qui peut moderniser le modèle social français en levant les trop nombreux freins qui pèsent sur l'emploi. Nous habiliterons la semaine prochaine le Gouvernement à transformer notre droit social. J'espère qu'il sera à la hauteur des attentes du Sénat : nous en jugerons lors de l'examen des projets de loi de ratification.

La commission mixte paritaire devrait se tenir lundi 31 juillet prochain à l'Assemblée nationale. Celle-ci prévoit dans sa délégation quatre députés En Marche, un député du Modem et deux de l'opposition, alors que jusqu'alors trois sièges étaient laissés à l'opposition dans chaque chambre. Si nous continuons à respecter nous-mêmes cette tradition, le Sénat n'aura pas son mot à dire sur ce texte.

M. Gérard Dériot, président. – La démocratie est en danger ! En République, c'est elle qu'il faut protéger avant tout.

M. Georges Labazée. – L'article 2 fusionne les CHSCT à un ensemble plus vaste. J'y suis très réticent. La santé des employés est un domaine bien spécifique, indépendant des négociations salariales ou des accords, qu'ils soient de branche ou d'entreprise. Quant aux conseils de prud'hommes, ils ont fait l'objet de nombreuses propositions de réforme par notre commission, notamment lors de l'examen de la loi

« Rebsamen ». Il est désormais question de les faire quasiment disparaître, faute de moyens. Pouvez-vous nous dire ce qu'il en est exactement ?

Mme Catherine Deroche. – On ne peut que se réjouir de ce projet de loi, qui libèrera les entreprises comme nous le souhaitons depuis des années. Il profitera aussi aux plus petites, ce qui n'a pas été le cas pour les textes précédents, inspirés par le Medef et contre lesquels elles s'étaient insurgées. Je pense par exemple aux décrets ubuesques sur la pénibilité, imposant de mesurer l'angle exact de certaines postures au travail... Il a fallu plusieurs années au Gouvernement pour prendre conscience de l'absurdité de la chose. Il l'a fait, tant mieux ! Il faudrait néanmoins prévoir une clarification du contenu des ordonnances à venir. Sur ce point, j'attends avec impatience la présentation des amendements du rapporteur.

Nous avons reçu la semaine dernière les organisations syndicales. Alors que le Gouvernement parle d'un dialogue social formidable, l'une d'entre elles, réputée réformatrice, a exprimé d'importantes réserves ; une autre, dont on nous disait qu'elle resterait silencieuse parce qu'elle représente surtout le secteur public qui n'est guère concerné, s'est montrée très critique... La CPME, cœur de cible en quelque sorte, parle certes d'avancées. La situation n'est en tout cas pas si idyllique ! Il est vrai qu'il est étrange de travailler en concertation sur un texte aussi mouvant. Mon groupe sera favorable à ce projet de loi d'habilitation, sous réserve des conclusions de la CMP. Je suis étonnée que cinq sièges soient attribués à des députés de la majorité... Sauf à considérer que le Modem est dans l'opposition ?

Mme Catherine Génisson. – Libérer l'énergie des entreprises, très bien. Je partage cependant les interrogations du rapporteur sur la méthode. Le CHSCT est un organe à part. La ministre nous dit qu'il ne doit pas s'exonérer des exigences liées à la productivité. Certes, mais de bonnes conditions de travail en sont un ingrédient essentiel ! Il faut préserver intégralement ses fonctions. Quant à la pénibilité, je veux bien qu'on fasse appel à des experts pour évaluer les quatre critères les plus délicats. Mais on en revient à la démarche antérieure qui consistait à l'associer à une réparation, quand nous souhaitions que sa reconnaissance débouche sur la possibilité de partir à la retraite en bonne santé. Le texte parle d'un taux d'incapacité de 10 %, comme le faisait la loi Fillon que nous avons combattue. L'objectif est de reconnaître un droit, pas de réparer une invalidité qu'on aura laissé survenir.

M. Dominique Watrin. – Nous voterons contre ce rapport qui s'inscrit dans la logique des ordonnances annoncées. Nous rejoignons toutefois le rapporteur dans sa dénonciation de la précipitation du Gouvernement qui cherche ainsi à déjouer toute contestation sociale. D'ailleurs, le rapporteur a dit la semaine dernière tout le mal qu'il pensait des ordonnances et ses critiques, aujourd'hui atténuées, étaient justes car le Parlement se trouve dessaisi d'une large part de son pouvoir. Vous dites également que le Gouvernement reprend nombre d'éléments du programme de la majorité sénatoriale. Voilà qui est clair et l'est encore plus dans la bouche de Christian Jacob qui a déclaré à l'Assemblée nationale que la ministre a repris 80 % d'une proposition de loi déposée par le groupe Les Républicains !

Notre critique de ce texte est globale et nous l'explicitons en séance publique, en dénonçant un par un les reculs qu'il comporte dans les protections des salariés. Ainsi, l'article 1^{er} donne une place centrale aux accords d'entreprises, ce qui est une rupture historique qui facilitera le *dumping* social. Le recours unilatéral au référendum par l'employeur est très dangereux et dénature le sens même du droit du travail, élaboré au fil du temps pour compenser le lien de subordination.

La fusion des IRP est un recul grave et la disparition du CHSCT comme entité autonome aura des conséquences considérables. C'est la fin du contrôle spécialisé des conditions de travail, alors même qu'une agence de santé a révélé récemment qu'un salarié sur huit est exposé à un facteur cancérigène.

L'appellation de CDI de chantier n'est rien d'autre qu'un détournement de langage, puisque ces contrats sont pires que des CDD ! Ils n'ouvriront pas droit à la prime de précarité. Nous contestons également la barémisation des indemnités prud'homales qui avait été retirée sous la pression sociale et en raison de la position du Conseil constitutionnel. Il n'y a pas à voir d'injustice dans la différence des jugements rendus car le but est d'indemniser un préjudice qui par définition varie selon les situations individuelles. C'est faire peu de cas de cette institution paritaire qui a démontré son utilité.

Nous contestons tout autant la modification du périmètre d'appréciation des difficultés économiques décidée à l'Assemblée nationale, censée favoriser l'investissement étranger en France. Quand on connaît l'agilité dont font preuve les grands groupes internationaux pour mettre en difficulté telle de leur filiale afin d'accroître leur rentabilité boursière, on peut imaginer que cette disposition sera détournée de son but.

Cette énième réforme du travail ne répond nullement aux graves problèmes du chômage et de la précarité. Comment accepter que des salariés ne parviennent pas à vivre de leur travail ? La ministre ne nous a pas expliqué en quoi ce texte va créer de l'emploi. Il s'agit surtout de reprendre de vieilles lunes patronales. Sous couvert de modernisation, ce projet de loi est largement inspiré par le Medef. Pierre Gattaz a promis la création d'un million d'emplois : nous verrons ce qu'il en sera. Venant d'un gouvernement si sensible aux évolutions technologiques, ce texte ne règle aucun des problèmes liés au numérique. Or les travailleurs qu'on appelle indépendants sont souvent subordonnés à une plateforme numérique, sans bénéficier des protections offertes par le code du travail. Et aucun bilan n'a été fait des apports des lois précédentes. Nous voterons contre ce texte.

M. Philippe Mouiller. – Bravo au rapporteur pour cet exercice difficile, contraint par des délais très courts et avec des informations délivrées au compte-goutte. Il faut faire encore davantage pour les plus petites entreprises. Nous attendons vos amendements avec impatience. Pourquoi le Sénat, qui a déjà beaucoup travaillé sur ces sujets, ne se ferait-il pas force de proposition au lieu d'attendre que les ordonnances soient rédigées par le Gouvernement ?

M. Jean-Louis Tourenne. – Je partage les observations formulées sur la méthode : il n'y a pas urgence ! Le Président de la République a toujours prétendu qu'il fallait avant tout évaluer l'existant. Or la loi « El Khomri » a été votée tout récemment et n'a nullement été évaluée. La précipitation du Gouvernement est regrettable. Je note que vous n'avez pas boudé votre plaisir à rappeler sur quels points vous avez eu raison avant tout le monde ou sur quels sujets le Gouvernement nous a donné raison : à la bonne heure !

Des deux ambitions de ce texte – accroître la compétitivité des entreprises et assurer davantage de sécurité aux salariés – seule la première est réellement servie. Pour les salariés, il n'y a que des régressions. Le plafonnement des indemnités prud'homales est inacceptable et contraire au droit français, dans lequel tout jugement doit être individualisé. La réduction des délais de recours sur les accords collectifs n'a d'autre but que de compliquer le dépôt d'un recours. Avec la lettre standardisée, le licenciement se transforme en une formalité administrative, ce qui est choquant quand on pense à ce qu'il recouvre de détresse

humaine. Le travail de nuit doit rester exceptionnel et justifié par des circonstances particulières, c'est un principe fondamental. Ce texte le banalise.

Les CDI de chantiers durent... la durée du chantier. CDI n'est pas le meilleur nom à leur donner. Aucune prime de précarité n'y est associée et ils déboucheront sur des licenciements non économiques, donc avec une indemnisation réduite.

Je partage entièrement le point de vue de Catherine Génisson sur la pénibilité : ce texte renverse l'optique qu'avait adoptée le législateur. C'est sur la prévention qu'il faut travailler, pas sur la réparation.

La fonction syndicale subit des régressions par rapport à la loi « El Khomri ». Le mandatement disparaît. La négociation dans l'entreprise pourra se faire directement, en l'absence de syndicat, avec le délégué du personnel. S'il n'y en a pas, comment pourrait-il y avoir négociation ? Les deux parties doivent être au même niveau de maîtrise du droit. Et le référendum d'initiative patronale est toujours envisagé. Il faut absolument conserver le CHSCT, qui doit conserver la possibilité d'ester en justice. Je ne participerai pas au vote.

M. Yves Daudigny. – J'avais suivi attentivement les discussions sur la loi « El Khomri », que j'ai votée avec conviction. Je partage la philosophie de ce projet de loi – mais n'engage pas, sur ce point, mon groupe. Je m'appuie sur la position des syndicats réformistes, qui a évolué depuis les débats sur la loi « El Khomri ». J'ai bien sûr des réserves sur la procédure mais, en 1982, les parlementaires ont-ils eu plus d'informations sur les ordonnances que préparait le gouvernement Mauroy ? Il est vrai qu'il s'agissait de donner une cinquième semaine de congés payés...

Le diable est dans les détails, or nous ne connaissons pas le contenu des ordonnances. La ministre a évoqué à plusieurs reprises le monopole de négociation des accords d'entreprise, mais il n'y a pas de solution satisfaisante. Le Gouvernement veut rénover le dialogue social, ce qui suppose deux partenaires, et le deuxième ne peut être constitué que par les syndicats. Nous devons y veiller, tout en imaginant des adaptations pour les plus petites entreprises. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur l'article 4 ?

M. Jean-Pierre Godefroy. – Fusionner les IRP ? Il n'est pas interdit d'y réfléchir mais cela portera un coup grave aux missions du CHSCT. Celui-ci est là pour vérifier les conditions de travail et préserver la santé des travailleurs. *Quid* s'il est fusionné au sein d'une instance ayant pour vocation d'accroître la productivité ? Il doit au moins garder la possibilité d'ester en justice. Rappelons-nous la création des comités permanents amiante, censés vérifier les conditions d'utilisation de l'amiante et qui n'ont fait que l'autoriser sous conditions, ce qui a été déplorable pour les travailleurs. Ce texte m'inquiète pour la santé des travailleurs : remise en cause du compte pénibilité, suppression du CHSCT, transfert de la prévention à la branche AT-MP... Nous quittons la logique de prévention pour une logique de réparation. Or le rapport que j'avais rédigé avec Catherine Deroche montrait bien que la prévention devait être prioritaire, et la Cour des comptes a souligné que la branche AT-MP ne faisait pas suffisamment de prévention.

L'application d'un barème aux indemnités pour licenciement abusif est une erreur. En droit français, la peine est individualisée, la réparation aussi ! Le préjudice pour un licenciement abusif varie selon les cas, et confier au juge son évaluation est un frein aux licenciements abusifs.

Les contrats de chantier étaient une dérogation réservée à la sphère du bâtiment. Pourquoi cette généralisation ? Allons-nous passer des intermittents du spectacle aux intermittents de l'emploi ?

Enfin, on nous demande d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances. Soit. Mais si nous ne votons pas la loi de ratification de ces ordonnances, que se passera-t-il ? Eh bien, ces ordonnances resteront en vigueur. Simplement, elles auront valeur réglementaire, et pourront être contestées devant le tribunal administratif. En somme, c'est un 49-3 déguisé ! Voter une loi d'habilitation revient dès lors à se passer la corde au cou...

Mme Laurence Cohen. – Bravo, c'est clair !

M. Jean-Marc Gabouty. – J'approuve le rapport, tout en m'interrogeant sur la méthode. Plusieurs candidats à la présidentielle avaient annoncé des ordonnances. L'exercice est frustrant, car nous débattons sur le contenu mais ne votons que sur le contenant. Nous avons là l'un des six textes annoncés pour rénover en profondeur notre modèle social. Les cinq autres concerneront le pouvoir d'achat, la formation professionnelle, l'assurance-chômage, l'apprentissage et le système de retraite. Du coup, ce qui ne relève pas des cinq autres doit selon moi trouver sa place dans celui-ci. Ainsi, de la simplification du code du travail, qui est indispensable.

Le Gouvernement a bien fait figurer un article 9 ayant tout d'un cavalier. Philippe Mouiller a raison : essayons de faire passer nos propositions dans ce texte. Ce qu'attendent les acteurs économiques et sociaux, c'est une simplification.

Pour l'instant, nous ne connaissons ni les planchers ni les plafonds des référentiels des indemnités prud'homales. S'ils sont trop élevés, la réforme sera inutile. S'ils sont trop bas, le risque sera un nivellement. Et *quid* des procédures d'appel ?

Je suis contre les usines à gaz comme le compte pénibilité. Mais la prise en compte *a posteriori* de la pénibilité par le biais d'un taux d'incapacité m'interpelle, même si cela avait été prévu dans la loi Fillon. Il aurait fallu rechercher d'autres critères.

J'ai entendu les arguments avancés par certains sur le travail de nuit. N'oublions pas que celui-ci n'est pas uniforme ! Il ne s'agit pas forcément de travailler de 22 heures à 6 heures du matin. Parfois, c'est jusqu'à 23 heures, ou à partir de 5 heures. Le travail de nuit ne doit pas être considéré comme absolument exceptionnel.

Je suis favorable au texte du Gouvernement dans son ensemble, sous réserve que nous puissions l'améliorer, et je suis favorable au rapport.

M. Daniel Chasseing. – Je suis tout à fait favorable au rapport. La compétitivité et la baisse des charges sont primordiales pour l'emploi. Or les petites entreprises sont bloquées, dans leur développement, par le code du travail. Lorsqu'elles manquent de vision quant aux charges du travail, elles préfèrent ne pas embaucher plutôt que de risquer de licencier. Ce projet de loi n'est ni une régression ni une précarisation. La précarisation, c'est le chômage ! Ce texte aide les entreprises à embaucher et parfois malheureusement à débaucher plus facilement. Le code du travail a été conçu pour les grandes entreprises ; les petites dénoncent des plafonds d'indemnités prud'homales qui vont de un à cinq selon les juridictions. Il faut un seul plafond. Dans la même veine, le délai de deux ans pour faire un

recours contentieux est bien trop long. Enfin, le compte pénibilité actuel est impossible à mettre en œuvre par les chefs d'entreprise. Il faut qu'il soit gérable !

Mme Nicole Bricq. – Je voudrais faire un rappel historique, en matière de méthode. Au début du quinquennat précédent, les accords nationaux interprofessionnels, une fois conclus, avaient été transposés dans des projets de loi puis transmis au Parlement pour qu'il légifère. Nous n'avions pas pu en modifier une virgule. Là, les parlementaires jouissent d'une liberté d'action bien plus grande.

Agir vite n'est pas se précipiter. Ce n'est pas parce que le débat à l'Assemblée nationale a été indigent qu'il le sera au Sénat, qui a un avantage compétitif : il est allé au bout de l'examen des lois « Rebsamen », « Macron » et « El Khomri », y passant des jours et des nuits, contrairement à l'Assemblée nationale dont les débats ont été interrompus par le 49.3. Nous ne découvrons pas ces sujets.

La méthode est inédite mais il ne faut pas s'étonner que le chemin se fasse en marchant, *camino caminando*. Ce projet de loi supprime la querelle sur l'application de l'article L. 1 issu de la loi Larcher. Les organisations syndicales et patronales ont toutes dit que les conditions étaient remplies.

Logiquement, l'article 1^{er} de la loi « El Khomri », qui crée la commission de refondation du code du travail, doit être abrogé.

Nous avons eu une discussion infernale sur l'inversion de la hiérarchie des normes que l'article 2 de la loi « El Khomri » aurait créée. En droit pur, c'est faux. On nous demande plutôt d'élargir le champ conventionnel en consacrant le principe de la primauté de l'accord d'entreprise. La loi et le code du travail demeurent !

À la commission des affaires sociales, nous sommes six membres du groupe La République en marche. Nous nous opposerons à tout amendement accroissant la flexibilité ainsi que tout ce qui rejette la logique du texte. Quant aux amendements du rapporteur, nous les étudierons avec beaucoup d'attention.

Mme Isabelle Debré. – Félicitations au rapporteur. Dans son rapport, il précise que ce texte place sur un pied d'égalité des réformes structurelles ou techniques urgentes et d'autres tout aussi importantes mais moins urgentes. Les acteurs attendent avant tout de la stabilité et de la sécurité juridique. Nous légiférons beaucoup trop, beaucoup trop souvent.

Hier, la ministre a déclaré travailler sur les seuils. Monsieur le rapporteur, avez-vous de nouvelles informations à ce sujet, depuis hier soir ? Selon le seuil, les obligations des entreprises changent considérablement.

Avec Nicole Bricq, nous faisons partie du Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié (Copiesas). Nous nous sommes réunis il y a quelques mois sous la présidence de Christophe Castaner. On nous avait promis des avancées. Les entreprises de dix à cinquante salariés qui ne disposent pas de délégué syndical mais d'un représentant du personnel ou d'une personne mandatée par un syndicat – on sait que le mandatement ne fonctionne pas – pâtissent d'une iniquité évidente.

Je compte sur Nicole Bricq, qui est proche du pouvoir, pour l'influencer sur le sujet de la participation.

Mme Annie David. – Je partage le sens de l'intervention de Dominique Watrin. J'entends l'expression « libérer les entreprises ». Oui, mais pour quoi ? Pour faire plus de profits ou pour créer des emplois ? À l'issue de ce texte, je doute qu'il y ait beaucoup de créations d'emplois... On parle des entrepreneurs : n'oublions pas les salariés. On dit que ce texte serait gagnant-gagnant. Les grands gagnants, ce sont les employeurs. L'impact sur la création d'emploi est minime.

Dans sa dernière note de conjoncture, l'Insee place la crainte de ne pouvoir licencier en quatrième position seulement des freins à l'embauche ; le premier est le carnet de commande et le deuxième, le paiement dans les temps par les donneurs d'ordre.

Hier, la ministre a dit qu'elle venait pour la première fois à la commission des affaires sociales. C'est la deuxième. Elle était déjà venue, invitée par le groupe de travail sur le mal-être au travail. Avec Jean-Pierre Godefroy, nous avons rédigé un rapport très intéressant. En 2010, dans le rapport *Bien-être et santé au travail*, Muriel Pénicaud écrivait : « *La santé au travail réconcilie le social et l'économique. Investir dans la santé au travail est d'abord une obligation sur le plan humain : de plus, ce n'est pas une charge, c'est un atout pour la performance.* » Son discours a un peu changé... Parmi les facteurs de stress, elle citait la peur du chômage, l'utilisation à mauvais escient des nouvelles technologies, la financiarisation accrue de l'économie, les difficultés dans les relations avec la hiérarchie, surtout lorsque l'isolement réduit les temps d'échange et de passage des consignes. Elle préconisait en conclusion une place accrue pour le CHSCT, que ce texte élimine, ou plutôt fusionne. Si une entreprise est répartie sur plusieurs sites, chaque site dispose bien d'un CHSCT, mais pas de l'ensemble des IRP. Cette fusion d'instances est une mauvaise chose.

Pas moins de 92 % des contentieux prud'homaux concernent des licenciements abusifs. En plafonnant les indemnités, on donne un blanc-seing aux employeurs malhonnêtes.

Mme Nicole Bricq. – Ce ne sont pas les indemnités que l'on plafonne !

Mme Annie David. – Le rapporteur explique que les employeurs sont parfois condamnés pour des irrégularités de pure forme dans la procédure de licenciement et que l'article 3 vise à répondre à cette préoccupation en faisant primer le fond sur la forme. Pourtant, souvent, la forme est utilisée pour cacher le fond et favoriser les licenciements abusifs. On connaît les astuces de certains grands groupes pour isoler des unités et les mettre en faillite ou les vendre. Là encore, les patrons sont gagnants.

L'article 4 n'est pas seulement technique. Il donne la possibilité aux patrons des petites entreprises de faire ce qu'ils veulent, même s'opposer au ministre du travail !

Le compte pénibilité, évoqué à l'article 5, est compliqué à mettre en œuvre. Mais le projet de loi n'autorise le départ en préretraite que des salariés déjà malades, avec 10 % d'invalidité. Or, l'espérance de vie en bonne santé des salariés effectuant des travaux pénibles est plus faible que celle des cadres. Ils ne pourraient pas partir plus tôt s'ils sont en bonne santé. C'est inacceptable, et ce, d'autant plus que la partie financière est transférée à la branche AT-MP, ce qui déresponsabilise les employeurs.

Nous devons être vigilants sur la recodification du code du travail inscrite à l'article 6. Cela ne se fait jamais à droit constant... L'article 7 porte sur le repos dominical. Là encore, l'employeur est gagnant. Nous sommes face à un 49.3 déguisé, puisque nous devons voter pour un texte dont on ne connaît rien. C'est inacceptable.

M. Gilbert Barbier. – Le 1° de l'article 5 pose problème. Je m'interroge sur le devenir du compte pénibilité. La lettre du Premier ministre aux partenaires sociaux atteste de ce manque de prise en compte de la prévention des risques. Se contenter d'une visite médicale en fin de carrière pour évaluer les droits du salarié est un peu rapide. Le Premier ministre annonce dans sa lettre une révision de la liste des maladies professionnelles, au nombre de 99 dans le régime général et de 59 dans le régime agricole. Cet article ne nous satisfait pas.

M. Olivier Cadic. – Je partage les analyses du rapporteur et la volonté du Gouvernement de simplifier et d'assouplir le droit du travail. C'est la quatrième fois en trois ans que nous y revenons. Il faut aller plus vite, si c'est possible. Je regrette la suppression de la commission de refondation du code du travail. Le maintien des commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI) constitue un autre sujet. On pouvait se donner le temps de reporter leur mise en place. Je suis surpris que le Gouvernement se soit attaché ce boulet au pied.

Je tiens à dire à Jean-Louis Tourenne qu'on ne licencie pas comme on remplit un imprimé, on en est même très loin ! Il y a aussi des démissions abusives d'employés qui profitent de formations payées par leur entreprise et vont ensuite se vendre ailleurs au plus offrant.

Compte tenu de la situation, les entreprises ont une vraie attente. Le Président de la République a su créer de l'espoir. Montrons au Gouvernement que nous souhaitons qu'il aille le plus loin possible, faute de quoi la déception sera à la mesure de l'attente.

M. Gérard Roche. – Voici un exercice particulier. Rappelons-nous des débats sur la loi « El Khomri ». J'avais été choqué de voir que des élus de droite faisaient la fine bouche alors que le gouvernement accomplissait ce que la droite n'avait pas osé faire.

La gauche de la gauche a refusé de faire barrage à l'extrême-droite en raison de l'annonce des ordonnances. Cela pose problème. Le contexte sénatorial est différent de celui de l'Assemblée nationale. Le débat, insuffisant au sein de cette dernière, sera peut-être plus riche mais il ne sera pas clair pour autant, en raison de la composition de l'hémicycle.

Je soutiens le Gouvernement et le président Macron car je suis séduit par le concept de « ni droite ni gauche », dans mon tempérament depuis longtemps. Les Français ont voté en sachant qu'il proposerait des ordonnances. Peut-être ont-ils compris, selon le bon sens populaire, que les intérêts des salariés ne concordaient pas avec ceux de certains syndicats.

L'article 2 ne m'inquiète pas. Dans la fonction publique, j'ai suivi les comités techniques paritaires et les commissions d'hygiène et j'ai constaté que les questions abordées étaient les mêmes dans les deux instances. Qu'on fusionne les délégués du personnel, le comité d'entreprise et le CHSCT ne me gêne pas.

On peut comprendre la réserve de certains collègues sur l'article 3.

Il est essentiel, comme l'a souligné Catherine Génisson, de ne pas confondre pénibilité et compensation. J'avais été outré par Nicolas Sarkozy lorsqu'il avait présenté comme pénibilité ce qui était une adaptation du handicap au travail. Dans ce projet de loi, on retombe dans la compensation, ce qui me gêne. Au Sénat, lorsque nous avons travaillé sur la pénibilité, nous avons proposé que celle-ci, dans les petites entreprises, ne soit pas définie par la tâche mais le métier. C'est important.

Mme Patricia Schillinger. – Seule Alsacienne présente dans cette commission, je voterai le projet de loi d’habilitation mais serai vigilante quant à l’atteinte éventuelle à notre droit local, que je défendrai, comme d’habitude. Le repos dominical, les jours fériés, le maintien du salaire en cas d’absence, la durée de préavis et la clause de non-concurrence sont déjà bien définis.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je suis d’accord avec Nicole Bricq pour dire que les débats, à l’Assemblée nationale, ont été décevants, alors que l’an passé, elle n’avait pas pu discuter de la loi « El Khomri ».

Georges Labazée a parlé des prud’hommes. La réforme de la désignation des conseillers n’a pas d’impact sur leur fonctionnement. En revanche, on constate que les jugements, sur des cas identiques, sont totalement différents d’un conseil des prud’hommes à un autre. Les conseillers manquent de formation et de moyens. En tant que président de la commission des affaires sociales – et non rapporteur – je propose de rencontrer le président de la commission des lois, notre collègue Philippe Bas, pour que nous engagions en commun un travail sur les prud’hommes et puissions émettre des propositions de transformation et d’amélioration.

Pour répondre à Catherine Génisson, je présenterai un amendement de formation globale des salariés membres de l’instance unique. Le projet de loi prévoit la possibilité de créer des commissions d’hygiène et de santé au travail à l’intérieur de l’instance unique. Les CHSCT avaient une mission spécifique qui doit être conservée.

Dominique Watrin a dénoncé de la précipitation et regretté que nous votions une loi d’habilitation sur des ordonnances que l’on ne connaît pas. Nous avons toutefois la possibilité de bien cadrer la loi d’habilitation. C’est important. Nous pourrions suivre l’élaboration des ordonnances et aurons la possibilité de les ratifier ou non. Le projet de loi de ratification devrait être discuté en 2018.

Il a aussi évoqué le risque de *dumping* social. Je ne le crois pas. Ce prétendu *dumping* sera évité grâce aux accords de branche qui auront le monopole sur plusieurs sujets, dont la gestion de la qualité de l’emploi.

Enfin, il a parlé de la barémisation. Il ne s’agit pas de supprimer la liberté du juge de prononcer une indemnisation individuelle, mais de fixer un plafond selon l’ancienneté. Le Conseil constitutionnel a accepté le principe du barème en 2015.

Le volet numérique du projet de loi ne porte que sur le télétravail et le prêt de personnel entre grands groupes et *start up*. La numérisation est un sujet important. Si vous êtes intéressés, nous pourrions y consacrer une mission d’information et formuler des propositions.

Cher Jean-Louis Tourenne, on a le droit d’avoir des petits plaisirs : 80 % du projet de loi d’habilitation reprend la rédaction de la loi « El Khomri » adoptée par le Sénat mais non reprise par l’Assemblée nationale. C’est une reconnaissance importante de notre travail.

Lors de la ratification des ordonnances, il faudra être extrêmement vigilant sur le travail de nuit. Les négociations entre le ministère et les partenaires sociaux sont toujours en cours.

Yves Daudigny a parlé des ordonnances de 1982 : le Sénat les avait rejetées ; l'article L. 1 du code du travail n'existait pas ; les concertations n'étaient pas obligatoires. Dans le cas présent, la démocratie sociale a été respectée, mais la démocratie parlementaire ne l'a pas été complètement. Tel est le sens de ma critique.

Jean-Pierre Godefroy et d'autres ont parlé du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P). En effet, la lettre du Premier ministre débloque une situation ancienne. Il était impossible d'avancer sur la manutention, les postures pénibles, les vibrations et les agents chimiques dangereux. Le rattachement à la branche AT-MP rend possible l'indemnisation d'une inaptitude évaluée à 10 %. En revanche, cela ne permet pas la prévention. Il est évident que nous devons en discuter en séance publique et émettre des propositions par la suite.

Personne n'a trouvé le moyen de mettre en place le compte de pénibilité. Sinon tout le monde serait d'accord pour l'appliquer !

Il est vrai, comme l'a souligné Nicole Bricq, que les parlementaires peuvent définir un cadre dans la loi d'habilitation et ne sont pas bridés par un accord national interprofessionnel. Pour une fois, nous sommes d'accord.

En réponse à Isabelle Debré, effectivement, il faut de la stabilité et de la sérénité. Je présenterai des amendements pour lutter contre l'inflation législative. Je n'ai reçu aucune nouvelle information portant sur les seuils. Je rappelle en tout cas que lorsque Jean-Pierre Raffarin a augmenté le seuil de 10 à 11 salariés, des milliers d'emplois ont été créés sur le territoire.

Je présenterai un amendement relatif au mandatement.

Je ne suis pas d'accord avec Annie David. Le projet de loi ne dit pas que le petit patron pourra s'opposer au ministre du travail ! Aucune entreprise ne pourra s'affranchir d'un accord étendu. En revanche, depuis 2014, lorsqu'un accord de branche est conclu, les organisations patronales majoritaires de la branche peuvent s'opposer à son extension. Dans ce cas, celui-ci reste applicable seulement aux entreprises adhérentes des organisations signataires.

On pourrait réfléchir au rôle de la médecine du travail dans la prévention. Mais on sait que le vrai problème, actuellement, est la pénurie de médecins du travail.

Je rappelle à Gérard Roche que la rédaction de la loi « El Khomri », telle qu'adoptée par le Sénat, est reprise en grande partie dans ce projet de loi : nous pouvons le voter.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-51.

L'amendement COM-51 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-31. La notion de relations collectives intègre celle d’accords collectifs, qui comprend les accords sur l’épargne salariale.

L’amendement COM-31 est retiré.

M. Alain Milon, rapporteur. – Si je souscris à la philosophie des amendements identiques COM-32 et COM-49, je me pose des questions sur le caractère opérationnel d’une telle précision. Il revient à la loi de fixer l’ordre public et le cadre juridique dans lequel les partenaires sociaux de la branche pourront négocier. À quel moment une stipulation d’un accord d’entreprise se transforme-t-elle en distorsion de concurrence ? Qui sera chargé de vérifier que le principe de concurrence est respecté ? Une telle précision juridique serait un nid à contentieux et pourrait bloquer le processus de promotion des accords d’entreprise. Demande de retrait.

Les amendements COM-32 et COM-49 sont retirés.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-52 de suppression de l’alinéa 3.

L’amendement COM-52 n’est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-53 de suppression de l’alinéa 4.

L’amendement COM-53 n’est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L’alinéa 4 prévoit qu’une ordonnance fixera les critères, les conditions et les contreparties accordées aux salariés autorisant une entreprise de petite taille à ne pas appliquer certaines stipulations d’un accord de branche ou à appliquer celles qui lui sont adaptées. Avec mon amendement COM-13, je souhaite que le Gouvernement oblige les accords de branche à accorder une attention particulière aux petites entreprises dépourvues d’institutions représentatives du personnel comme les délégués du personnel.

Mme Catherine Procaccia. – Je m’étonne de la présence de l’adverbe « notamment ». Nous avons longtemps entendu le doyen Gélard en dénoncer l’usage.

M. Gérard Dériot, président. – Dans une loi d’habilitation, ce n’est pas pareil !

M. Alain Milon, rapporteur. – Même observation.

L’amendement COM-13 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je demande le retrait de l’amendement COM-35 rectifié *bis* tout simplement parce que je vous proposerai moi-même à l’alinéa 12 un amendement plus adapté.

L’amendement COM-35 rectifié bis est retiré.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je suggère aux auteurs de l’amendement COM-79 rectifié de le retirer et de le déposer à nouveau pour la séance publique dans une version mieux rédigée. Ainsi nous pourrions en discuter avec la ministre.

L’amendement COM-79 rectifié est retiré.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-54 de suppression de l’alinéa 5. Je vous présenterai trois amendements sur cet alinéa.

L’amendement COM-54 n’est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Mon amendement COM-14 supprime la référence aux accords de maintien de l’emploi (AME), créés par l’article L. 5125-1 du code du travail que le Sénat avait supprimés lors de l’examen du projet de loi « Travail », compte tenu de leur faible écho – seulement une douzaine conclus depuis leur création en 2013 – et de la création des accords de préservation et de développement de l’emploi (APDE) qui poursuivent les mêmes objectifs que les premiers, sans leurs contraintes juridiques. Conserver une référence aux AME dans la loi d’habilitation pourrait être assimilé à un soutien du Sénat à ces accords dont l’échec est désormais consommé.

Mme Nicole Bricq. – C’est une erreur de supprimer ces accords, qui existent. Les ordonnances prévoient d’unifier le régime quel que soit le statut des accords, défensifs, offensifs, etc.

L’amendement COM-14 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Mon amendement COM-15 précise que le motif de licenciement d’un salarié qui refuse l’application d’un accord collectif sera spécifique ; il écarte l’application des règles du licenciement collectif pour les salariés concernés.

Le licenciement d’un salarié qui refuse l’application d’un accord de flexisécurité repose actuellement sur un motif variable selon la nature de l’accord : tantôt un motif économique, tantôt un motif spécifique, voire un motif personnel.

Je souhaite qu’à l’avenir, tout refus d’un salarié entraîne un licenciement *sui generis*, comme le législateur l’a prévu pour les accords de préservation et de développement de l’emploi créés par la loi « Travail », avec une procédure spécifique unique, un dispositif d’accompagnement lui aussi unique, présentant les mêmes garanties que le contrat de sécurisation professionnelle, actuellement réservé aux salariés licenciés pour motif économique. En conséquence, même si plus de dix salariés sont licenciés, dans une entreprise de plus de cinquante salariés, sur une période de trente jours pour avoir refusé l’application d’un accord de flexisécurité, l’employeur ne serait pas tenu de mettre en place un plan de sauvegarde de l’emploi. Cette dérogation existe déjà pour les accords de maintien de l’emploi et les accords de préservation et de développement de l’emploi.

Mme Nicole Bricq. – Nous ne sommes pas d’accord.

M. Jean-Louis Tourenne. – Il n’y a pas de raison de revenir sur l’existant, d’autant que le licenciement pour motif spécifique serait préjudiciable pour les licenciés actuellement licenciés pour un motif économique.

Mme Laurence Cohen. – Même si l’objectif était l’adoucissement, cet amendement durcit les choses. C’est encore plus défavorable au salarié. Nous ne pouvons voter cela.

L’amendement COM-15 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Puisque mon amendement COM-15 vient d’être adopté, l’amendement COM-28 rectifié *bis* est satisfait.

L’amendement COM-28 rectifié bis est retiré.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-55.

L’amendement COM-55 n’est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je partage une partie du constat des auteurs de l’amendement COM-56 : il faut éviter de contribuer à l’inflation législative. Mais je ne souhaite pas empêcher le Gouvernement de modifier les règles de la négociation en entreprise si les partenaires sociaux le souhaitent. Avis défavorable.

L’amendement COM-56 n’est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-57.

L’amendement COM-57 n’est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L’amendement COM-44 rectifié rédige l’alinéa 12 pour favoriser le recours à la consultation des salariés en vue de valider un accord. Mon amendement COM-16 le satisfera largement. Retrait ?

L’amendement COM-44 rectifié est retiré.

M. Alain Milon, rapporteur. – Mon amendement COM-16 est très important pour développer le dialogue social car il facilite la signature d’accords dans les entreprises de moins de cinquante salariés dépourvues de délégué syndical. La ministre du travail a dit hier qu’elle partageait notre volonté, tout en s’interrogeant sur les moyens d’y parvenir. Tout le monde reconnaît que le *statu quo* n’est pas acceptable et que le mandatement a montré ses limites en raison, notamment, de sa complexité. Le Sénat, lors de l’examen de la loi « Travail », a déjà formulé des propositions concrètes que je souhaite reprendre dans cet amendement. L’objectif est de donner la possibilité aux employeurs de conclure directement des accords avec les délégués du personnel, ou en leur absence, par référendum. L’employeur aura toujours la possibilité de conclure un accord avec un salarié mandaté mais la recherche d’un mandatement n’est plus une obligation préalable. Le monopole du délégué syndical – lorsque délégué il y a – n’est pas remis en cause.

M. Jean-Louis Tourenne. – Le texte du projet de loi d’habilitation nous laisse encore l’espoir que l’exécutif renonce à ces dispositions et rétablisse le mandatement ou l’exigence d’un interlocuteur qui soit un responsable syndical. Monsieur le rapporteur, vous nous retirez cet espoir. On ne peut pas l’accepter.

Mme Nicole Bricq. – Le rapporteur nous a dit que cet amendement était très important : nous y sommes donc très défavorables.

M. Jean-Marc Gabouty. – J’y suis très favorable, il répond aux questions que j’ai posées hier à la ministre. Vous pouvez rester accrochés à votre ligne Maginot et empêcher les accords d’entreprise. C’est désobligeant pour les délégués du personnel que de les penser incapables de négocier. Il faut davantage de souplesse pour multiplier les accords d’entreprise qui sont autant au bénéfice des salariés que des employeurs. Nous sommes au XXI^e siècle.

Mme Laurence Cohen. – Il n’y a pas de mépris de notre part pour les délégués du personnel, ce n’est pas le sujet. La réalité du monde de l’entreprise, c’est le lien de subordination que vous contestez et mésestimez. On peut donner l’exemple de nombre d’entreprises où, face à la menace d’une fermeture, le personnel est prêt à d’énormes sacrifices. Vous dites que les accords d’entreprise seront formidables. Non. Ils seront extrêmement défavorables aux salariés. Quel est leur pouvoir face au chantage d’un employeur ? Le code du travail est là pour donner des droits aux salariés.

M. René-Paul Savary. – Cet amendement est un marqueur du siècle nouveau pour assouplir le droit du travail en redonnant liberté, confiance et respect, mots qu’a régulièrement employés le Président de la République pour engager la discussion avec les collectivités locales lundi dernier. C’est au pied du mur qu’on voit le maçon. Les employeurs et les employés qui veulent travailler réclament de la souplesse dans l’entreprise.

M. Olivier Cadic. – Il s’agit effectivement d’un marqueur mais je pensais qu’un travail en ce sens allait de toute façon s’engager. Jusqu’où ces règles s’appliqueront-elles ? Seront-elles facultatives pour les PME dont les accords de branche entravent le développement ? Nous attendons la réponse de Mme la ministre qui sera un véritable indicateur sur la portée de la loi. Si elle ne répond pas aux attentes, la déception sera terrible.

M. Philippe Mouiller. – Je soutiens cet amendement puisque la difficulté portait essentiellement sur les très petites entreprises, dont seulement 4 % comprennent en leur sein des délégués syndicaux. Nous nous trouvons dans une situation de blocage complet que cette opportunité permettrait de lever. Je suggère juste une petite rectification dans l’objet de l’amendement afin de remplacer le terme « oblige » le Gouvernement par « permet » et ainsi répondre à l’interrogation de Mme la ministre.

Mme Évelyne Yonnet. – Cet amendement est assez subtil mais il enlève la possibilité du dialogue social sur laquelle Mme la ministre a beaucoup insisté hier. Les représentants syndicaux connaissent suffisamment la loi pour défendre les salariés. Il faudrait maintenir leur présence, y compris dans les petites entreprises, au risque de rompre le dialogue social entre l’employeur et les salariés. Par conséquent, je voterai contre cet amendement.

M. Daniel Chasseing. – Cet amendement est capital car il contribuera à favoriser le dialogue au sein des petites entreprises. Dans celles que j’ai fréquentées, je n’ai pas vu de conflit ni de chantage à la subordination. Dans la vraie vie, cela ne se passe pas ainsi.

Mme Laurence Cohen. – Pitié...

M. Daniel Chasseing. – Le plus souvent, le chef d’entreprise et les salariés ont la volonté de mettre en place un projet pour conserver l’entreprise ou la développer.

M. Yves Daudigny. – Je suis très opposé à cet amendement car le renforcement et la valorisation du dialogue social, qui sont au cœur de ce projet de loi, ne peuvent passer par

une détérioration de la présence syndicale. Il faut au contraire assurer la présence des syndicats, leur octroyer des moyens et de la formation pour exercer leurs missions. Il faut laisser le temps à la démocratie sociale pour trouver les dispositifs adaptés aux spécificités des petites entreprises.

Mme Annie David. – Je partage les propos de mon collègue. Je m’insurge quand on affirme que « les salariés qui ont envie de travailler » veulent signer des accords. Pensez-vous aux 2 millions de chômeurs qui aimeraient travailler ? L’accord de branche existe déjà et règle le travail au sein des entreprises, dont la majorité compte moins de 50 salariés. J’ai même entendu parler de blocage complet en raison de l’absence d’accord d’entreprise. Ce n’est pas du tout le cas. Allez dans la vraie vie ! Quelle sera la formation des élus du personnel qui ne seront pas syndiqués ? L’accord qu’ils signeront ne respectera pas le droit du travail et sera défavorable aux salariés. L’employeur pourra alors faire tout ce qu’il veut...

Je me souviens d’un texte qu’avait porté le ministre du travail de l’époque, Eric Woerth. J’étais curieusement assez d’accord avec sa proposition. Il s’agissait d’une sorte de plateforme syndicale qui devait affecter des représentants syndicaux aux négociations dans les petites entreprises afin de signer des accords. Ce texte a été rejeté par l’ensemble de la droite. Je le regrette encore aujourd’hui car cela aurait permis un vrai dialogue social.

Mme Catherine Génisson. – Les propos de Daniel Chasseing sur « la vraie vie » me font également réagir, comme s’il y avait, d’un côté, ceux qui connaissaient la vraie vie du monde de l’entreprise, et de l’autre, ceux qui défendaient de façon inconditionnelle les salariés sans rien y comprendre. Pour le reste, je fais mienne l’argumentation d’Yves Daudigny.

Mme Françoise Gatel. – On ne peut distinguer entre ceux qui connaîtraient la vraie vie et les autres. La vie est diverse, de même que l’entreprise. Au moment où l’on ne cesse de vouloir rétablir la confiance notamment grâce à la démocratie participative, au moment où l’on recueille l’avis de nos concitoyens sur un projet d’intérêt général comme Notre-Dame-des-Landes – sans pour autant en tenir compte – on interdirait aux salariés le droit de discuter avec leur employeur de ce qui les intéresse ? Aujourd’hui, défendre le monopole des syndicats, ce n’est pas faciliter l’accès au travail. Je ne connais pas une seule petite entreprise en France qui ait pour objectif de martyriser ses salariés et de négocier des accords qui aboutiraient à sa fermeture. Au nom de tous ceux qui meurent d’envie de travailler, de grâce, acceptons un peu de souplesse ! Enfin, je suis fort étonnée de l’attitude de certains membres du Gouvernement : ils disent vouloir faire sauter tous les verrous mais se cramponnent aujourd’hui à un verrouillage dramatique.

M. Jean-Marc Gabouty. – Aujourd’hui, certaines entreprises fonctionnent grâce à des accords non formalisés qui satisfont tant les dirigeants que les salariés mais les plongent dans une insécurité juridique complète. Des accords formalisés me sembleraient préférables – et s’ils devaient méconnaître le droit du travail, ils seraient rejetés par l’inspection du travail. Dans les entreprises de moins de 50 salariés, des accords d’intéressement existent, ils ne sont pas au détriment des intérêts des salariés !

L’amendement COM-16 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L’amendement COM-58 supprime l’alinéa 13 de l’article 1^{er}. Avis défavorable.

L'amendement COM-58 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-17 autorise l'employeur à organiser un référendum pour valider un projet d'accord. Il s'inspire d'un amendement adopté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi « Travail », à l'occasion duquel notre assemblée avait souhaité, par parallélisme des formes, autoriser l'employeur à organiser un référendum d'entreprise pour surmonter l'opposition des syndicats majoritaires à un accord.

Mme Nicole Bricq. – Cet amendement est le pendant de l'amendement COM-16, qui mérite le même vote. Mme la ministre tente difficilement de trouver une solution. Là, vous ne l'aidez pas dans sa tâche. Certes, cet amendement est un marqueur idéologique mais vous arrivez à un résultat auquel la discussion avec les organisations syndicales et patronales n'aurait pas forcément abouti. Les choses ne se passent pas ainsi... dans la vraie vie !

M. Jean-Louis Tourenne. – Cet amendement prolonge en quelque sorte l'amendement COM-16. Il existe certes des entreprises où tout fonctionne au mieux, où les relations sont excellentes. Néanmoins, au moment de signer des accords défavorables à certains individus, le signataire aura peur des représailles puisqu'il travaille dans l'entreprise. Les délégués du personnel ne sont pas protégés, ni les employés dans le cas d'un référendum décidé par l'employeur. En l'espèce, l'intervention d'une personnalité extérieure à l'entreprise est préférable.

Mme Laurence Cohen. – Je note un certain nombre de contradictions. En effet, les accords de branche figurent dans le code du travail. Vous finissez le travail de destruction entamé par la loi « El Khomri ». En outre, vous affirmez qu'il faut faire confiance aux salariés tout en autorisant l'employeur à organiser un référendum d'entreprise pour surmonter l'opposition des syndicats majoritaires à un accord. Ce n'est plus un parapluie, c'est un parachute !

Mme Évelyne Yonnet. – Avec cet amendement, on donne des illusions aux salariés car on laisse démarrer les négociations, avant d'avoir recours à un référendum d'entreprise. Cela casse complètement le dialogue social et reporte la faute sur les salariés.

M. René-Paul Savary. – Cet amendement est la conséquence du précédent. Il est opportun car il faut laisser de la liberté au chef d'entreprise. Les employés ont la liberté de participer ou non au vote, d'émettre un vote positif ou négatif.

Mme Pascale Gruny. – Cette possibilité lève un frein quand aucun accord ne peut être signé, faute de délégués désireux de participer aux réunions. Les accords sont toujours envoyés à l'inspection du travail et aux prud'hommes qui vérifient leur conformité avec le droit du travail.

M. Olivier Cadic. – Le recours à cette démocratie participative par l'employeur doit déjà être possible. Je soutiens néanmoins cet amendement car son examen sera pour nous l'occasion d'entamer un débat sur ce sujet et d'être fixés sur la position du Gouvernement.

M. Alain Milon, rapporteur. – Le texte tend à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures pour favoriser la négociation collective en facilitant le recours à la consultation des salariés pour valider un accord. L'autorisation donnée à l'employeur par cet amendement n'est pas exclusive. De plus, le code du travail autorise déjà l'employeur à consulter ses employés, en particulier en matière d'épargne salariale.

M. Yves Daudigny. – Je suis opposé à cet amendement comme au précédent, je partage les arguments invoqués par Mme Yonnet.

L'amendement COM-17 est adopté.

L'amendement COM-33 devient sans objet tandis que l'amendement COM-83 est retiré.

M. Alain Milon, rapporteur. – Cet amendement COM-18, identique à l'amendement COM-59 supprime l'alinéa 14. Mon amendement s'inscrit dans la continuité des travaux du Sénat lors de l'examen du projet de loi « Travail » car notre assemblée avait supprimé l'article prévoyant la généralisation des accords majoritaires, en raison du risque de blocage du dialogue social dans les entreprises.

Les amendements identiques COM-18 et COM-59 sont adoptés.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-45 rectifié vise à supprimer l'alinéa 15. Je suis favorable à la restructuration des branches mais en respectant si possible le cadre posé par la loi « Travail ». Je ne m'oppose pas à quelques aménagements, par exemple pour assouplir les règles d'opposition des partenaires sociaux à un projet de fusion entre branches. Je ne souhaite donc pas la suppression pure et simple de l'alinéa. Retrait ou défavorable.

L'amendement COM-45 rectifié est retiré.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-19 supprime la réduction de trois ans à dix-huit mois de la période pendant laquelle le ministère du travail et les partenaires sociaux doivent restructurer les branches professionnelles. Cette modification, introduite à l'Assemblée nationale, paraît peu réaliste et modifie une disposition adoptée voilà moins d'un an dans le cadre de la loi « Travail ». Oui, il faut rationaliser le paysage conventionnel, mais en assurant la stabilité juridique et en laissant aux partenaires sociaux le temps nécessaire pour conduire à son terme ce chantier très technique.

M. Georges Labazée. – Nous en avons parlé avec les représentants des syndicats. Les services de la commission pourraient-ils nous fournir la liste des branches qui sont stables et de celles qui évoluent ?

M. Gérard Dériot, président. – Je m'associe à cette demande.

Mme Nicole Bricq. – Il existait 750 branches, il en reste 650 aujourd'hui. Il faut plutôt pousser les partenaires à aller plus vite. Ce n'est pas avec des manœuvres dilatoires que nous résoudrons le problème car de nombreuses branches ne sont pas opérationnelles, tandis que d'autres ne fonctionnent pas.

M. Georges Labazée. – Nous ne portons pas de jugement de valeur.

Mme Nicole Bricq. – Moi si.

M. Dominique Watrin. – Nous approuvons cet amendement qui rétablit le délai de trois ans pour la restructuration. Ce qui importe pour les partenaires sociaux, ce n'est pas le nombre de branches, même si une simplification s'impose en la matière ; c'est surtout l'activité réelle de la branche. Le seuil des salariés n'est pas déterminant à cet égard.

M. Philippe Mouiller. – Quand la négociation des partenaires sociaux évolue rapidement, c'est parce qu'elle porte sur les sujets les plus simples. Pour les autres, le temps du dialogue sera nécessaire, avec une limite légale de trois ans. J'ai retiré mon amendement au profit de celui-ci car il représente à mes yeux un bon compromis.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'étude d'impact indique que les premiers travaux sur la restructuration des branches professionnelles se sont concentrés sur les branches sans négociation depuis vingt ans et ayant recueilli moins de onze suffrages lors des dernières élections professionnelles. Parmi les 179 branches concernées, 127 ont déjà fait l'objet d'une restructuration.

M. Jean-Marc Gabouty. – Il faut gagner du temps et favoriser la réactivité. Pourquoi laisser traîner la restructuration ? Dix-huit mois me paraissent largement suffisants. Je suis favorable au texte de l'Assemblée nationale sur ce sujet car on ne peut, d'un côté, arguer de ce besoin de rapidité pour les entreprises, et, de l'autre, ne pas l'appliquer dans la loi. Soyons logiques.

L'amendement COM-19 est adopté.

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

Article 2

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement de suppression COM-60.

L'amendement COM-60 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement COM-61.

L'amendement COM-61 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-86 rectifié *bis* prévoit de supprimer le monopole syndical de présentation des listes au premier tour des élections professionnelles dans le cadre de la fusion des IRP. La réforme déjà prévue par le projet de loi va bouleverser profondément le fonctionnement de la représentation du personnel en entreprise. Y ajouter ce volet susciterait une forte opposition et pourrait ensuite rendre moins acceptable la fusion des IRP aux yeux des représentants des salariés. L'objectif aujourd'hui est de réussir dans les entreprises concernées, dont les TPE ne font pas partie. Une fois que la fusion aura été appliquée et que son évaluation aura été réalisée, il sera temps de réfléchir de nouveau à cette question.

M. Yves Daudigny. – Sage décision.

Mme Pascale Gruny. – J'entends les arguments invoqués, et je vais retirer cet amendement, mais il ne traite pas d'un cas d'école, il est inspiré par des cas concrets !

Mme Nicole Bricq. – L'habilitation n'emporte aucune systématisation de la suppression du monopole syndical. Des accords seront nécessaires, mais tout cela aura des incidences importantes pour le CHSCT, car la création du fameux conseil d'entreprise obligera les participants à être polyvalents. Ils devront être formés pour pouvoir s'occuper à la fois de sécurité et de stratégie économique...

L'amendement COM-86 rectifié bis est retiré.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-3 concerne, précisément, la formation des membres de l'instance unique afin qu'elle soit adaptée pour tenir compte de l'étendue des missions confiées à cette dernière.

Mme Évelyne Yonnet. – Nous sommes opposés à la fusion des instances qui aura des conséquences sur la formation ou le nombre d'heures de travail. Il faut approfondir la réflexion sur la médecine du travail car le rôle du CHSCT est essentiel au regard des nouvelles pathologies liées au travail. Le faire disparaître pour de simples raisons économiques n'est pas une bonne chose.

M. René-Paul Savary. – Cette instance unique apporterait une vraie souplesse, à condition que des efforts portent sur la formation et l'organisation. Des thématiques différentes pourraient être traitées. Cette fluidité serait favorable aux relations entre collaborateurs et employeurs.

M. Dominique Watrin. – Ce n'est pas seulement une question de formation des délégués du personnel. En les regroupant dans une instance unique et en diminuant leurs moyens, on remet en cause le lien de proximité qui les unit aux salariés. Qui se chargera de faire remonter les problèmes de ces derniers à l'employeur ? Les missions du CHSCT et des délégués du personnel seront dénaturées.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je suis totalement opposé à la fusion des instances représentatives du personnel. La loi veut limiter le nombre de mandats des délégués syndicaux. Mais de quoi se mêle-t-on ? Ne peut-on laisser la démocratie s'exprimer au sein de l'entreprise ?

Mme Catherine Procaccia. – On le fait bien pour les maires, pour les parlementaires !

M. Jean-Louis Tourenne. – Toutefois, si cet article était adopté, cet amendement me semblerait bienvenu.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Rassembler l'ensemble des IRP est pour moi une erreur qui risquerait d'avoir des conséquences sur la santé de nos concitoyens. Le CHSCT doit rester totalement indépendant, car il traite des problèmes de santé, et non de production ou d'organisation. Les délégués qui le composent sont bien formés et ils ont l'expérience du terrain, qui est la meilleure des formations !

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Le Sénat a été à l'origine, grâce à l'adoption en 2013 d'une proposition de loi de Catherine Procaccia dont les dispositions ont été reprises par la loi du 5 mars 2014, de l'instauration d'obligations d'établissement et de contrôle des comptes des comités d'entreprise.

Si les comités d'entreprise dont les ressources sont limitées doivent présenter leurs comptes de manière simplifiée, les plus importants d'entre eux doivent désigner un commissaire aux comptes et faire appel à un expert-comptable. Ils doivent également mettre en place une commission des marchés, qui doit s'assurer de la mise en concurrence de leurs prestataires et fournisseurs à chaque commande.

L'amendement COM-4 vise donc à préciser l'habilitation afin que l'instance unique issue de la fusion des délégués du personnel, du comité d'entreprise et du CHSCT soit bien soumise à ces mêmes obligations.

Mme Catherine Procaccia. – Je remercie le rapporteur de ces précisions qui s'appliqueront, je l'espère, à tous les comités d'entreprise, y compris à ceux d'EDF et GDF : ils sont à l'origine de tous les scandales, mais n'appliquent toujours pas la loi !

L'amendement COM-4 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – La création de l'instance unique de représentation du personnel dans l'entreprise doit s'accompagner, comme le prévoit l'habilitation, de la limitation dans le temps du cumul des mandats de ses membres.

L'amendement COM-5 tend à fixer, dans un souci d'harmonie avec les règles applicables aux parlementaires, à trois le nombre maximal de mandats qu'un même représentant du personnel pourra effectuer au sein de l'instance.

Mme Évelyne Yonnet. – Je ne vois pas de quel droit il serait possible de limiter un mandat syndical au sein d'une entreprise. À l'heure où nous manquons de syndiqués volontaires pour s'impliquer dans la vie d'une entreprise, je ne comprends pas cette façon de s'ingérer dans le monde du travail.

Mme Françoise Gatel. – C'est cela, le renouveau !

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je ne vois pas pourquoi la représentation nationale s'occuperait de la limitation du cumul des mandats mais peut-être s'agit-il de faire à d'autres ce que l'on nous a fait... Personnellement, je pense que la limitation du cumul des mandats est une erreur. En l'espèce, Evelyne Yonnet a raison car on se plaint souvent en France du taux trop bas de syndicalisation. Ce phénomène ne s'arrangera pas en limitant le nombre de mandats. En outre, il faut favoriser la présence d'élus détenant une expertise.

Mme Nicole Bricq. – Je soupçonne une petite vengeance du rapporteur. Plus sérieusement, on a toujours intérêt à avoir un interlocuteur dans l'entreprise. Sinon, les conflits sont résolus ailleurs, dans la rue ou autre.

Mme Françoise Gatel. – Je soutiens cet amendement. D'abord, il répond à un souci de cohérence : nous souscrivons tous à cette volonté de renouvellement ; mais je ne vois pas pourquoi les élus seraient les seuls à subir une véritable discrimination à cet égard. C'est de la démagogie ! Ensuite, alors que les mandats de délégués syndicaux ne sont pas limités dans le temps, notre taux de syndicalisation est extrêmement faible. Au-delà de cette limitation, il faudrait peut-être aussi que les syndicats s'adaptent aux évolutions économiques et sociales, ainsi qu'à la diversité des entreprises.

M. René-Paul Savary. – Le taux d'abstention aux élections est très élevé en France, pour un renouvellement jugé insuffisant. C'est pourquoi l'idée d'une limitation des mandats dans le temps a fait son chemin. La situation est la même pour le taux de syndicalisation. Rester les bras croisés ne changera rien. Cette proposition permettra peut-être d'améliorer la syndicalisation au sein des entreprises. Les mêmes principes doivent s'appliquer au monde syndical comme au monde politique.

Mme Catherine Génisson. – Je vois aussi une certaine malice du rapporteur à présenter cet amendement. On marche sur la tête ! Le Président de la République estime qu'il faut diminuer le nombre des élus locaux alors que les candidats aux dernières élections municipales étaient très difficiles à trouver !

Cela dit, la démocratie politique et la démocratie sociale sont deux choses différentes. Nous avons besoin d'activer la seconde, mais je ne suis pas certaine que votre proposition y réponde. Je ne voterai pas cet amendement.

M. Jérôme Durain. – Je soupçonne dans cet amendement un esprit revanchard et corporatiste émanant d'élus politiques. Je souscris aux propos de Catherine Génisson sur la différence entre la démocratie sociale et la démocratie politique. Des arguments peuvent être invoqués à l'appui de l'interdiction du cumul des mandats syndicaux, comme le fait qu'il éloigne trop les élus de l'activité quotidienne de l'entreprise. Ils n'ont pas été soulevés par le rapporteur. Je suis donc réservé sur cette proposition.

Mme Catherine Procaccia. – Je voterai d'autant plus volontiers cet amendement qu'il est le fruit d'idées déjà anciennes sur le non-cumul des mandats, émises également par des syndicalistes qui déploraient eux-mêmes le manque de renouvellement. Je ne vois là aucune idée de vengeance.

M. Dominique Watrin. – Je ne voterai pas cet amendement polémique. Je vous renverrai à un récent rapport du Conseil économique, social et environnemental sur l'engagement syndical, parfois considéré comme une marque de défiance à l'égard de l'entreprise, et la discrimination qui peut en découler. C'est un vrai problème que l'on ne peut pas traiter aussi brièvement car le syndicalisme souffre d'une image négative. Les syndicats ont leur rôle à jouer, mais nous avons aussi notre part.

M. Alain Milon, rapporteur. – Il n'y a en moi ni malice ni désir de vengeance. Nous apportons notre contribution au Gouvernement qui mentionne dans le texte qu'il souhaite limiter le nombre maximal de mandats électifs successifs pouvant être occupés au sein de l'instance.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-6 s'inscrit dans la continuité de la position adoptée par la commission des affaires sociales lors de l'examen de la loi « Travail » en 2016 : il est temps d'enrayer la croissance injustifiée du coût des expertises commandées par les institutions représentatives du personnel et payées par l'employeur.

L'an dernier, la commission avait prévu qu'au moins trois devis devaient être obtenus auprès de différents prestataires avant que l'IRP, comité d'entreprise ou CHSCT, puisse désigner son expert. Prévoyons donc que les ordonnances rendent la sollicitation de plusieurs devis obligatoires.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – Défavorable à l'amendement COM-62.

L'amendement COM-62 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L’amendement COM-7 poursuit la simplification et la rationalisation de la représentation du personnel : je propose que l’exercice par l’instance unique de la compétence de négociation d’accords d’entreprise soit la règle de droit commun. Les partenaires sociaux dans l’entreprise pourront toujours décider, par accord majoritaire, de refuser le transfert de cette compétence.

L’amendement COM-7 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L’amendement COM-8 prévoit de supprimer l’alinéa 4 de l’article 2, dont la rédaction est marquée par une trop grande imprécision.

Mme Nicole Bricq. – Qui traite notamment de l’égalité professionnelle entre les hommes et les femmes...

L’amendement COM-8 est adopté.

L’amendement COM-30 devient sans objet.

M. Alain Milon, rapporteur. – L’amendement COM-9, identique à l’amendement COM-78 rectifié *bis*, vise à supprimer l’alinéa 5, qui concerne la représentation des salariés dans les organes de gouvernance des grandes entreprises et ne tient pas compte des réformes récentes en la matière.

Les amendements COM-9 et COM-78 rectifié bis sont adoptés.

M. Alain Milon, rapporteur. – Les amendements identiques COM-10 et COM-46 rectifié visent à supprimer l’alinéa 8, qui porte sur la redéfinition des missions des commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI).

Les amendements COM-10 et COM-46 rectifié sont adoptés.

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

La réunion est close à 12 h 50.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er}			
Habilitation du Gouvernement à prendre diverses ordonnances pour renforcer la place de l’accord d’entreprise			
M. WATRIN	51	Suppression de l’article	Rejeté
M. GABOUTY	31	Place centrale à l’accord d’entreprise en matière d’intéressement et de participation	Retiré
M. GABOUTY	32	Respect des règles de concurrence loyale entre entreprises	Retiré
M. MOUILLER	49	Respect des règles de concurrence loyale entre entreprises	Retiré
M. WATRIN	52	Suppression de l’alinéa 3	Rejeté
M. WATRIN	53	Suppression de l’alinéa 4	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MILON, rapporteur	13	Obligation pour les accords de branche de tenir compte des spécificités des petites entreprises dépourvues de représentants du personnel	Adopté
Mme GRUNY	35 rect bis	Assouplissement des règles de conclusion d'un accord collectif dans les entreprises dépourvues de délégué syndical	Retiré
M. MOUILLER	79 rect	Possibilité pour un employeur, dans une entreprise de moins de onze salariés ou sans délégué du personnel, d'appliquer directement une disposition visant à adopter l'accord de branche	Retiré
M. WATRIN	54	Suppression de l'alinéa 5	Rejeté
M. MILON, rapporteur	14	Suppression de la référence aux accords de maintien de l'emploi	Adopté
M. MILON, rapporteur	15	Motif spécifique pour le licenciement d'un salarié qui refuse d'appliquer un accord collectif, et non application des règles relatives au licenciement collectif	Adopté
Mme GRUNY	28	Précision sur le motif de licenciement d'un salarié qui refuse l'application d'un accord collectif	Retiré
M. WATRIN	55	Suppression des alinéas 6 à 8	Rejeté
M. WATRIN	56	Suppression de l'alinéa 9	Rejeté
M. WATRIN	57	Suppression de l'alinéa 12	Rejeté
M. MOUILLER	44	Développement du recours à la consultation des salariés pour valider un accord	Retiré
M. MILON, rapporteur	16	Aménagement des règles de conclusion des accords collectifs dans les petites entreprises dépourvues de délégué syndical	Adopté
M. WATRIN	58	Suppression de l'alinéa 13	Rejeté
M. MILON, rapporteur	17	Faculté pour l'employeur d'organiser une consultation des salariés pour valider un accord	Adopté
M. GABOUTY	33	Précision sur le périmètre des consultations du personnel	Satisfait ou sans objet
M. MOUILLER	83	Développement de la consultation des salariés afin de valider des projets d'accords signés par de syndicats minoritaires	Retiré
M. MILON, rapporteur	18	Suppression de l'accélération de la généralisation des accords majoritaires	Adopté
M. WATRIN	59	Suppression de l'accélération de la généralisation des accords majoritaires	Adopté
M. MOUILLER	45	Suppression des dispositions sur l'accélération de la restructuration des branches professionnelles	Retiré
M. MILON, rapporteur	19	Suppression de la réduction du délai prévu pour la restructuration des branches professionnelles	Adopté
Article 2 Nouvelle organisation du dialogue social et rénovation de l'exercice des responsabilités syndicales en entreprise			
M. WATRIN	60	Suppression de l'article	Rejeté
M. WATRIN	61	Suppression de la fusion des institutions représentatives du personnel	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GRUNY	86 rect bis	Suppression du monopole syndical	Retiré
M. MILON, rapporteur	3	Formation des membres de l'instance unique	Adopté
M. MILON, rapporteur	4	Contrôle des comptes de l'instance unique	Adopté
M. MILON, rapporteur	5	Limitation à trois du nombre de mandats successifs des membres de l'instance unique	Adopté
M. MILON, rapporteur	6	Mise en concurrence obligatoire des experts	Adopté
M. WATRIN	62	Suppression de la possibilité pour l'instance unique de négocier des accords d'entreprise	Rejeté
M. MILON, rapporteur	7	Généralisation, sauf accord majoritaire contraire, de la compétence de l'instance unique pour négocier des accords d'entreprise	Adopté
M. MILON, rapporteur	8	Suppression d'une habilitation relative à l'association des salariés aux décisions de l'employeur	Adopté
M. GABOUTY	30	Meilleure association des salariés mandatés aux décisions de l'employeur	Satisfait ou sans objet
M. MILON, rapporteur	9	Suppression de la réforme du régime de représentation des salariés dans les organes de gouvernance des grandes entreprises	Adopté
Mme GRUNY	78 rect bis	Suppression de la réforme du régime de représentation des salariés dans les organes de gouvernance des grandes entreprises	Adopté
M. MILON, rapporteur	10	Suppression de la redéfinition du rôle des commissions paritaires régionales interprofessionnelles	Adopté
M. MOUILLER	46	Suppression de la redéfinition du rôle des commissions paritaires régionales interprofessionnelles	Adopté

La réunion est close à 12 h 50.

Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission

- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 h 40.

Article 3

L'amendement de suppression de l'article COM-63 n'est pas adopté.

L'amendement COM-64 de suppression de l'alinéa 4 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-36 rectifié *bis* fixe un plafond de 18 mois de salaire brut pour le référentiel impératif dans le cas d'un licenciement. Il existe actuellement un référentiel indicatif en phase de jugement : son plafond est fixé à 21 mois et demi pour un salarié ayant plus de 43 ans d'ancienneté. Le référentiel indicatif en phase de conciliation fixe quant à lui un plafond de 24 mois pour les salariés ayant plus de 30 ans d'ancienneté. Le référentiel impératif en phase de jugement, qui était prévu à l'article 266 de la loi « Macron » avant sa censure par le Conseil constitutionnel, prévoyait même un plafond de 27 mois pour les salariés qui avaient plus de 10 ans d'ancienneté dans une entreprise employant plus de 300 salariés. Je souhaite que cet amendement soit retiré et redéposé en séance, en lui apportant des modifications rédactionnelles.

L'amendement COM-36 rectifié bis est retiré.

L'amendement COM-65 de suppression des alinéas 5 et 6 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-20 reconnaît un droit à l'erreur à l'employeur, qui serait autorisé à rectifier dans la lettre de licenciement les irrégularités mineures de procédure et de motivation, qui sont sans incidence sur la cause réelle et sérieuse du licenciement. L'article L. 1235-2 du code du travail prévoit déjà que les erreurs de procédure de licenciement sont moins sévèrement sanctionnées que les erreurs de fond.

En effet, si le licenciement d'un salarié survient sans que la procédure requise ait été observée, mais pour une cause réelle et sérieuse, le juge impose à l'employeur d'accomplir la procédure prévue et accorde au salarié, à la charge de l'employeur, une indemnité qui ne peut être supérieure à un mois de salaire. Cette sanction doit être mise en regard de celles prévues à l'article L. 1235-3. En cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse d'un salarié ayant plus de deux ans d'ancienneté dans une entreprise employant plus de onze salariés, l'employeur doit en effet réintégrer le salarié ou lui octroyer une indemnité qui ne peut être inférieure à six mois de salaire.

Pour autant, comme l'indique l'étude d'impact annexée au projet de loi, et comme plusieurs organisations patronales nous l'ont dit, de nombreux salariés saisissent les conseils de prud'hommes quand ils estiment que la lettre de licenciement est insuffisamment motivée, même si l'employeur avait un motif réel et sérieux de les licencier.

Mme Nicole Bricq. – La reconnaissance d'un droit à l'erreur était un engagement du candidat Macron. Justement, le Conseil des ministres examinait ce matin un projet de loi sur la question. J'ignore ce qu'il comporte, mais nous devrions peut-être attendre d'en savoir plus ?

M. Alain Milon, rapporteur. – On ne le sait pas mais je crois qu'il porte plutôt sur les relations des citoyens avec l'administration, et non sur celles entre les employeurs et les salariés.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je ne vois pas d'inconvénient à adopter cet amendement. Les modalités qu'il décrit favoriseront les petites entreprises, celles qui n'ont pas de service juridique.

Mme Évelyne Yonnet. – Oui, mais sur quels critères jugera-t-on de la bonne foi de l'employeur ?

M. Daniel Chasseing. – Cet amendement est justifié. Souvent, les petites entreprises ne disposent pas de l'encadrement juridique nécessaire, ce qui les expose à de graves problèmes.

Mme Anne Émery-Dumas. – La ministre avait mentionné une procédure de licenciement simplifié par formulaire-type. Cela limiterait les erreurs.

M. Alain Milon, rapporteur. – Oui, un formulaire Cerfa est effectivement prévu. Mais nous discutons d'un projet de loi d'habilitation, qui encadre ce que fera le Gouvernement. L'habilitation prévoit une possibilité pour l'employeur de corriger des irrégularités en amont ou pendant un contentieux. Et c'est le juge qui décidera de la bonne foi, ou non, de l'employeur.

M. Dominique Watrin. – Je crois qu'il est souvent difficile de distinguer la faute de procédure du non-respect des droits des salariés. Je suis donc défavorable à cet amendement, d'autant plus inopportun que l'on a enregistré une baisse de 40 % des recours aux prud'hommes depuis le durcissement de la procédure dans la loi « Macron » de 2015.

L'amendement COM-20 est adopté. L'amendement COM-80 rectifié devient sans objet.

M. Alain Milon, rapporteur. – Afin de préciser l'objectif de réduction des délais de recours en cas de rupture du contrat de travail, l'amendement COM-21 fixe comme objectif au Gouvernement de diviser au moins par deux le délai de recours portant sur le bien-fondé d'un licenciement économique.

Mme Nicole Bricq. – Je ne sais pas si c'est un feu rouge que vous grillez ou un chiffon rouge que vous agitez, mais dans les deux cas c'est non ! Il faut tout de même laisser un délai d'appréciation...

M. Jean-Louis Tourenne. – Je suis du même avis. Cet amendement est manifestement inspiré par la volonté de satisfaire les entreprises. Pourquoi pas ? Mais pas au détriment des salariés ! Je ne vois pas de raison de raccourcir ce délai. Il faut au moins laisser le temps de préparer le dossier...

M. Jean-Marc Gabouty. – Ces délais sont trop longs. La préparation effective des dossiers se fait après le dépôt d'un recours. Six mois suffisent largement.

M. Daniel Chasseing. – Même avis.

M. Alain Milon, rapporteur. – En Allemagne, le délai est de trois semaines.

L'amendement COM-21 est adopté.

L'amendement COM-66 de suppression de l'alinéa 7 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-38 rectifié *bis* vise à « simplifier » les mesures de reclassement pour inaptitude. Le terme « simplification » n'apporte rien par rapport à celui de « clarification » déjà retenu dans le texte. Avis défavorable.

L'amendement COM-38 est retiré.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-22 vise à clarifier les obligations de l'employeur en matière de reclassement pour inaptitude, selon que cette dernière est d'origine professionnelle ou non professionnelle. De nombreux employeurs à la tête de petites entreprises doivent parfois octroyer des indemnités très importantes à un salarié licencié pour inaptitude alors même que celle-ci n'est pas d'origine professionnelle et n'est pas imputable à l'activité de l'entreprise. Les indemnités pour inaptitude d'origine non professionnelle, qui sont parfois un frein important au développement des petites entreprises, devraient être supportées par les organismes d'assurance complémentaire, notamment lorsqu'il s'agit d'accidents dus au sport – tous les sportifs sont assurés !

Mme Évelyne Yonnet. – L'inaptitude est constatée par le médecin du travail, ainsi que par une commission spécifique. Son origine est généralement professionnelle. Sinon, elle ne serait pas reconnue. Je veux bien qu'on fasse payer les sportifs, vu l'argent qu'ils gagnent. Mais pour les petits ouvriers... Je vote contre.

M. Daniel Chasseing. – Cet amendement est justifié. Il m'est arrivé, alors que je dirigeais bénévolement une structure, d'avoir à licencier une personne faute de trouver à la reclasser. J'ai même dû cautionner personnellement un emprunt pour payer ses indemnités.

Mme Françoise Gatel. – Nul ne conteste l'inaptitude elle-même. La discussion porte sur sa cause. S'agit-il d'un accident imputable au travail ou au match de foot du dimanche après-midi ? On ne peut pas demander à l'employeur de payer les conséquences d'un risque dont il n'est pas responsable.

Mme Évelyne Yonnet. – *Quid* d'un accident survenu sur le trajet entre domicile et travail ?

M. Gérard Dériot, président. – C'est évidemment un accident du travail.

M. Jean-Louis Tourenne. – Ce sujet mérite mieux qu'un amendement au détour d'un projet de loi car le sujet est vaste. Que se passe-t-il en cas de maladie, par exemple ?

Mme Catherine Génisson. – L'inaptitude peut se déclarer du fait d'une maladie intercurrente, maladie cardiaque, diabète,... On peut devenir inapte à occuper un poste pour d'autres raisons qu'un accident. Or, dans les très petites entreprises, quand le médecin du travail demande un reclassement, le plus souvent, il n'y a pas de poste adapté.

M. Gérard Dériot, président. – C'est vrai aussi dans les petites communes.

M. Dominique Watrin. – Je suis moi aussi d'avis de temporiser. Si l'alinéa parle de reclassement, l'objet de l'amendement insiste sur les indemnités. Dans le doute, je ne voterai pas cet amendement.

Mme Pascale Gruny. – Merci de l'avoir déposé, car c'est un vrai problème pour les entreprises. L'indemnité de licenciement dépendant de l'ancienneté du salarié, son versement peut mettre en difficulté une petite entreprise, alors même que la cause du licenciement lui est totalement extérieure. Comme il existe une branche AT-MP, on a tout mis au compte de l'entreprise. Mais une indemnité de 70 000 euros peut contraindre un petit établissement à mettre la clef sous la porte.

Mme Patricia Schillinger. – Prenons le temps de la réflexion et de la comparaison. En Suisse, accidents du travail et accidents domestiques sont à la même

enseigne : la distinction passe entre *Nichtbetriebsunfall* et *Betriebsunfall*. Il est vrai aussi que chaque sportif est assuré.

M. René-Paul Savary. – Il est bienvenu de clarifier les obligations des employeurs en matière de reclassement pour inaptitude d'origine professionnelle ou non-professionnelle. Mais l'objet de l'amendement indique que le coût serait pris en charge par les organismes d'assurance complémentaire. C'est au Gouvernement d'en décider dans les ordonnances.

Mme Chantal Deseyne. – La question est de savoir qui doit payer les indemnités.

M. Alain Milon, rapporteur. – Mon intention, à travers cet amendement, est justement de provoquer la discussion sur les inaptitudes d'origine non professionnelle afin que le Gouvernement soit incité à en tenir compte dans l'élaboration des ordonnances.

Mme Catherine Génisson. – Notre groupe s'abstiendra, car il s'agit d'un vaste sujet. Souvent, le salarié a un lien fort avec l'entreprise. S'il développe une maladie chronique, celle-ci peut-elle se dédouaner complètement de son avenir ? Cela mérite, à tout le moins, réflexion.

L'amendement COM-22 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-23 supprime une disposition issue d'un amendement du Gouvernement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale et qui vise à modifier les règles de fonctionnement de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Il s'agit de reculer l'âge de départ en retraite des médecins qui y officient. Cette disposition ne présente pas de lien, même indirect, avec l'objet du présent projet de loi.

Mme Nicole Bricq. – Dans ce cas, rejetons l'article 9 tout entier ! Pourquoi la commission des finances s'en est-elle saisie ? Non, à mon sens, c'est le fond qui compte. En l'occurrence, l'afflux de réfugiés et la lenteur de nos procédures, due au manque de personnel, nous placent dans une situation d'urgence. C'est pourquoi il faut modifier les règles de fonctionnement de l'office.

Mme Évelyne Yonnet. – Sans doute l'inscription dans ce texte s'explique-t-elle par le souci de protéger et soigner ces migrants qui sont employés comme ouvriers du bâtiment, et sont suivis au sein des centrales du bâtiment pour des pathologies spéciales.

M. Alain Milon, rapporteur. – À vous de voir si vous souhaitez autoriser des amendements, dès le début de la législature, qui ne respectent pas l'objet du texte. De mon point de vue, l'article 9 est un cavalier, et si un recours est formé devant le Conseil constitutionnel, je le signerai.

L'amendement COM-23 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-67 supprime l'alinéa 10 relatif aux plans de départs volontaires. Avis défavorable car ces règles sont aujourd'hui très complexes et nuisent à leur développement.

L'amendement COM-67 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-68 supprime l'alinéa 11 relatif au licenciement économique. Avis défavorable.

L'amendement COM-68 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-24 vise tout d'abord à simplifier la rédaction de l'alinéa 11. Il prévoit ensuite que le périmètre pertinent pour apprécier la cause économique d'un licenciement sera désormais national, reprenant une proposition présente initialement dans le projet de loi « Travail ».

Faute de définition légale de ce périmètre, le juge a été amené à retenir un périmètre européen, voire mondial. Cette jurisprudence fait figure d'exception en Europe et nuit à l'attractivité de notre économie.

Cet amendement se contente de fixer un cap et laisse la possibilité au Gouvernement de définir par ordonnance les aménagements du périmètre national.

Je souhaite également vous proposer de rectifier cet amendement, en ajoutant, au a) du 2°, l'adjectif « éventuels » avant le mot « aménagements », afin de laisser plus de souplesse au Gouvernement.

Mme Nicole Bricq. – Ce sujet a été amplement débattu dans la loi « Macron », puis dans la loi « El Khomri », avec pas moins de quatre versions différentes au cours de la navette.

Le périmètre national est le plus restrictif. En le retenant dans la loi, vous répondez à la demande du patronat, mais vous prenez un gros risque alors que les discussions se poursuivent sur ce point avec les partenaires sociaux.

En la matière, c'est la jurisprudence – les arrêts de la Cour de cassation se sont succédé depuis 1993 - qui a fait le droit. Le juge a pris en compte les éléments permettant de vérifier si un groupe n'a pas organisé délibérément la défaillance d'une de ses filiales.

Le législateur doit-il vraiment reprendre la main ? Je comprends et respecte le point de vue d'une partie de la droite mais, pour notre part, nous sommes très défavorables à cet amendement.

M. Jean-Louis Tourenne. – L'alinéa 11 de l'article 3 du texte qui a été transmis au Sénat autorise à définir par ordonnance le périmètre, sans autre précision, alors que vous faites expressément référence, dans votre amendement, au périmètre national, ce qui restreint la possibilité de réflexion du Gouvernement. Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. Jean-Marc Gabouty. – Le projet de loi autorise le Gouvernement à prendre « toute disposition de nature à prévenir ou tirer les conséquences de la création artificielle ou comptable de difficultés économiques à l'intérieur d'un groupe ». Je préférerais que le terme « comptable » soit retiré. En effet, les règles comptables sont strictes et précises et, si elles sont détournées, ce sera bien considéré comme une création artificielle.

Je suggère en outre, au f) du 2° de l'amendement COM-68, d'ajouter les termes « totales ou partielles » après le mot « reprises ». Une reprise partielle d'une entreprise vaut mieux que rien.

Mme Catherine Génisson. – Je suis en désaccord avec Jean-Marc Gabouty. Je prendrai l'exemple de la mise en difficulté artificielle de la filiale française du papetier Stora Enso : le groupe propriétaire a sciemment acheté les matières premières au prix fort et s'est assuré de faire fuir les clients. La comptabilité a suivi, en toute légalité...

M. Jean-Marc Gabouty. – Ce n'est pas en contradiction avec mon propos. Il s'agit bien dans ce cas d'un artifice.

Mme Évelyne Yonnet. – À propos de la notion de « périmètre national », quelle législation s'applique à nos travailleurs détachés : le droit national, le droit européen ?

Mme Nicole Bricq. – Cela n'a pas de rapport avec le sujet. Ils sont soumis à la législation du travail applicable dans les pays où ils travaillent.

M. Olivier Cadic. – La rédaction initiale me convient. J'en profite pour dire un mot du fonctionnement de notre commission. Je regrette en effet l'absence de la ministre à nos travaux. Nous devrions modifier notre façon de préparer nos textes.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je me concentrerai sur la question du périmètre géographique. Dans le texte transmis par l'Assemblée nationale, celui-ci reste indéterminé, ce qui laisse la liberté au juge de retenir le périmètre français, européen ou mondial.

Nous vous proposons de retenir le périmètre national pour procéder à des comparaisons entre entreprises ayant la même activité et qui appartiennent au même groupe, afin précisément que les fraudes dont parlait Catherine Génisson à l'instant puissent être évitées.

Quant à la réflexion de M. Cadic sur l'organisation de nos travaux, il me semble que le Parlement doit pouvoir, dans un premier temps, travailler de façon autonome.

L'amendement COM-24 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-41 rectifié bis devient sans objet.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-25 vise à simplifier la rédaction de l'alinéa 13. Il tend aussi à supprimer la notion de « travail nomade », dépourvue de définition légale, et qui nous semble d'ores et déjà couverte par celle de « travail à distance ».

L'amendement COM-25 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-40 rectifié *bis* prévoit d'étendre le champ de l'habilitation à la simplification des règles du temps partiel. Il est contraire selon moi à l'article 38 de la Constitution.

L'amendement COM-40 rectifié bis est retiré.

L'amendement COM-69 de suppression de l'alinéa 14 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-84 rectifié *bis* prévoit la possibilité pour les accords de branche de fixer les hypothèses de rupture des CDD et des contrats d'intérim avant leur terme. Je pense que la notion de « rupture avant terme » peut être englobée dans celle de durée. Le code du travail, quand il définit les durées des CDD, évoque

justement les exceptions aux durées légales comme le CDD à objet défini, qui, par définition n'a pas de terme calendaire fixé *a priori*. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-84 rectifié bis est retiré, de même que l'amendement COM-82 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-70 supprime l'alinéa 15. Avis défavorable.

L'amendement COM-70 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-47 rectifié s'oppose directement à la philosophie de l'amendement COM-27, que je vais vous présenter dans un instant, et qui subordonne le développement du contrat de chantier à la conclusion d'un accord de branche fixant ses règles d'utilisation.

Je suis favorable au renforcement de la branche, donc à des règles communes et à une concurrence équitable entre entreprises appartenant à un même secteur. Retrait ou avis défavorable.

M. Philippe Mouiller. – Je retire l'amendement COM-47 rectifié. Je fais de même pour l'amendement COM-48 rectifié, mais je le présenterai de nouveau en séance pour avoir un débat avec la ministre du travail sur le contrat de croissance.

L'amendement COM-47 rectifié est retiré, de même que l'amendement COM-48 rectifié.

M. Jean-Louis Tourenne. – Nous sommes par principe défavorables aux contrats de chantier ou de mission et ne pouvons donc souscrire à des amendements portant sur ces dispositions.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-27 prévoit que la possibilité pour un accord de branche de fixer les règles de recours à un CDI de chantier devra respecter le cadre fixé par la loi, à laquelle il reviendra de définir l'ordre public et les dispositions supplétives en l'absence d'accord.

Mme Nicole Bricq. – Cet amendement permet d'améliorer la rédaction du texte.

La loi de simplification adoptée en 2014 prévoit déjà le recours à ce type de contrats de mission pour employer, pendant une durée de trois à cinq ans, des chercheurs opérationnels en recherche et développement.

Je me permets de rappeler la tendance : une explosion des CDD, de l'intérim et des ruptures conventionnelles – plus de 400 000 en 2015. Dans ces conditions, ces contrats de chantier ou de mission me semblent ouvrir plus de perspectives qu'un CDD plusieurs fois renouvelé. J'y suis donc favorable.

Mme Évelyne Yonnet. – Ces contrats sont des CDD déguisés. Pour moi, un CDI ne peut pas porter sur une mission spécifique.

M. Alain Milon, rapporteur. – Nicole Bricq fait référence aux CDD à objet défini, ou CDD-OD, destinés aux ingénieurs et aux chercheurs. Catherine Procaccia avait

suivi le dossier pour le Sénat. Ces contrats instaurés à titre expérimental n'ont pas connu un grand succès pour le moment, mais ils font désormais partie du droit commun et sont peut-être appelés à se développer.

M. Jean-Louis Tourenne. – Il ne suffit pas de qualifier un contrat de CDI pour qu'il en ait les caractéristiques. Le contrat de chantier n'en a ni la nature ni la durée. C'est une erreur sémantique, voire une tromperie sur les termes.

On fait croire que ces contrats permettront d'améliorer la situation des salariés, alors que les primes de précarité vont disparaître et que la rupture par consentement mutuel remplacera le licenciement économique !

M. Alain Milon, rapporteur. – Par définition, la durée de ces contrats est indéterminée, monsieur Tourenne ! Et ce sera aux ordonnances d'autoriser les accords de branche à définir les systèmes de licenciement applicables.

Mme Nicole Bricq. – Ne jouons pas à nous faire peur ! Actuellement, près de 90 % des contrats de travail sont encore des CDI.

L'amendement COM-27 est adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-71 vise à supprimer l'alinéa 16 relatif au travail de nuit. Avis défavorable.

L'amendement COM-71 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-72 vise à supprimer l'alinéa 17 relatif au prêt de main-d'œuvre.

L'amendement COM-72 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-42 rectifié *bis* étend l'habilitation au prêt de main-d'œuvre intra-groupe. Selon moi, il est contraire à l'article 38 de la Constitution.

L'amendement COM-42 rectifié bis est retiré.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-37 rectifié *bis* tend à imposer l'obligation de recourir à un avocat pour signer une transaction entre l'employeur et le salarié. Je préférerais réfléchir à une réforme profonde et structurelle des prud'hommes. La ministre partage cet avis. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-37 rectifié bis est retiré.

L'amendement rédactionnel COM-88 est adopté.

L'amendement de clarification COM-89 est adopté.

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

Article 4

M. Alain Milon, rapporteur. – Défavorable à l'amendement COM-73 de suppression.

L'amendement COM-73 n'est pas adopté.

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-74 vise à supprimer la réforme du compte pénibilité. Défavorable.

L'amendement COM-74 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-29 vise à réduire le nombre de facteurs de pénibilité. Défavorable.

L'amendement COM-29 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-43 rectifié *bis* vise à modifier les règles de contentieux relatives à la pénibilité.

Les organisations patronales ne m'ont jamais fait part de demandes visant à modifier ce régime. La loi « Rebsamen » de 2015 a bien précisé dans le code du travail que le seul fait d'avoir déclaré une exposition d'un salarié à la pénibilité ne constitue pas pour l'employeur une présomption de manquement à son obligation de sécurité envers les employés. Retrait ou défavorable.

L'amendement COM-43 rectifié bis est retiré.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-75 vise à supprimer l'habilitation relative au détachement transfrontalier de travailleurs. Défavorable.

L'amendement COM-75 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-39 rectifié *bis* vise à simplifier l'épargne salariale.

Cet amendement est contraire à la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel. Par deux décisions de 2005 et 2014, il interdit à un amendement parlementaire d'élargir le champ d'une habilitation, estimant qu'une telle faculté n'était pas prévue par l'article 38 de la Constitution.

Dans le cas d'espèce, la problématique de l'épargne salariale n'est pas abordée dans l'habilitation prévue à cet article, pas plus qu'elle ne l'est dans le reste du projet de loi. Retrait ou défavorable.

L'amendement COM-39 rectifié bis est retiré.

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-76 est un amendement de suppression de l'article. Défavorable.

L'amendement COM-76 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement COM-34 tend à habiliter le Gouvernement à simplifier le droit du travail.

L'article 6 porte simplement sur la mise en cohérence à droit constant du droit du travail. Faire référence à la simplification nous fait sortir de ce champ. Le Parlement, du reste, ne devrait pas laisser le Gouvernement mener seul ce chantier. Retrait ou défavorable

M. Jean-Marc Gabouty. – Quand le champ du dispositif de l'amendement est trop général, cela ne va pas ; mais quand il est trop précis, cela ne va pas non plus ! Je le retire, nous trouverons un autre moyen d'introduire notre volonté de voir simplifié le droit du travail.

Mme Nicole Bricq. – Il y aura une loi de simplification !

L'amendement COM-34 est retiré.

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

M. Alain Milon, rapporteur. – Défavorable à l'amendement COM-77 de suppression.

Mme Laurence Cohen. – L'examen de nos amendements peut paraître un peu fastidieux : nous demandons d'abord la suppression de l'article, puis la suppression de ses alinéas. C'est que, vous l'aurez compris, nous ne partageons ni le fond ni la forme de ce projet de loi. Cela dit, quand je vois que nos collègues qui essaient de moduler la rédaction n'ont pas plus de succès que nous, je me dis que nous n'avons pas tort de défendre des amendements plus radicaux !

L'amendement COM-77 n'est pas adopté.

M. Alain Milon, rapporteur. – À l'article 7, le Gouvernement souhaite proroger d'un an une période transitoire relative à la mise en place du nouveau zonage dérogatoire au repos dominical mis en place par la loi « Croissance et activité » de 2015. Sur le fond, le Sénat ne peut qu'approuver cette démarche puisqu'elle rejoint la position qu'il avait adoptée il y a deux ans. Sur la forme toutefois, le choix du Gouvernement de recourir à une ordonnance se heurte à des contraintes de calendrier.

En effet, la période transitoire prévue en 2015 expire le 1^{er} août 2017. Il est très peu probable que la présente loi soit promulguée à cette date, puisque la lecture des conclusions de la CMP aura lieu le jeudi 3 août ; et l'ordonnance doit être soumise au Conseil d'État et adoptée en Conseil des ministres...

C'est pourquoi l'amendement COM-11 vise à modifier directement l'article 257 de la loi « Croissance et activité » pour porter à trente-six mois la période transitoire et prévoit, comme elle expirera avant la promulgation du présent texte, une entrée en vigueur rétroactive de ces dispositions.

Mme Évelyne Yonnet. – Pourquoi une durée aussi longue ?

M. Alain Milon, rapporteur. – Elle s'applique à compter de l'entrée en vigueur de la loi, en 2015.

M. Dominique Watrin. – Nous réitérons notre opposition au travail du dimanche, qui se banalise pourtant à toute vitesse. La loi est déjà suffisamment souple. Aujourd'hui, des salariés travaillent le dimanche pour gagner seulement 10 euros de plus. Où est le gagnant-gagnant ?

L'amendement COM-11 est adopté ; l'amendement COM-50 devient sans objet.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

L'article 8 est adopté sans modification.

Article 8 bis

M. Alain Milon, rapporteur. – Nous devons entrer dans une nouvelle ère, et voilà que l'Assemblée nationale récemment élue reprend les défauts de la précédente, et demande au Gouvernement un rapport.

Quand j'aurai un peu de temps, je m'amuserai à faire la liste des rapports prévus dans la loi « Travail » et que nous ne recevrons jamais. Quoi d'étonnant ? Les ministres et leurs administrations ont autre chose à faire, sauf si le Président de la République décide de nommer un ministre des rapports !

Mme Nicole Bricq. – Nous voterons cet article car nous sommes toujours favorables aux rapports destinés à faire utilement le point sur une question. Vous vous plaignez de l'absence d'évaluation des lois précédentes, puis vous la refusez.

M. Jean-Louis Tourenne. – Il faudrait calculer le coût de tous les rapports effectués depuis quelques années. Les fonctionnaires de l'État ne sont en effet pas les seuls à être mobilisés pour leur rédaction : ils vont chercher leurs informations au sein des collectivités territoriales et des entreprises. C'est toute une nation qui se mobilise pour écrire des rapports, dont il serait intéressant de savoir combien de personnes les lisent !

Mme Catherine Génisson. – Je ne suis pas une fanatique des rapports, mais il est parfois important d'avoir des évaluations des dispositions que l'on vote.

M. Alain Milon, rapporteur. – Personnellement, je m'abstiendrai sur cet article, car je veux voter la loi et ne pas créer de difficulté avec l'Assemblée nationale.

Une petite anecdote : il y a quelques années, j'assistais au pot de départ d'un préfet qui, avec drôlerie, disait que, dans sa prochaine vie, s'il en avait une, il voudrait

travailler dans un bureau d'études ou faire des rapports, car c'est plus lucratif que les fonctions de préfet !

L'article 8 bis est adopté sans modification.

Article 9

M. Gérard Dériot, président. – Notre commission a délégué au fond l'article 9 à la commission des finances. L'usage veut que la commission saisie au fond adopte tous les amendements des commissions délégataires. Je donne la parole au rapporteur pour avis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Autant le dire tout de suite, l'article 9 n'a aucun lien avec l'objet du texte : il prévoit le report d'un an de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Le Gouvernement a trouvé dans ce texte le vecteur dont il a besoin pour ce report, auquel nous sommes d'ailleurs favorables.

Nous vous proposons donc d'adopter trois amendements. Les amendements COM-90 et COM-92 sont rédactionnels. L'amendement COM-91 vise quant à lui, je vais vous décevoir, à enrichir le rapport prévu par cet article, dont l'objet est de présenter les résultats des expérimentations menées auprès de contribuables volontaires, d'ailleurs peu nombreux, et de l'audit commandé à l'Inspection générale des finances et à un cabinet indépendant. Nous souhaitons que des tests et des simulations soient effectués sur une proposition alternative au prélèvement à la source. Notre commission des finances a en effet proposé d'instituer un prélèvement mensualisé et contemporain, système dans lequel les entreprises ne seraient pas tiers collecteurs.

M. René-Paul Savary. – Les élus locaux pouvaient dans le passé choisir d'être prélevés à la source. On a supprimé cette faculté cette année, à cause de la mise en place du prélèvement à la source pour tous à compter du 1^{er} janvier 2018. Si la réforme est reportée, il serait juste de rétablir le prélèvement à la source pour les élus locaux cette année.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Malheureusement, l'article 10 de la loi de finances pour 2017 est déjà entré en vigueur. J'ajoute qu'introduire un tel amendement dans ce texte serait un cavalier. La question de l'imposition des élus locaux n'est en réalité pas directement liée au prélèvement à la source. L'article 10 n'a fait que supprimer une option.

Mme Pascale Gruny. – L'entreprise n'a pas à être le collecteur des impôts. Elle n'a pas besoin de pâtir des décisions de l'État : un mauvais climat s'installera inévitablement si une augmentation d'impôt réduit le salaire net versé.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – C'est bien pour cela que la commission des finances propose la mise en place d'un impôt mensualisé et contemporain, au lieu d'un prélèvement à la source. Une solution serait de passer par la déclaration sociale nominative (DSN) et la mensualisation, sans faire des entreprises des tiers collecteurs. Nous aurons ce débat lors du projet de loi de finances.

Mme Nicole Bricq. – Le report de la mise en place de cette réforme était une demande très forte de la CPME. Nous sommes le seul pays d'Europe à ne pas avoir mis en place la retenue à la source. Cela dit, tous les autres l'ont fait avant l'apparition de la numérisation. Grâce à elle, on peut sûrement trouver des solutions alternatives.

Mme Isabelle Debré. – Ce report est tout à fait nécessaire. Il faut quand même se poser une question : la confidentialité des données sera-t-elle garantie ?

Mme Nicole Bricq. – J’imagine que je ne suis pas la seule à avoir reçu de ma banque des demandes de renseignements très détaillés... J’ai écrit au président Larcher pour m’en plaindre, qui en a référé au gouverneur de la Banque de France. Ce simple exemple pour vous dire : la confidentialité, c’est fini depuis longtemps !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Certaines banques font un usage inconsidéré de la directive anti-blanchiment et de la notion de personne politiquement exposée, en nous demandant des informations sur nous-mêmes, mais aussi sur notre famille.

L’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) devrait donner des instructions pour faire la part entre les bonnes pratiques et la suradministration.

M. Jean-Marc Gabouty. – Les entreprises alimentent déjà le budget social et celui de l’État, avec les cotisations sociales et la TVA.

Le report du prélèvement à la source est sage dans l’état actuel des choses. Je regrette seulement que cet article 9 figure dans ce projet de loi. On nous demande d’être rigoureux dans nos amendements, le Gouvernement ne l’est pas. Il me semble que l’engagement du Gouvernement d’introduire cette disposition en projet de loi de finances aurait pu suffire.

Les amendements COM-90, COM-91 et COM-92 sont adoptés.

Les amendements COM-85 et COM-81 rectifié bis sont retirés.

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

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 3			
Aménagement des règles du licenciement et de certaines formes particulières de travail			
M. WATRIN	63	Suppression de l’article	Rejeté
M. WATRIN	64	Suppression de l’alinéa 4	Rejeté
Mme GRUNY	36	Fixation d’un plafond de 18 mois de salaire brut pour le référentiel obligatoire	Retiré
M. WATRIN	65	Suppression des alinéas 5 et 6	Rejeté
M. MILON, rapporteur	20	Possibilité pour l’employeur de rectifier dans la lettre de licenciement les irrégularités de motivation qui sont sans incidence sur la cause réelle et sérieuse du licenciement	Adopté
M. MOUILLER	80	Reconnaissance de la primauté des règles de fond sur celles de forme dans les procédures de licenciement	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MILON, rapporteur	21	Diminution au moins de moitié du délai de contestation portant sur la régularité ou la validité d'un licenciement pour motif économique	Adopté
M. WATRIN	66	Suppression de l'alinéa 7	Rejeté
Mme GRUNY	38	Simplification du reclassement pour inaptitude	Retiré
M. MILON, rapporteur	22	Distinction des obligations de l'employeur en matière de reclassement selon l'origine professionnelle ou non de l'inaptitude du salarié	Adopté
M. MILON, rapporteur	23	Suppression de l'alinéa 8	Adopté
M. WATRIN	67	Suppression de l'alinéa 10	Rejeté
M. WATRIN	68	Suppression de l'alinéa 11	Rejeté
M. MILON, rapporteur	24	Périmètre national pour apprécier la cause économique d'un licenciement	Adopté
Mme GRUNY	41	Clarification des règles d'adhésion au contrat de sécurisation professionnelle (CSP)	Satisfait ou sans objet
M. MILON, rapporteur	25	Rédactionnel	Adopté
Mme GRUNY	40	Extension du champ de l'habilitation à la simplification des règles du temps partiel	Retiré
M. WATRIN	69	Suppression de l'alinéa 14	Rejeté
Mme GRUNY	84	Possibilité pour les accords de branche de fixer les hypothèses de rupture des CDD et des contrats d'intérim avant leur terme	Retiré
Mme GRUNY	82	Simplification et sécurisation du recours aux CDD et aux contrats d'intérim	Retiré
M. WATRIN	70	Suppression de l'alinéa 15	Rejeté
M. MOUILLER	47	Possibilité pour un employeur de conclure un contrat de chantier, sans accord de branche préalable	Retiré
M. MOUILLER	48	Recours au CDI de chantier pour réaliser un projet de croissance	Retiré
M. MILON, rapporteur	27	Obligation pour un accord de branche fixant les règles d'utilisation du CDI de chantier de respecter un cadre fixé par la loi	Adopté
M. WATRIN	71	Suppression de l'alinéa 16	Rejeté
M. WATRIN	72	Suppression de l'alinéa 17	Rejeté
Mme GRUNY	42	Extension de l'habilitation au prêt de main d'œuvre intra-groupe	Retiré
Mme GRUNY	37	Obligation de recourir à un avocat pour signer une transaction	Retiré
M. MILON, rapporteur	88	Rédactionnel	Adopté
M. MILON, rapporteur	89	Rédactionnel	Adopté
Article 4			
Développement de la négociation collective et sécurisation des accords de branche			
M. WATRIN	73	Suppression de l'article	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 5 Assouplissement des obligations des employeurs en matière de prévention de la pénibilité et d'emploi de travailleurs détachés transfrontaliers			
M. WATRIN	74	Suppression de la réforme du compte pénibilité	Rejeté
M. GRAND	29	Réduction du nombre de facteurs de pénibilité	Rejeté
Mme GRUNY	43	Modification des règles de contentieux relatives à la pénibilité	Retiré
M. WATRIN	75	Suppression de l'habilitation relative au détachement transfrontalier de travailleurs	Rejeté
Mme GRUNY	39	Simplification de l'épargne salariale	Retiré
Article 6 Harmonisation et mise en cohérence du code du travail			
M. WATRIN	76	Suppression de l'article	Rejeté
M. GABOUTY	34	Simplification du droit du travail par le Gouvernement	Retiré
Article 7 Prolongation de la période transitoire relative à la mise en place du nouveau zonage dérogatoire au repos dominical			
M. WATRIN	77	Suppression de l'article	Rejeté
M. MILON, rapporteur	11	Sécurisation juridique de la prolongation de la période transitoire	Adopté
M. MOUILLER	50	Clarification du régime juridique des arrêtés préfectoraux de fermeture dominicale	Satisfait ou sans objet
Article 9 Report d'un an de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu			
M. de MONTGOLFIER	90	Rédactionnel	Adopté
M. de MONTGOLFIER	91	Enrichissement du contenu du rapport	Adopté
M. de MONTGOLFIER	92	Rédactionnel	Adopté
M. MOUILLER	85	Suppression du prélèvement à la source	Retiré
Mme GRUNY	81	Suppression du prélèvement à la source et mensualisation obligatoire de l'impôt sur le revenu	Retiré

La réunion est close à 16 h 10.

Jeudi 20 juillet 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale – Interrégimes en matière de retraite au service des assurés – Communication

Mme Anne Émery-Dumas, rapporteure. – Comment simplifier notre système de retraites ? C'est à cette question que va s'atteler le Gouvernement dans les prochains mois avec son projet annoncé de réforme systémique des retraites. Mais c'est déjà à cette question que l'interrégimes des retraites tente, depuis quatorze ans maintenant, d'apporter une réponse pragmatique aux assurés.

Les faits sont connus. Le paysage des retraites en France est morcelé : 35 régimes de base, 29 régimes complémentaires. Chaque Français cotise en moyenne à 2,3 caisses de retraite différentes et la part des personnes polypensionnées, c'est-à-dire percevant une retraite d'au moins deux régimes de base, représente chaque année 40 % des départs à la retraite pour les hommes et 30 % des départs à la retraite pour les femmes. Et cette tendance devrait s'amplifier.

Cette situation a justifié la création, lors de la réforme des retraites de 2003, d'un droit à l'information retraite (DAI) qui permet à chaque assuré de disposer, lorsqu'il prépare son départ à la retraite, d'une vision consolidée de ses droits acquis et d'une évaluation de son futur montant de retraite. Ce droit à l'information retraite a été mis en œuvre par l'ensemble des régimes de retraite, réunis au sein d'un groupement d'intérêt public (GIP) appelé *Info retraite*. En 2015, ce GIP est devenu le GIP *Union retraites* à l'occasion de l'élargissement de ses missions, décidé par la réforme des retraites de 2014. Outre le droit à l'information retraite, il est désormais chargé du pilotage de l'ensemble des projets de coordination, de simplification et de mutualisation ayant pour objet d'améliorer les relations des régimes avec leurs usagers.

Aux termes de nos auditions avec notamment des régimes de retraite aussi différents que le régime général, le service des retraites des fonctionnaires de l'État ou le régime spécial de l'Opéra de Paris, il apparaît que l'interrégimes de retraite entre aujourd'hui dans une ère de méfiance. Si le droit à l'information retraite est un succès incontestable qu'il faut souligner, la définition concrète de la nouvelle mission du GIP de simplification et de mutualisation de l'assurance vieillesse ne fait pas l'objet d'un consensus entre le GIP et les régimes. Cette absence de consensus sur le rôle du GIP et les tensions actuellement perceptibles au sein de l'interrégimes au niveau budgétaire résulte en réalité de l'absence de vision stratégique de l'État quant à l'organisation de notre système de retraite. En ce sens, le projet de réforme systémique contribue pour l'instant à l'incertitude du monde de la retraite quant à son avenir.

Aussi, et afin de lancer les travaux de notre commission en vue de cette future réforme, il semble utile de faire le bilan de l'action de l'interrégimes de retraite depuis sa création avant d'analyser les conséquences de cette absence de vision stratégique de l'État sur l'avenir de l'interrégimes et du GIP *Union retraite* en particulier.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Le Général de Gaulle considérait « [qu']une *Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique* ». Ce triptyque pourrait très utilement être repris pour analyser le bilan de l'interrégimes en matière de retraite.

L'interrégimes c'est, en effet, tout d'abord des institutions. Le *GIP Union retraite* a mis en place un système sophistiqué de conseils et de comités permettant une large représentation de l'ensemble des régimes mais très hautement consommateur de ressources. L'Assemblée générale du *GIP* rassemble 36 organismes couvrant presque l'intégralité des régimes de retraite légalement obligatoires, de base et complémentaire. Il nous semblerait logique que les derniers régimes de retraite à ne pas avoir intégré le *GIP Union retraite*, en particulier ceux des assemblées parlementaires ou le régime temporaire des enseignants du privé, puissent le faire prochainement. Le conseil d'administration à la composition plus resserrée est l'instance délibérative ordinaire. Les projets informatiques sont discutés au sein de groupes de travail composant une « comitologie » assez complexe et qui s'avère chronophage de l'aveu même des services du *GIP* et des régimes. Les plus petits régimes spéciaux n'ont d'ailleurs pas les moyens de faire face à toutes les sollicitations. Ils sont représentés au sein du conseil d'administration par le collège des régimes spéciaux qu'anime la caisse centrale de retraite de la SNCF. La démocratie sociale n'est pas en reste puisqu'un comité des usagers, réunissant des représentants des partenaires sociaux, joue un rôle de veille sur les projets développés dans l'intérêt des usagers.

L'ensemble des personnes auditionnées juge que les rapports entre les régimes au sein du *GIP*, fondés sur le consensus, le respect de l'identité de chaque régime et la transparence, sont de bonne qualité et se développent au sein d'une atmosphère courtoise et constructive. Il semblerait toutefois utile que l'assemblée générale, seule instance à associer directement chacun des régimes et qui se réunit une fois tous les trois ans, puisse le faire chaque année. Les plus petits régimes ont en effet indiqué qu'une instance plus régulière d'information directe sur l'état d'avancement des projets manquait réellement. Nous formulerons une proposition en ce sens qui est partagée par le président du *GIP*, également président du conseil d'administration de la Cnav et bien connu de notre commission, M. Gérard Rivière.

L'interrégimes c'est aussi une pratique, celle du droit à l'information retraite, qui constitue aujourd'hui encore le cœur de métier du *GIP*.

Le DAI s'est tout d'abord développé au cours des campagnes d'information annuelles lancées depuis 2007. À partir de 35 ans et jusqu'à ses 50 ans, chaque assuré reçoit tous les cinq ans un courrier, son « relevé individuel de situation » (Ris), commun à tous ses régimes de retraite récapitulant l'ensemble de ses droits acquis. À partir de ses 55 ans et jusqu'à 65 ans, l'assuré reçoit tous les cinq ans également une « estimation indicative globale » (EIG) de sa future retraite. Depuis la loi de 2010, une information aux nouveaux assurés est également transmise à toute personne qui valide pour la première fois une durée d'assurance d'au moins deux trimestres afin de lui présenter le système de retraite par répartition et l'impact potentiel d'une activité à temps partiel. Le coût annuel des campagnes d'information « papier », à la charge des régimes, s'élève à environ 7 millions d'euros.

La loi de 2010 a également institué la possibilité, pour chaque personne à partir de 45 ans, de demander un « entretien d'information retraite » auprès de sa caisse de retraite de base ou complémentaire pour faire le point sur sa situation et réaliser des simulations sur les montants futurs de pension.

En parallèle, le GIP a développé de nouveaux outils numériques d'information des assurés, leur permettant à tout moment de disposer de ces mêmes informations sans attendre l'envoi du courrier quinquennal. Après avoir créé le portail commun d'information interrégimes, le GIP a lancé en octobre 2016 le compte personnel retraite afin de rendre disponible en ligne les outils de simulation et d'évaluation des droits retraite, appelés EVA et M@rel. Ces deux programmes interrogent en temps réel les bases de données de chacun des régimes pour un assuré et lui fournit en quelques secondes le récapitulatif de ses droits acquis et, en fonction de son âge et de l'avancée de sa carrière, une évaluation ou une estimation indicative du montant de sa future retraite. Depuis février dernier, les assurés de plus de 55 ans peuvent également demander en ligne des rectifications de carrière. Ce compte, qui a déjà été ouvert par 1,3 million de personnes, va continuer à s'enrichir dans les prochains mois.

Vos deux rapporteurs ont été véritablement séduits par la facilité d'utilisation de ce compte et par son ergonomie. L'assuré peut désormais estimer le montant de sa future retraite en fonction de différents scénarii de carrières et évaluer, par exemple, assez précisément la conséquence financière du recul d'un an de son départ à la retraite. Le compte personnel retraite est donc un véritable outil d'aide à la décision qui devrait à terme modifier les comportements des assurés en leur faisant mieux appréhender les mécanismes de surcote et de décote qui sont encore, d'après les dernières enquêtes disponibles, mal connus.

Du droit à l'information retraite « version papier » au DAI « 2.0 », il faut vraiment saluer le succès de ce projet de l'interrégimes qui, sans simplifier en soi le système des retraites, en offre une vision simplifiée pour chaque assuré. Les enquêtes de satisfaction menées auprès des assurés sont d'ailleurs très encourageantes puisque 9 assurés sur 10 considèrent que la qualité et la complétude des documents transmis est satisfaisante.

L'interrégimes c'est enfin un esprit, inscrit dans la loi depuis 2014, de mutualisation et de simplification de l'assurance vieillesse. Cet esprit sous-tend l'ensemble des projets contenus dans le contrat d'objectif pluriannuel 2015-2018 (COP) du GIP. Au-delà de l'approfondissement du DAI, deux projets concrétisent ce nouvel enjeu : la demande unique de retraite en ligne, qui est une avancée formidable pour l'assuré, et le répertoire de gestion des carrières unique (RGCU). Il aurait d'ailleurs été plus clair de l'appeler répertoire unique de gestion des carrières – RUGC, sa fonction aurait été plus compréhensible à l'oreille.

La demande unique de retraite en ligne devrait être effective à partir du 1^{er} janvier 2019. C'est une étape très importante dans la simplification des démarches de l'assuré qui s'inscrit dans le mouvement « Dites-le nous une fois ». Notre rapport reprendra la demande formulée par le Comité des usagers d'engager sans tarder la mise au point de la demande unique de pension de réversion en ligne, notamment lorsque l'assuré décédé était déjà pensionné.

Le RGCU est actuellement le principal chantier de l'interrégimes de retraite et est considéré comme la future colonne vertébrale de son système d'information. Il constituera à terme, soit 2022, le référentiel unique et commun des carrières des assurés de l'ensemble des régimes de retraite obligatoire. Cet outil contiendra les informations relatives aux droits mais ne calculera pas les montants de retraite. Contrairement aux craintes exprimées par les régimes de retraite lors de nos auditions, ces derniers ne seront pas dépossédés de leurs données car ils demeureront responsables de l'alimentation du répertoire et continueront de valider la partie de carrière qui leur est associée.

Décidé dans le cadre de la réforme des retraites de 2010, ce projet a pris un retard considérable qui a nécessité, à la suite d'un audit de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), la mise en place d'une nouvelle gouvernance à la fin de l'année 2016 afin de stabiliser son périmètre fonctionnel. La trajectoire financière du RGPU, dont le coût final s'élèverait à ce stade à 188 millions d'euros, soulève des inquiétudes de la part des régimes de retraite qui se sentent tenus à l'écart du processus de décision. Ils ont, par exemple, regretté de ne pas avoir été destinataires du rapport d'audit de l'Igas. Or, comme le prévoit la loi de 2014, le RGPU est censé jouer le rôle de pilote du projet. Il semble toutefois que les décisions se prennent directement entre l'État et la Cnav qui est l'opérateur du RGPU sous l'égide de la personne désignée « sponsor » du projet, M. Jean-Jacques Marette, ancien directeur général de l'Agirc-Arrco. Un effort de transparence apparaît donc nécessaire pour mieux associer l'ensemble des régimes et doit avoir pour cadre le RGPU *Union retraite*.

A l'image du RGPU, l'esprit de mutualisation et de simplification, activement porté par les services du RGPU, suscite donc une certaine réticence de la part des régimes. Au cours de nos travaux, les régimes auditionnés ont exprimé leurs inquiétudes face à la progression exponentielle du budget du RGPU passé de 7,7 millions d'euros en 2016 à 13,1 millions d'euros en 2017. Cette progression s'explique par l'intégration dans le compte personnel retraite du nouveau simulateur ainsi que d'une offre de service étoffée comme par exemple la consultation d'un bulletin de paiement des pensions unique. Mais cette évolution pèse sur les comptes des régimes. Ces derniers ont de plus pointé l'absence d'articulation entre les projets portés par le RGPU et leurs impératifs de service et de gestion expliquant leur difficulté à s'approprier les nouveaux projets alors même que leur coût est élevé.

Vos rapporteurs considèrent que cette différence de vue est davantage due à une absence de vision stratégique de l'État quant à l'organisation du système de retraite qu'à une volonté des régimes de freiner l'activité interrégimes.

Mme Anne Émery-Dumas, rapporteure. – Cette absence de vision stratégique de l'État se retrouve en effet à la fois dans le domaine budgétaire, dans celui de l'architecture du système d'information de l'assurance vieillesse et au niveau de l'organisation du système de retraite.

Dans le domaine budgétaire tout d'abord, les priorités d'investissement de l'interrégimes, identifiées dans le COP du RGPU, ne sont presque pas abordées dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) des régimes. Ainsi, la COG de la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole signée en septembre 2016, soit un an et demi après le COP du RGPU, n'évoque que très indirectement et partiellement les projets de l'interrégimes de retraite. De plus, les participations financières des régimes au RGPU sont contenues dans des enveloppes limitatives alors même qu'elles recouvrent également des dépenses d'investissement par nature évolutives. Tous les régimes auditionnés nous ont ainsi confié que la progression non anticipée des crédits du RGPU en 2017 avait entraîné une hausse de leur contribution qui avait dû être financée au prix d'une baisse de leurs moyens de fonctionnement en interne. L'imputation des contributions des régimes au RGPU sur les enveloppes limitatives des COG devait permettre une meilleure régulation budgétaire de l'interrégimes en nourrissant un dialogue contradictoire entre les régimes et le RGPU sur le coût des projets. Toutefois la dynamique constatée des dépenses de projets, insuffisamment anticipée lors de la négociation du COP du RGPU en 2014, pose désormais des difficultés.

L'absence d'articulation entre le COP du RGPU *Union retraite* et les COG des régimes ne nous paraît donc plus tenable. Il s'agit là de la principale recommandation que

nous formulons. Il apparaît en effet nécessaire d'inscrire dans chacune des COG un chapitre interrégimes identique, identifiant les projets auxquels les régimes sont tenus de contribuer. Le calendrier de signature du COP du GIP et des COG des régimes doit être revu afin de faire coïncider, sur une même période, l'ensemble des priorités et moyens associés de l'assurance vieillesse. Il conviendrait également de pouvoir distinguer, au sein des contributions des régimes au GIP, la part des dépenses relevant du fonctionnement du groupement et celle recouvrant les dépenses d'investissement. Ces dernières doivent pouvoir être inscrites au titre des crédits évaluatifs de façon à ne pas faire peser trop lourdement, sur les crédits de fonctionnement des régimes de retraite, le coût d'éventuelles hausses des budgets finançant des projets structurants. Afin d'associer plus en amont les partenaires sociaux dans la définition des priorités de l'interrégimes, il semblerait opportun de pouvoir faire délibérer les conseils d'administration de chacun des régimes sur le projet de COP du GIP avant sa signature, à l'instar de la pratique en cours pour les COG.

L'absence de vision stratégique de l'État se révèle également problématique au niveau de l'architecture du système d'information de l'assurance vieillesse et plus généralement de la protection sociale. Les projets du GIP ne s'inscrivent en effet dans aucune vision d'ensemble. Le schéma stratégique des systèmes d'information du service public de la sécurité sociale, arrêté en juillet 2013, n'intègre aucun des grands projets actuellement développés par l'interrégimes comme le RGCU ou la liquidation unique des régimes alignés. Si ce schéma stratégique a permis des avancées notables pour sécuriser l'immatriculation et l'identification des assurés et déployer la déclaration sociale nominative (DSN) dans l'ensemble des organismes de la sécurité sociale, il apparaît aujourd'hui obsolète et est en cours de refonte avec comme axe de développement la relation à l'utilisateur.

Par ailleurs, nous avons pu constater au cours de nos auditions que les projets du GIP sont concurrencés par les autres priorités informatiques définies par l'État avec des calendriers souvent plus urgents. Les régimes ont ainsi souligné la lourdeur des développements exigés pour la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative ou encore le projet de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu qui devait, récemment encore, entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2018. Ces projets, annoncés sans tenir compte des plans de charge des régimes, perturbent leur ordre des priorités de développements informatiques. L'accumulation de ces trois projets en particulier- le RGCU, la DSN et le prélèvement à la source- a provoqué une sorte de saturation au sein des régimes qui explique la réticence de ces derniers à appréhender de nouveaux projets au sein de l'interrégimes.

Enfin, le projet de réforme systémique des retraites, aux contours encore incertains, ne manquera pas, dans un premier temps, de freiner l'action de l'interrégimes. En 2010, la réforme des retraites s'était contentée de lancer le débat en demandant que soit remis au Parlement un rapport sur les « *conditions de mise en place d'un régime universel par points ou en comptes notionnels, dans le respect du principe de répartition au cœur du pacte social qui unit les générations* ». Le Président de la République a précisé, pendant sa campagne, que son projet d'unification des règles des retraites devant tendre à « *un système universel de retraites où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé* », n'entraînerait pas forcément la création d'un régime unique. Néanmoins, et c'est bien normal, cette réforme va entraîner des interrogations de chacun des régimes quant à leur propre avenir ce qui aura des conséquences sur le fonctionnement de l'interrégimes dans les prochaines années et sur l'avenir du GIP.

À ce stade, trois pistes semblent possibles pour le GIP, qui dépendent très étroitement du schéma qui sera retenu et sur lequel vos rapporteurs n'ont pas encore

d'information. La première verrait le GIP disparaître à l'issue de la mise en œuvre de la demande unique de retraite en ligne en 2019, parachevant le droit à l'information retraite. La création d'un système de retraite fondé sur des règles identiques voire un régime unique lui ferait perdre son objet social.

La deuxième piste lui ferait jouer un rôle dans la réforme qui s'engage en lui donnant la mission d'approfondir la convergence des régimes de retraite pendant la période de transition. Depuis 2003, le GIP a acquis une connaissance des règles et des modalités de fonctionnement de chacun des régimes qu'il pourrait être pertinent d'utiliser pour la mise en place de la réforme.

Enfin la troisième piste d'évolution serait de transformer le GIP *Union retraite* en un instrument, non plus seulement interrégimes, mais interbranches. Les travaux liés au schéma directeur du système d'information du service public de la sécurité sociale ont souligné l'importance des problématiques transverses à l'ensemble des organismes de sécurité sociale en matière d'identification des assurés, de simplification de leurs démarches ainsi que de celles des employeurs mais aussi de lutte contre la fraude. Je rappelle que nous avons évoqué ce sujet très récemment devant notre commission avec ma collègue Agnès Canayer. Le portage et le pilotage de cette stratégie commune pourraient être confiés à un GIP, en l'espèce le GIP *Union retraite*. Ce dernier n'est pas le seul dans la sphère sociale à pouvoir revendiquer ce rôle. Le GIP de modernisation des déclarations sociales, qui met en œuvre le déploiement de la DSN et que nous avons aussi auditionné pour nos travaux, pourrait également apporter son expertise interbranches.

Quoi qu'il en soit, le bilan de l'interrégimes en matière de retraite représente un héritage positif qui bénéficiera au futur système de retraite. Cet héritage repose d'abord sur les outils créés au sein de l'interrégimes au premier rang desquels le droit à l'information retraite et le futur RGCU. Le GIP aura également permis de faire dialoguer des régimes qui aujourd'hui encore ne parlent pas toujours le même langage, sont gérés selon des règles différentes et sont soucieux de leur identité propre et de leurs spécificités issues de notre histoire sociale. Néanmoins, cette habitude acquise d'un travail en commun aidera sans nul doute à la réforme. Enfin, l'interrégimes a su insuffler une culture de l'assuré à travers son exigence de simplifier les relations avec les régimes de retraite. Ce point me paraît très important à souligner.

Le droit à l'information retraite, qui est une vraie avancée au service de l'assuré, s'est patiemment construit, sans bénéficier sans doute de l'attention qu'il méritait. Puisse ce rapport donner le coup de projecteur mérité au travail accompli depuis quatorze ans.

M. Philippe Mouiller. – Je remercie nos rapporteurs pour ce travail d'éclairage sur le fonctionnement de l'interrégimes de retraite qui est insuffisamment connue. Vous avez souligné l'efficacité des outils mis à la disposition des assurés en particulier pour le droit à l'information retraite. Mais j'aimerais vous interroger plus spécifiquement sur le rôle du GIP dans le débat sur la future réforme des retraites. Les différents régimes de retraite vous paraissent-ils enclins à utiliser cet espace de dialogue pour avancer sur l'objectif politique fixé par le Gouvernement ou au contraire sont-ils dans l'idée de penser prioritairement à leur propre avenir ? Et donc quel rôle donner au GIP dans ce contexte ?

M. Yves Daudigny. – La dernière phrase de votre intervention me paraît en effet essentielle : le GIP et les différents projets qu'il a réalisés sont largement méconnus. J'en avais déjà pris conscience en janvier 2016, lorsque nous nous étions déplacés, avec quelques

collègues de la commission des affaires sociales, dans les locaux du GIP dans le quartier de Bercy à Paris. Je pense que notre rapporteur général Jean-Marie Vanlerenberghe et notre rapporteur « retraite » Gérard Roche se souviennent très bien de cette visite au cours de laquelle nous avons été impressionnés par les services proposés. Votre rapport souligne une nouvelle fois le poids des systèmes d'information dans toute réflexion sur l'évolution de notre protection sociale. On constate une multiplication des logiciels dans chacune des branches de la sécurité sociale qui peut être un frein pour la simplification des démarches des usagers. L'unification des systèmes d'information pose à la fois des problèmes juridiques mais aussi financiers puisqu'elle s'effectue à des coûts exorbitants et votre rapport le montrera dans le cadre de l'interrégimes de retraite. Je veux enfin remarquer que la mise en œuvre du projet du Gouvernement de réforme systémique des retraites, de par l'ampleur de la tâche qu'il suppose, nécessitera un poids politique et une légitimité qui ne devront pas être remis en cause.

M. René-Paul Savary. – Votre rapport va lancer le débat sur la réforme des retraites et souligne bien l'importance des problèmes informatiques pour la mise en œuvre de ces réformes. Comme cela commence à être déjà le cas, l'utilisation du numéro d'identification de sécurité sociale (NIR) permet d'être un point d'entrée concernant l'assuré pour tous ses organismes de sécurité sociale. Mais les progrès accomplis ne règlent pas tous les problèmes de compatibilité. On le constate notamment dans les relations entre les conseils départementaux, les maisons départementales des personnes handicapées et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie qui ne partagent pas de système d'information commun, ce qui est à la fois une perte d'argent et d'énergie.

Mme Catherine Génisson. – Je constate que l'Etat, réputé centralisateur, peine à unifier les systèmes d'information des régimes de retraite alors même que les pouvoirs publics doivent avoir l'exigence de simplifier les démarches des assurés.

M. Gérard Roche. – Le bilan de l'interrégimes en matière de retraite est un sujet beaucoup plus complexe qu'il n'en a l'air et il nous a fallu du temps pour y voir clair parmi les nombreux projets informatiques développés mais aussi pour comprendre les relations complexes entre les régimes de retraite et le GIP. Comme l'a rappelé Yves Daudigny, nous avons été conquis lors de notre visite du GIP par le dynamisme et la rapidité d'action de l'équipe du groupement. On a pu le constater une nouvelle fois lors de notre audition avec les représentants de l'Union retraite. Le simulateur interrégimes, c'est une application extraordinaire. Ils avancent vite, parfois trop même pour les plus petits régimes...

M. Alain Milon, président. – Donnons-leur le dossier médical personnel !

M. Gérard Roche, rapporteur. – Effectivement ! Il n'en demeure pas moins que les plus petits régimes se sentent dépassés par les projets envisagés dans le cadre de l'élargissement des missions du GIP. C'est pourquoi nous proposons la tenue d'une réunion annuelle de l'assemblée générale du groupement. La demande concerne essentiellement un besoin d'information. Le problème majeur que nous avons identifié concerne le dyschronologie, comme l'on dit en psychiatrie, entre les priorités fixées aux régimes dans leur COG et à celles définies dans le COP du GIP. Ce manque de coordination se ressent actuellement sur le dossier du RGCU. Ce répertoire, auquel j'associe souvent l'image d'une vaste « grange » dans laquelle les régimes stockeraient leurs données, inquiète véritablement les régimes. Deux raisons à cela : bien évidemment le dérapage financier du projet que l'on a évoqué mais surtout le fait d'être dépossédés de leurs données. En réalité, les nouveaux

projets du GIP touchent désormais au cœur des procédures « métiers » des régimes, ce qui conduit à les interroger directement sur leurs pratiques.

Mme Anne Émery-Dumas, rapporteure. – En complément, j’ajouterais que ces projets de simplification et de mutualisation ont pour vocation la convergence de l’information mais surtout le service à l’assuré. C’est pour le service à l’assuré que l’on a besoin d’un système d’information unifié et le plus complet possible. Mais c’est vrai qu’il y a des réticences de la part des régimes à tendre vers cette unification et bien évidemment vers un régime unique. Le GIP a réussi à diffuser cette culture de l’usager à laquelle les régimes n’étaient pas directement sensibles, soucieux de rendre correctement leur service de liquidation et paiement de leur pension. L’objectif désormais, je le répète, c’est bien d’aller vers plus de simplicité pour l’assuré et aussi pour les régimes dans leurs procédures de gestion. En ce sens, le RGCU est un beau projet. Je vous invite vraiment à vous rendre sur le site du GIP Union retraite, www.info-retraite.fr et d’ouvrir votre compte personnel retraite. Vous pourrez y faire le bilan sur votre carrière et je vous assure que vous serez bluffés par la complétude des informations qui remontent.

M. Gérard Roche, rapporteur. – C’est d’autant plus vrai pour les assurés à la carrière complexe. Si les régimes de retraite rendent de nombreux services à leurs assurés, y compris en ligne désormais, seuls les travaux du GIP et de la communauté des régimes permettent de répondre aux interrogations de ces assurés qui sont très satisfaits du résultat obtenu.

Mme Patricia Schillinger. – Le travail de nos collègues permet de mesurer à quel point le virage du numérique est difficile à prendre, même en 2017, pour les administrations de sécurité sociale. Votre rapport questionne-t-il le prélèvement de cotisations d’assurance vieillesse sur les salariés ? Je m’étonne toujours du rapport entre ces cotisations et le faible niveau de prestation vieillesse qui peut être versée à certains assurés après une vie de travail. En Suisse, qui ne présente pas le même niveau de vie que la France, la retraite minimale est à 1 700 euros par mois quand un salarié a travaillé 44 ans. Loin des chiffres de petite retraite que l’on peut observer en France...

M. René-Paul Savary. – Dispose-t-on d’une analyse actuarielle concernant les réserves financières des régimes ? De plus, le passage d’un système de retraite par répartition à un système par point vous semble-t-il réaliste ? Le passage d’un système à l’autre est complexe. L’avez-vous abordé ?

M. Alain Milon, président. – Les comparaisons avec la Suisse sont difficiles car il faut considérer l’ensemble du système. L’assurance maladie est beaucoup moins avantageuse selon les niveaux de vie.

M. Gérard Roche. – Je rappelle à notre collègue Patricia Schillinger qu’en moyenne, le niveau de vie des retraités en France est égal à celui des actifs ce qui place notre pays en tête des pays de l’OCDE, s’agissant de cet indicateur. Sur la réforme systémique, on sait que c’est une réforme qui pose des problèmes informatiques mais qui sont en réalité des problèmes institutionnels et surtout des problèmes financiers. L’intégration des régimes spéciaux de la fonction publique va être très difficile en raison du décalage entre le taux de cotisation employeur de droit commun dans le secteur privé et celui appliqué aux employeurs publics et qui permet d’équilibrer artificiellement ces régimes. C’est un point dur que le Gouvernement devra trancher.

M. Alain Milon, président. – Cette communication est effectuée au nom de la Mecss et la commission doit en autoriser la publication.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Pertinence des soins – Communication

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – La thématique du « juste soin » ou de la pertinence, sous l'angle des actes redondants ou sans valeur ajoutée pour la santé, est au cœur des préoccupations de notre commission depuis plusieurs années.

Les enjeux sont majeurs : la dépense de santé représente près de 11 % du PIB ; les dépenses publiques de santé sont supérieures de 27 % en 2015 à leur niveau de 2006 ; cette tendance devrait se poursuivre, nous en connaissons les déterminants : vieillissement de la population, poids des maladies chroniques, technicité croissante des soins...

À côté de cela, plusieurs rapports ou enquêtes ont mis en avant des marges d'efficacité globale : dès 1992, le Professeur Beraud de la Caisse nationale d'assurance maladie relevait que le toujours plus n'est pas toujours synonyme de mieux en matière de santé. Plus récemment, l'OCDE a montré que le « gaspillage » - dont les interventions évitables ou « de faible valeur » - représentait près d'un cinquième de la dépense de santé dans la plupart des pays développés, alors que les budgets sont sous tension. Une enquête de la Fédération hospitalière de France (FHF), que j'ai déjà eu l'occasion de citer, révèle que 28 % des actes prescrits sont jugés, par les médecins eux-mêmes, non pleinement justifiés ; rapportés aux dépenses d'assurance maladie, ce sont de l'ordre de 50 milliards d'euros potentiellement concernés.

Face à ces constats, des actions ont été engagées : dans les trois derniers projets de loi de financement de la sécurité sociale, « la pertinence et le bon usage des soins » sont un volet du programme d'économies visant à assurer une croissance maîtrisée de l'Ondam.

Dans le prolongement de ces discussions, j'ai souhaité entendre, au cours des derniers mois, les principales parties prenantes pour dresser un état des lieux des actions menées et en évaluer les résultats.

Un premier constat, positif, est la prise de conscience, par tous les acteurs, de l'enjeu que l'amélioration de la pertinence des soins représente pour la pérennité de notre système de santé. Cet enjeu, c'est de continuer à garantir les meilleurs soins, en préservant les grands équilibres économiques, face aux défis de la médecine de demain.

Un second constat, plus nuancé, est qu'en dépit des actions engagées, les résultats sont réels mais ils plafonnent : de l'avis quasi-unanime des personnes entendues, notre système de santé, par son organisation cloisonnée et ses modes de financement insuffisamment incitatifs, constitue un frein à des avancées plus substantielles. Cela me conduira à vous soumettre quelques pistes de réflexion, pour passer d'une logique de rabout à des évolutions plus structurelles.

Qu'entend-on, d'abord, par la « pertinence » des soins ?

Les termes ont leur importance sur ce sujet, qui a un sens médical précis mais aussi une dimension organisationnelle.

L'ancienne présidente de la Haute autorité de santé (HAS), devenue depuis ministre en charge de la santé, a défini lors de son audition un acte de soin pertinent comme « le bon acte, pour le bon patient, au bon moment ». La pertinence fait l'objet de définitions scientifiques internationales : elle renvoie à la balance bénéfice/risque, à ce qui est approprié, adapté aux besoins et préférences des patients, conforme aux recommandations de bonnes pratiques et aux meilleurs standards cliniques. Il s'agit de protéger le patient des risques potentiels de l'intervention inutile ou excessive du système de santé, mais aussi du sous-usage ou du mésusage des soins. Cette exigence première de qualité et de sécurité des soins donne à cette notion une légitimité auprès des professionnels de santé.

La recherche de la pertinence est également un levier d'efficacité, en évitant, par voie de conséquence, des dépenses inutiles, sans que cela ne porte atteinte à l'amélioration de la santé. Il est à cet égard intéressant de noter que cela nous amène à penser les deux objectifs - l'amélioration de la qualité des soins et celle de l'efficacité du système de santé - comme allant de pair, et non de façon antagoniste.

La pertinence des soins recouvre des aspects transverses de l'organisation de notre système de santé que je n'ai pas l'ambition de tous appréhender : la pertinence des prescriptions médicamenteuses, la pertinence des séjours (comme le recours inapproprié aux urgences, sujet sur lequel nos collègues Laurence Cohen, Catherine Génisson et René-Paul Savary ont conduit une mission), la pertinence des modes de prise en charge (chirurgie ambulatoire *versus* hospitalisation complète), enfin la pertinence des actes diagnostiques et thérapeutiques : c'est sur ce dernier sujet que mon propos est davantage ciblé, suivant l'axe principal retenu au titre de la pertinence dans les actions engagées au plan national.

Quels sont les enjeux ?

Personne ne conteste globalement les constats des rapports ou enquêtes que j'ai cités. Pour autant, cela ne signifie pas que le sujet soit simple à aborder, bien au contraire :

- comme l'a relevé la HAS, l'approche scientifique de la pertinence est complexe ; ses recommandations de bonne pratique sont le socle de toute action ; or, elles requièrent un travail d'expertise lourd, une sélection fine des thématiques en amont et doivent s'adapter aux évolutions parfois rapides des techniques et des connaissances ;

- le dialogue patient-médecin est lui-même singulier ce qui rend délicat l'appréciation de la pertinence de certaines prescriptions ;

- enfin, les constats globaux traduisent un ressenti général mais ne se déclinent pas en plans d'actions opérationnels. Si les uns et les autres reconnaissent l'existence de « poches d'efficacité », elles se situent souvent, selon eux, hors de leur domaine d'action.

Des données ciblées existent toutefois : deux enquêtes de la Cour des comptes sur la biologie et l'imagerie médicales, présentées en 2013 et 2016 par nos collègues Jacky Le Menn et Daniel Chasseing, avaient mis en avant la banalisation de certains actes, comme l'échographie ou le dosage de la vitamine D, sans que la croissance des volumes – un million d'échographies en plus chaque année entre 2007 et 2014, des dosages multipliés par 7 pour la vitamine D entre 2007 et 2011 - corresponde à une utilité médicale avérée.

Il est possible d'agir, en étroite concertation avec les professionnels de santé. La plupart des acteurs ont d'ailleurs estimé qu'il était aujourd'hui indispensable d'aller plus loin sur ce sujet « stratégiquement clé », comme l'a qualifié l'ancienne présidente de la HAS.

Quelles actions sont engagées et avec quels résultats ?

La « pertinence et le bon usage des soins » a émergé comme un axe prioritaire du dernier programme de gestion du risque entre l'assurance maladie et l'État et, parallèlement, comme un volet d'économies du plan Ondam 2015-2017. Les actions sur ce volet englobent la maîtrise médicalisée mise en place par l'assurance maladie depuis plus de dix ans dans le domaine des soins de ville.

Plus récente, une démarche nationale de pertinence, axée sur le secteur hospitalier, est portée depuis 2011 par la Direction générale de l'offre de soins et la Caisse nationale d'assurance maladie, au sein d'un « groupe technique » associant la HAS et l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation. Ces travaux ont conduit à identifier, en 2014, 33 thématiques prioritaires, correspondant à des actes chirurgicaux dont la variation interdépartementale des taux de recours interroge la pertinence. Un premier *Atlas des variations des pratiques médicales*, ciblé sur dix de ces actes, pour lesquels des référentiels de bonne pratique existent, a été publié en novembre 2016. C'est une avancée à saluer même si l'intérêt résidera surtout dans le suivi des résultats que les prochaines éditions de cet atlas permettront d'assurer.

Les actes ciblés sont : la chirurgie de l'appendicite, la césarienne, la chirurgie bariatrique ou de l'obésité, la chirurgie de la prostate, la chirurgie du syndrome du canal carpien, l'ablation de la vésicule biliaire, celle des amygdales, de la thyroïde et de l'utérus, et la pose d'une prothèse du genou. La part des séjours évitables pour ces actes va jusqu'à 18 % d'après l'assurance maladie.

Un cadre de pilotage en région entre les Agences régionales de santé (ARS) et Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) s'est structuré : la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 a prévu l'élaboration par chaque ARS d'un plan d'actions d'amélioration de la pertinence des soins. Ces plans ont été élaborés à l'été 2016, ciblés principalement sur les dix actes mentionnés. En parallèle, l'assurance maladie a développé, comme elle le fait déjà en direction des professionnels de ville, une méthode de ciblage des établissements de santé « atypiques », servant de base à une réponse graduée, en trois temps :

- l'accompagnement des établissements de santé (information, échanges confraternels, mise à disposition d'outils) ;

- la contractualisation tripartite, pour fixer les objectifs à atteindre, selon un cadre qui a été refondu et simplifié par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, ce qui va dans le bon sens mais a de fait retardé la contractualisation sur le champ de la pertinence ;

- en cas de non-respect des engagements, la mise sous accord préalable de certains actes, déclenchée depuis 2015 par l'ARS alors que l'assurance maladie était jusqu'alors force de proposition. Sur le champ de la pertinence, cette procédure a été appliquée presque exclusivement à la chirurgie bariatrique, dès 2010 au titre des actions préalables de l'assurance maladie.

Alors que l'axe « pertinence » du plan Ondam avait vocation à renforcer la portée des actions de maîtrise médicalisée, ses résultats au plan budgétaire révèlent un certain plafonnement.

La maîtrise médicalisée en ville a représenté en moyenne 500 millions d'euros par an depuis 2005, principalement sur les prescriptions de médicaments et d'arrêts de travail, avec des actions ciblées en direction des gros prescripteurs.

En 2015 comme en 2016, les objectifs étaient de 700 millions d'euros : ils ont été atteints à 85 % en 2015 puis à 65 % en 2016. Hors prescriptions médicamenteuses qui représentent plus de 80 % des économies réalisées en 2016, les autres actions présentent des résultats modestes et contrastés (65 millions d'euros, seulement 24 % des objectifs fixés) :

- elles concernent principalement les prescriptions d'arrêt de travail et de transport sanitaire en ville et établissements : les objectifs ne sont atteints qu'à 24 % et 15 % en dépit d'actions ciblées (visites, plateformes de régulation des transports en établissements...)

- le volet « actes » (concernant la kinésithérapie, la biologie ou les examens d'IRM) représente de l'ordre de 30 millions d'euros soit moins d'un tiers de l'objectif. A titre d'illustration, l'assurance maladie avait évalué à 200 millions d'euros le potentiel de diminution sur trois ans des tests redondants et non pertinents en biologie.

Le rapport « charges et produits » présentant les propositions de l'assurance maladie pour 2018 marque une volonté d'amplification des actions qu'il faut saluer : hors produits de santé, l'objectif au titre de la pertinence, recentré sur les actes, passerait de 290 millions d'euros en 2017 à 510 millions d'euros en 2018. L'effort soutenu sur les actes en ville et à l'hôpital serait porté sur la diminution des taux de recours sur les dix actes chirurgicaux ciblés au plan national, la poursuite des actions sur les tests biologiques non pertinents et la radiologie. Les actions sur les indemnités journalières seront poursuivies, avec une communication nationale prévue sur la lombalgie. Un effort porterait également sur les actes paramédicaux, pour lesquels la répartition géographique des professionnels de santé pose une question de pertinence : on note en effet une corrélation entre la densité des professionnels de santé et la consommation de soins.

Quels axes de réflexion appellent ces constats ?

Les actions menées ont contribué à donner plus de visibilité à l'enjeu de pertinence des soins. Toutefois, des avancées sont encore possibles et personne ne le conteste. Elles sont aussi nécessaires, alors que notre système de santé est sous tension, pour lui redonner des marges de manœuvre, notamment pour financer la dépendance.

D'abord, la démarche engagée a besoin, de l'avis des personnes entendues, d'une nouvelle impulsion pour mieux coordonner des acteurs dont les rôles sont imbriqués. L'absence de véritable stratégie donne le sentiment d'un tâtonnement et les initiatives restent dispersées et peu lisibles. La FHF va lancer son programme de pertinence des actes, jugeant les actions nationales lourdes et inefficaces. La finalité des saisines de la HAS est parfois trop peu concertée en amont pour conduire à des résultats opérationnels. Par ailleurs, la construction d'outils de pilotage et de données structurées, par une exploitation optimisée des systèmes d'information, permettrait d'identifier des axes de progression et d'assurer le nécessaire suivi dans le temps des résultats, aux niveaux national et territorial.

De plus, les actions menées demeurent cloisonnées entre la ville et l'hôpital, sans s'attacher à la liaison - pourtant fondamentale - entre les deux. La Cour des comptes avait relevé, pour l'imagerie, que des répétitions inutiles d'examens étaient en partie liées à des carences dans la transmission et le partage des informations. Des outils existent mais leur fonctionnement reste perfectible : pour les syndicats de médecins, le format de la lettre de liaison ville-hôpital est à simplifier ; un enjeu sera aussi de convaincre les praticiens de l'intérêt du dossier médical partagé (DMP), alors qu'ils restent pour le moins sceptiques quant à son caractère opérationnel et la réalité de son déploiement, limité à 770 000 aujourd'hui, en phase de test : il est essentiel d'associer les praticiens de terrain au bilan de ces outils pour les ancrer dans les pratiques quotidiennes. Une attention particulière doit être portée en parallèle au déploiement des messageries sécurisées et à l'interopérabilité entre les logiciels.

Une condition de réussite des actions est l'appropriation de la démarche de pertinence par les professionnels de santé. Cela passe par la répétition et la continuité des messages, et donc un travail en réseau entre les acteurs. L'implication des sociétés savantes est, à cet égard, cruciale, suivant le modèle des « leaders cliniques » dans certains pays, en particulier sur les sujets pointus. Plusieurs ont investi cette thématique, comme la Société française de radiologie qui a élaboré un guide de bon usage. Une autre idée avancée serait d'instaurer des rendez-vous réguliers avec l'assurance maladie, ce qui présenterait l'intérêt de renforcer la place de ces sujets dans les relations conventionnelles. Un levier essentiel est enfin de sensibiliser les internes et de former les médecins aux enjeux médico-économiques.

Face à la pression consumériste que subissent les praticiens, la sensibilisation des patients est un autre moyen, complémentaire, de changer les comportements. Des initiatives intéressantes, dans le cadre du programme « choosing wisely » (choisir avec soin) ont été développées dans plusieurs pays, notamment au Canada, autour de messages courts. Plusieurs acteurs ont montré un intérêt à approfondir ce champ, dans la continuité des « mémo patients » de l'assurance maladie. Ces actions sont à mener en association étroite avec les professionnels de santé puisqu'ils sont en première ligne dans le dialogue avec les patients.

Les actions d'amélioration de la pertinence des soins gagneraient, enfin, à être accompagnées de modes de financement plus incitatifs. Quasiment toutes les personnes entendues ont relevé les limites de la tarification à l'acte ou à l'activité. Deux leviers seraient intéressants à explorer :

- Le paiement forfaitaire au parcours ou à l'épisode de soins répond à un double objectif : rompre la logique « en silos » de notre système de santé, tout en améliorant la qualité des prises en charge. Le sujet n'est pas nouveau : notre président et Jacky Le Menn préconisaient déjà, dans un rapport de 2012 sur la tarification à l'activité, l'expérimentation de ces modes de financement. Nous avons, depuis, peu avancé : des expérimentations ont été ouvertes par la LFSS pour 2014 mais le cadre se révèle lourd et les actions ne commenceront qu'à l'automne prochain. Passer par des appels à projet auprès des établissements ou professionnels de santé volontaires serait un moyen d'avancer plus efficacement. Les professionnels sont ouverts, même si les questions de répartition de l'enveloppe globale de financement sont complexes à résoudre et que des référentiels bien balisés doivent être disponibles. Une piste a été ouverte par l'assurance maladie, pour appliquer cette rémunération à la pose de prothèse de hanche, en incluant les phases pré et post-opératoire, comme cela se pratique en Suède avec succès. Nous serons attentifs aux modalités qui pourraient être proposées dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

- Un autre axe de réflexion serait d'associer davantage les professionnels et établissements de santé à la régulation des dépenses de santé par la qualité et la pertinence. Nous vous présentions l'an dernier, avec Yves Daudigny, un rapport sur les soins de ville en Allemagne qui en montrait un exemple très abouti, reflet d'une maturité dans la relation conventionnelle qui n'a pas son équivalent en France. Pour autant, une plus forte valorisation d'autres éléments de rémunération que l'acte (par exemple en s'appuyant sur la rémunération sur objectifs de santé publique, la ROSP) serait un levier pour responsabiliser les professionnels et les intéresser plus encore aux résultats. Le principe d'un accord prix-volume a été engagé avec les biologistes, pour une meilleure maîtrise du volume de certains actes. Les discussions avec les professionnels et établissements de santé devraient s'engager plus résolument dans cette logique, selon un cadre pluriannuel. Les représentants de la FHF sont demandeurs, en souhaitant que la valorisation de la qualité, encore embryonnaire pour les établissements de santé, repose sur des indicateurs finaux de résultats - comme les taux de ré-hospitalisations évitables, ou basés sur le recueil de l'expérience des patients - et non seulement des indicateurs intermédiaires de processus. Une autre idée en ce sens, avancée par les radiologues, serait de les inciter à réorienter les prescriptions dans un objectif de pertinence. Cette piste mériterait d'être approfondie avec les professionnels.

En conclusion, les réflexions autour de la pertinence des soins émergent, elles sont complexes mais elles sont un levier pour permettre à notre système de santé de faire sa mue et de préserver des marges de manœuvre pour maintenir une haute qualité. Les acteurs du système de santé semblent disposés à les aborder et y prendre toute leur part, si tant est qu'une volonté politique les conduise en ce sens, en engageant un dialogue de confiance et de responsabilité.

Voici, monsieur le président, mes chers collègues, les principales observations que je souhaitais vous présenter.

Mme Catherine Génisson. – Je remercie le rapporteur général pour sa présentation. Un point relevé est selon moi le pivot du sujet : l'amélioration de la qualité des soins et l'efficacité du système de santé vont de pair. Cela doit s'ancrer dans les esprits. En revanche, faisons attention à la corrélation entre la densité en professionnels de santé et la consommation de soins : cela a justifié, dans le passé, la baisse drastique du *numerus clausus*.

Le DMP est une arlésienne depuis plus de dix ans. Il y a un problème d'adhésion au projet. Il est inimaginable que le bilan soit encore aussi faible, alors que le carnet de santé de l'enfant fonctionne bien. Je souscris également au principe du déploiement des messageries sécurisées, qui s'est heurté au fait que certains médecins ont eu longtemps des réticences à utiliser les nouvelles technologies.

Les leaders cliniques sont importants. Mais la difficulté à laquelle sont exposés les médecins est la pression consumériste des patients. Être capable de refuser la demande d'un patient suppose d'avoir une certaine expérience et une formation à la sémiologie.

Je partage également l'idée d'associer les professionnels à la régulation du système par la qualité et l'efficacité. Il y a tout un travail à engager pour sortir de l'organisation en silos, principalement verticale, de notre système de santé. Le rapport avance des pistes importantes. Il est essentiel d'informer nos concitoyens et de les éduquer à un recours pertinent au système de santé, tout en continuant d'appréhender la médecine comme une science avant tout humaine.

M. René-Paul Savary. – Je partage assez largement les propos de ma collègue Catherine Génisson. Pour un médecin, cela prend plus de temps de dire non à un patient que d'accéder à sa demande. Toute décision entraîne une prise de risque à laquelle les nouveaux praticiens ne sont pas formés. Aujourd'hui, les médecins n'ont plus le droit à l'erreur. Or, il y a toujours un jour particulier où ils sont confrontés au risque d'erreur. Cela rend difficile l'appréhension du sujet des actes inutiles. Il en est de même pour les prescriptions d'arrêts de travail non justifiées : les patients n'hésitent pas à placer le médecin face à sa responsabilité. Il est essentiel de changer les habitudes. Or, je doute de la réelle volonté de l'assurance maladie de faire évoluer les choses. Celle-ci dispose d'une source d'informations extraordinaire mais sous-exploitée. Des évolutions du pilotage territorial seraient aussi nécessaires. J'ai dû imposer dans le cadre du projet régional de santé Grand Est que l'assurance maladie soit associée.

Sur les modes de tarification, des difficultés se posent également concernant les urgences : le rapport qui sera présenté la semaine prochaine avancera des propositions.

Enfin, il est faux de dire qu'un nombre plus élevé de médecins entraîne un plus grand nombre d'actes. Desserrer le *numerus clausus* médical est aujourd'hui une nécessité.

M. Daniel Chasseing. – Il n'y a pas de corrélation, en effet, entre le nombre de professionnels de santé et la consommation de soins. Cette considération a conduit à la baisse du *numerus clausus* dans les années 1990, avec les conséquences que l'on sait.

Les médecins ont une part de responsabilité mais il n'est pas facile de refuser un acte. L'éducation des patients est à faire, en particulier pour l'imagerie. Il faut également former les médecins généralistes au bon usage des prescriptions d'IRM ou de scanner. Les problèmes de transmission d'informations entre la ville et l'hôpital existent dans les deux sens et sont encore fréquents. Pour l'imagerie, il y avait également des problèmes de transmission induisant des redondances d'actes au sein même de l'hôpital.

M. Gérard Roche. – La médecine est une grande école d'humilité. On n'est jamais sûr de rien. Un de mes professeurs de médecine nous enseignait par exemple que l'on ne doit poser un diagnostic de malaise vagal que lorsque toutes les autres causes de malaise ont été éliminées. Ce qui peut paraître anodin peut avoir des conséquences graves. Une des clés de la pertinence me paraît être le DMP à disposition immédiate de tout intervenant, qui permettra un suivi personnalisé et permanent des patients. Je m'étonne que la médecine sportive ne soit pas évoquée comme piste d'économies pour la sécurité sociale. Les sportifs se blessent le week-end, ne sollicitent pas leur assurance et font reposer le coût de leurs soins sur l'assurance maladie. Le développement des sports extrêmes, dont les pratiquants s'exposent volontairement à des risques importants, soulève également des questions.

M. Alain Milon, président. – Le sport est effectivement un sujet. En réponse à certains intervenants, je voudrais dire qu'à titre personnel, je considère que les ARS et l'assurance maladie dépendent du ministère de la santé et que si des engagements contractuels doivent être pris, il revient au ministère de les assumer.

M. Philippe Mouiller. – Je voudrais à mon tour remercier le rapporteur général et les différents intervenants. Je suis atterré par les chiffres évoqués. Le fait que les choses n'évoluent pas traduit l'absence de volonté réelle. Je m'interroge sur les effets de la judiciarisation de notre société dans le domaine qui nous occupe. Le poids de la judiciarisation de la médecine ne conduit-elle pas à multiplier les actes ? Pour ce qui concerne

le comportement des patients, je m'interroge sur l'impact du tiers-payant généralisé. Le sujet des arrêts de travail est complexe. On observe notamment une augmentation à certaines périodes de l'année. Enfin, les cures thermales sont-elles dans le champ de notre sujet ?

Mme Catherine Génisson. – C'est un sujet tabou !

M. Alain Milon, président. – La ministre de la santé a annoncé qu'elle souhaitait rendre onze vaccins obligatoires. Je suis complètement d'accord. Cette obligation devrait se traduire, comme c'est déjà le cas, par un certain nombre d'accidents vaccinaux, dont l'État devra assumer la responsabilité et la réparation. En revanche, quand un enfant contracte une maladie contre laquelle ses parents ont refusé la vaccination, les frais de santé devraient rester à leur charge.

M. Yves Daudigny. – Je salue à mon tour le grand intérêt des interventions. L'idée du « jour particulier » du médecin, au cours duquel il peut commettre une erreur, a été évoquée. Le patient qui consulte souhaite 100 % d'efficacité. Vous avez évoqué le malaise vagal, je confirme que le diagnostic en est très difficile. Un patient qui a finalement subi 50 jours d'hospitalisation à la suite d'un tel malaise avait consulté trois médecins, dont deux cardiologues, qui, tous, avaient confirmé l'absence de problème cardiaque. Les arrêts de travail sont un poste de dépense très dynamique, qui augmente de 4 % par an. Les lombalgies, mais aussi les difficultés psychologiques, en sont souvent la cause. Pour ce qui concerne les transports sanitaires, il y a une difficulté à transformer certains transports couchés en transports assis et à responsabiliser les établissements de santé.

M. Daniel Chasseing. – Je suis convaincu que le DMP sera généralisé d'ici quelques années. Je voudrais insister sur le fait que dans un département rural, si les patients se présentent aux urgences, c'est que le médecin le plus proche est à 50 ou 80 kilomètres. Or, le manque de médecins va s'accroître dans les territoires ruraux. Il faut relever le *numerus clausus* et développer les stages en médecine générale au cours de la formation des médecins.

Mme Catherine Génisson. – L'augmentation des transports sanitaires est aussi liée au développement de la médecine ambulatoire. Il faut souligner que les transports assis par ambulance coûtent moins cher que les transports assis par taxi, dont les tarifs, très divers, relèvent des préfetures. Le métier d'ambulancier doit être préservé.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je sais pouvoir m'appuyer sur les médecins de notre commission pour faire partager largement cette démarche de pertinence, notamment par le Gouvernement.

Je voudrais apporter quelques précisions.

La corrélation entre la densité de la présence médicale et le nombre d'actes médicaux est un fait. Elle est particulièrement forte pour les soins infirmiers et de kinésithérapie, ainsi que l'a démontré la Cour des comptes.

Le DMP devrait être opérationnel en 2018. Il faut que les médecins s'en saisissent.

M. Gérard Roche. – Le DMP permet une traçabilité de la qualité des soins, c'est aussi ce que peuvent craindre certains médecins.

M. Alain Milon, président. – La commission autorise-t-elle la publication de ce rapport effectué au nom de la Mecss ?

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 11 heures.

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

Mardi 18 juillet 2017

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Rapport annuel 2016 du CSA - Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Monsieur le président, nous vous auditionnons chaque année sur le bilan du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). C'est important pour nous de jouer ce rôle, de pouvoir apprécier le travail des autorités indépendantes et de dialoguer avec vous sur des sujets sur lesquels nous travaillons beaucoup.

M. Olivier Schrameck. – Comme chaque année, je viens vous présenter les conclusions du rapport annuel du CSA et m'enquérir des interrogations que les résultats que nous présentons peuvent soulever de votre part. Je me présente cette année à une date plus tardive qu'à l'accoutumée, en raison du contexte mais aussi parce que la loi d'initiative sénatoriale du 20 janvier 2017 qui a entendu régler par des dispositions communes la situation des autorités administratives indépendantes (AAI), a globalement fixé au premier juin la remise des rapports annuels. Auparavant, s'agissant du CSA, la transmission devait être effectuée avant le 31 mars. Ce délai légal supplémentaire, que nous n'avions pas anticipé, a été mis à profit lors de la très importante mobilisation du CSA, au cours du printemps, dans le cadre des élections présidentielle et législatives. Pour l'année à venir, madame la présidente, comme vous me l'avez demandé lors d'un entretien en janvier, je ferai en sorte que la présentation du rapport annuel ait lieu plus tôt dans l'année, assurément avant l'été. Cette année, la date de présentation du rapport intervient à un moment charnière, aux premiers jours de la première législature de l'Assemblée nationale, après cinq années durant lesquelles le Parlement a apporté de nombreuses modifications à la loi du 30 septembre 1986 **relative à la liberté de communication**, sans en modifier profondément l'économie. Une réflexion sur l'adaptation de l'audiovisuel à l'heure numérique s'avère, de notre point de vue, nécessaire. Dans cette perspective, nous serons attentifs, madame la présidente, à la présentation devant votre commission des conclusions de votre mission d'information sur l'avenir des médias.

Pour autant, le rapport du CSA de l'année 2016, pour lequel nous nous sommes efforcés de rendre plus lisibles et mieux illustrées les différentes palettes de notre activité, est susceptible de vous montrer la variété des réalisations qui ont été les nôtres, dans le sillage des lois récentes ou plus traditionnellement. Les sujets sont extrêmement divers. Au fil des lois, de nouvelles fonctions nous incombent : de la promotion du sport féminin, en passant par des questions de santé, jusqu'aux adaptations rendues nécessaires pour les personnes présentant un handicap auditif ou oculaire sur lesquels nous avons fait un bilan précis...

S'agissant de la télévision, 2016 aura été marquée par une très importante modernisation technologique sans précédent dont la réussite procédait d'une équation technologique et financière difficile. Je tiens à le dire et à le répéter : le travail préalable

effectué, en amont, de concert avec votre commission, aura été d'une importance toute particulière. C'est un exemple achevé de coopération étroite et confiante entre une autorité indépendante et l'émanation de la Haute assemblée que vous représentez. Le 5 avril dernier, la plateforme a basculé pour l'ensemble du territoire métropolitain. La mise à disposition de la bande hertzienne a été réalisée pour la région Ile-de-France. Elle a touché de nombreux émetteurs. Cela a permis de terminer l'installation, dans la région Rhône-Alpes, des chaînes de la TNT entreprise en 2012, soit 11 chaînes en haute définition (HD), 27 chaînes gratuites, sans compter les 5 chaînes payantes et la création de la chaîne Franceinfo, événement marquant de l'année, qui n'a été possible que par le retour à la simple définition pour France Ô.

Cette base hertzienne constitue un enjeu démocratique qui se trouve en quelque sorte parachevé par ce passage presque généralisé à la haute définition. Car l'ensemble de la plateforme offre une gamme de médias audiovisuels diverse, pluraliste, gratuite que s'attache à promouvoir notre système de régulation. C'est aussi un enjeu économique. Nous sommes persuadés qu'à partir d'un socle hertzien solide et modernisé, le régulateur pourra accompagner le secteur de l'audiovisuel sur la voie du numérique, avec des technologies marquées par l'interaction constante entre émetteur et récepteur. La plateforme TNT actuelle ne le permet pas. Elle pourrait être modernisée à des coûts raisonnables, avec un passage progressif d'une grande ligne de programmes généralisée à une offre de programmes personnalisée et délinéarisée. C'est l'objet de la consultation publique que nous allons lancer demain 19 juillet. Elle va montrer que les perspectives ne sont pas limitées à l'ultra haute définition qui exige des conditions préalables de fabrication et de programmation mais que TNT et interactivité ne sont pas contradictoires.

Dans le cadre de cette modernisation, il faut souligner qu'en 2016 la gamme des chaînes de la TNT locale s'est enrichie de quatre services supplémentaires, portant leur nombre à 43 et que 33 ont été sélectionnés pour une diffusion en haute définition. Ces chaînes de proximité sont pour nous une préoccupation constante car ce sont elles qui souvent irriguent notre communication et notre réalité territoriale. Elles font face à des difficultés de financement fréquentes avec une dépendance marquée à l'égard des subventions publiques et s'engagent de plus en plus dans des opérations de mutualisation de leurs programmes pour optimiser les coûts et pallier les difficultés d'approvisionnement de leurs grilles. Elles envisagent des partenariats avec des éditeurs nationaux, comportant, par exemple, la reprise de programmes. C'est un phénomène nouveau sur lequel une réflexion devra être menée car cela risque de modifier le paysage audiovisuel français.

Tous ces mouvements soulignent l'importance des télévisions hertziennes, même si se pose la question de l'identité propre de leurs services au regard de la dynamique territoriale que vous entendez imprimer au pays. Le CSA est conscient de cet enjeu et, conformément à la loi, y consacre un chapitre spécifique dans son rapport.

Les comités territoriaux de l'audiovisuel (CTA), auxquels je tiens à rendre une nouvelle fois hommage, ont, depuis le 1^{er} janvier 2017, des compétences accrues en matière de suivi des télévisions locales. La plupart ont été conçus selon un dessin proche de la nouvelle carte régionale. Les régions pourront sans nul doute trouver dans ces comités des interlocuteurs particulièrement informés par une longue expérience du paysage audiovisuel local. Je me rends régulièrement dans ces comités et dès la mi-septembre au comité territorial de Toulouse pour visiter l'ensemble des médias locaux.

S'agissant de la radio, les novations sont moins marquées mais retiennent notre attention. Nous poursuivons notre recherche constante de ressources disponibles en modulation de fréquence FM, malgré les problèmes techniques que rencontre cette diversification. Nous avons lancé, en 2016, neuf FM dont deux outre-mer. Des difficultés économiques avaient provoqué des arrêts de fréquences. Nous avons pu en dégager, par des efforts techniques de recherche, 95 – ce qui est beaucoup et peu à la fois, Parmi celles-ci 30 nouvelles sont le fruit de nos recherches. Elles ont touché les ressorts des comités audiovisuels de Lyon, Nancy et Paris.

Je pense également à l'ouverture de cette fenêtre de diffusion alternative ou complémentaire qu'offre la radio numérique terrestre (RNT). Nous avons sélectionné 93 services sur Lyon, Lille et Strasbourg et enregistré avec satisfaction l'arrivée de services de Radio France en RNT – Mouy, FIP– ainsi que RFI. Nous sommes engagés dans une réflexion qui donnera priorité à un bassin d'audience plus large, par allotissement, avec l'objectif d'éviter pour l'auditeur des ruptures au cours des trajets.

Au-delà du travail accompli de modifications et d'innovations techniques, l'année 2016 du CSA me paraît placée sous le signe d'une confiance accrue du public. Les chiffres le prouvent. La fréquentation du site Internet du CSA a augmenté de 40 % depuis 2015, atteignant 1,3 million de visiteurs en 2016. Nous avons lancé un appel d'offres et engagé une rénovation complète de notre site Internet. Notre présence sur les réseaux sociaux est en augmentation ; nous enregistrons une hausse de 50 % du nombre de nos abonnés sur Facebook et deux fois plus de messages sur notre compte Twitter qu'en 2015.

Le nombre de questions et demandes de saisine adressées au CSA en 2016 a, en conséquence, bondi de plus de 300 % par rapport à 2015 et un volume équivalent s'annonce pour 2017. Cette confiance du public, même si elle s'exprime sous forme d'interrogations ou de critiques, est particulièrement importante. C'est une boussole qui nous permet de nous assurer de la promotion de programmes respectueux des droits dont nous sommes les garants et la surveillance qui nous est confiée.

Dans la perspective d'une action de communication dynamique, nous avons, dès 2014, créé au CSA une direction de l'information et de la communication institutionnelle. J'ouvre une parenthèse pour rendre hommage à l'ensemble de mes collaborateurs grâce auxquels le label « diversité », attribué fin 2012, a été sans difficulté renouvelé au conseil au terme d'une période de cinq années au regard de l'accroissement du nombre d'agents handicapés qu'il a recrutés. Nous venons également d'obtenir le label « égalité ». Nous sommes le seul organisme à avoir obtenu ces deux labels.

Cette confiance du public s'accompagne de la confiance que nous ont accordée les pouvoirs publics et la représentation nationale, avec l'examen de plusieurs lois ardemment discutées dans cette même enceinte, notamment sur la régulation du pluralisme et la généralisation, à l'occasion de la dernière élection présidentielle, du principe d'équité. Nous avons été attentifs aux limites et au cadre fixés sur les conditions de programmation, considérable et concurrentielle, qui a requis, de la part des rédactions, un effort supplémentaire substantiel. Aucune formation politique, aucun des candidats n'a d'ailleurs mis en cause l'impartialité et la réactivité du CSA.

La loi du 21 juillet 2016 sur la prolongation de l'état d'urgence a prévu l'élaboration d'un code de bonne conduite pour le traitement audiovisuel d'actes terroristes. Nous en avons débattu avec les rédactions et consulté le Procureur de la République de Paris,

François Molins, ainsi qu'un large échantillon d'experts et d'acteurs. Les mesures de protection adoptées n'ont soulevé aucune critique des rédactions... le silence étant la marque la plus brillante de l'approbation.

La loi du 14 novembre 2016 **visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias**, en partie grâce à David Assouline, a également été considérablement constructive, mais nous nous sommes engagés à ne pas prendre appui sur cette loi pour ne pas nous ingérer dans le fonctionnement interne des rédactions. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, nous avons décidé d'accepter un allongement du délai pour la mise en œuvre de certaines dispositions prévues par cette loi. Nous avons voulu rester fidèles à la philosophie du régulateur qui s'adapte à la singularité de chaque acteur.

Depuis l'adoption de la loi du 30 septembre 1986 **relative à la liberté de communication**, 83 modifications législatives ont été adoptées, dont 17 pendant la 14^e législature : 14 modifiant la loi et trois portant sur les règles déontologiques applicables aux autorités indépendantes. Durant les quatorze mois écoulés, neuf lois ont modifié directement la loi de 1986, dont celle du 20 janvier 2017 **portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes**. Une telle intensité législative révèle les insuffisances de notre législation en ce qui concerne l'environnement numérique global actuel. Les modifications apportées n'ont pas touché au cœur du problème, elles ont été plus périphériques, plus spécifiques à certains problèmes ou objectifs fixés au CSA.

La priorité nous semble être de préserver la diffusion hertzienne qui constitue le socle de l'audiovisuel français, libre, divers et pluraliste, en accroissant sa lisibilité, en réaffirmant ses objectifs, mais aussi en adaptant les droits et obligations incombant aux distributeurs. Il s'agit de définir les raisons de l'attribution de fréquences gratuites dont le champ et la portée vont diminuant progressivement. Il faut le reconnaître, même si on peut le regretter, que nous nous trouvons dans un contexte de concurrence exacerbée. Il paraît de la plus grande urgence de définir un modèle pour moderniser les modes de régulation traditionnels et en faire apparaître de nouveaux. Il faut dépasser la perspective d'un simple ajustement à partir du schéma hertzien d'origine pour inventer des modes de réflexion nouveaux, autorégulation, co-régulation, régulation participative.

Dans cette perspective, nous avons créé, en 2016, un CSA Lab, associant des experts extérieurs, dans les domaines des algorithmes, des moteurs de recherche et pour l'évaluation des modes nouveaux de distribution à l'échelle européenne et internationale. J'insiste sur la portée européenne et internationale de notre action et je voudrais à cette occasion rendre hommage à André Gattolin et Colette Mélot pour leur proposition de résolution européenne du 25 mai 2016 sur l'adaptation de la directive « Services de médias audiovisuels » à l'évolution des réalités du marché, qui a donné lieu, sur le rapport de Jean-Pierre Leleux, à la résolution du Sénat du 9 décembre 2016. Le CSA, en complet accord avec l'ensemble des propositions de cette résolution, se prononcera le 19 juillet sur l'avant-projet de directive européenne.

Cette action internationale n'est pas limitée au groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA) dont nous avons assuré la présidence en 2015. Je pense notamment au réseau méditerranéen, extrêmement important, car il permet de confronter les expériences diverses des pays des rives droite et gauche de la Méditerranée. Vous avez, madame la présidente, publié un rapport riche d'intérêt à la suite de la mission d'information de votre commission au Maroc. Je connais les liens étroits et amicaux que vous

entretenez avec la présidente de la Haute autorité de la communication audiovisuelle (HACA), le CSA marocain. Nous avons un rôle important à jouer dans ce réseau. J'ai été désigné lors de la conférence de Barcelone en 2016, comme vice-président de l'organisation avec pour mission d'en devenir le président en novembre prochain à l'occasion de l'assemblée générale qui se tiendra à Marseille. Je voudrais d'ailleurs souligner l'aide que m'a apporté Jean-Claude Gaudin, membre de votre commission. L'objectif est d'échanger avec Israël, le Liban, la Turquie, la Tunisie, le Portugal, l'Italie et l'Espagne sur nos pratiques, en particulier sur les questions de sauvegarde et de pluralisme culturels. C'est également pour moi un moyen de conserver un lien et une coordination avec les pays du sud de l'ERGA situés de chaque côté de la Méditerranée. Nous assurerons un secrétariat permanent du réseau francophone à Genève en septembre. La présidence ivoirienne passera le relais à la Suisse qui elle-même la transmettra à la Tunisie d'ici deux ans. C'est important en termes culturels et économiques. Les marchés sont potentiellement considérables, notamment celui de la télévision numérique en Afrique à laquelle nous nous devons de participer.

Soyez persuadé, mesdames et messieurs les sénateurs, que le CSA apportera à votre réflexion législative une contribution attentive et active.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Monsieur le président, nous vous remercions de votre présentation qui va bien au-delà de 2016 et nous vous félicitons pour vos labels. C'est un bon exemple.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je vous remercie pour ce rapport très complet mais j'ai quand même quelques questions.

Vous y appelez de vos vœux une « réforme de grande ampleur » afin, je cite, « de réajuster les grands équilibres sur lesquels repose la loi de 1986 » de sorte, notamment, de corriger l'asymétrie qui pénalise les médias hertziens par rapport aux nouveaux acteurs du numérique. Quelles devraient être, selon vous, les caractéristiques de cette réforme ? Au-delà de la souplesse nécessaire, peut-on imaginer une simplification et un allègement du cadre réglementaire et conventionnel qui pèse aujourd'hui sur les médias français ?

Toujours concernant cette réforme de grande ampleur, dans son programme présidentiel, le Président Emmanuel Macron a pris plusieurs engagements concernant l'audiovisuel, je vous en cite deux en particulier : « *Nous renforcerons le secteur public de l'audiovisuel pour qu'il réponde aux attentes de tous les Français et accélère sa transformation numérique, en concentrant les moyens sur des chaînes moins nombreuses mais pleinement dédiées à leur mission de service public.* » ; « *Nous rapprocherons les sociétés audiovisuelles publiques pour une plus grande efficacité et une meilleure adéquation entre le périmètre des chaînes et leurs missions de service public. Leurs conseils d'administration seront plus indépendants et plus ouverts dans sa composition. Ils seront chargés de désigner les dirigeants, après appel public à candidatures.* »

Le CSA a-t-il été informé de la manière dont seront mis en œuvre ces trois engagements : la concentration des moyens sur des chaînes moins nombreuses, le rapprochement des sociétés audiovisuelles publiques et la nomination de leurs dirigeants par leurs conseils d'administration ?

Concernant les modalités de nomination des présidents des sociétés de l'audiovisuel public, pouvez-vous nous dire quelle est, selon vous, la date-butoir pour modifier la loi afin que la prochaine nomination (le président de Radio France ?) puisse être

engagée selon la nouvelle procédure ? Comment pourrait évoluer la composition de ces conseils d'administration pour les rendre véritablement indépendants des ministères ?

Ma troisième question est technique et relative au fonctionnement du CSA et l'augmentation du nombre des plaintes qu'il a reçues. La loi du 15 novembre 2013 **relative à l'indépendance de l'audiovisuel public** a réformé la procédure de sanction suivie par le Conseil en confiant la phase d'engagement et d'instruction à un rapporteur indépendant. Or l'actuel titulaire de la fonction est également président de cour administrative d'appel. Nous avons maintenant un certain recul sur l'activité du rapporteur indépendant - qui est importante - et sur les attentes auxquelles il doit répondre - qui sont fortes -. Cette activité et ces attentes sont-elles de nature à envisager que la fonction de rapporteur indépendant devienne une activité à temps plein ?

La chaîne TF1 aurait demandé au CSA de l'autoriser à introduire des coupures de publicité dans ses journaux télévisés. Dans le même temps, il apparaît qu'à travers une utilisation dévoyée du parrainage France Télévisions a, en réalité, réintroduit de la publicité entre 20h30 et 21 heures, contrairement à la volonté du législateur. N'est-il pas temps de clarifier le rôle de la publicité dans le modèle économique des éditeurs de programmes en la supprimant sur le service public et en assouplissant le régime de la publicité pour les chaînes privées (3^{ème} coupure, secteurs interdits...) ? Alors que la publicité est de plus en plus captée par les grandes plateformes numériques, une telle évolution ne permettrait-elle pas de protéger l'avenir du service public et de renforcer sa spécificité éditoriale ?

Par ailleurs, il semble que les dispositions adoptées par le Parlement à l'initiative de notre commission sur la numérotation des chaînes ne soient pas totalement respectés par certains opérateurs. Comment faire respecter la volonté du législateur ?

Enfin, vous avez évoqué la RNT, avec l'appel à candidature et les trois nouvelles régions, il me semble que la France est très en retard sur l'implantation de la RNT. La Finlande va couper la FM cette année et d'autres pays l'envisagent. Y a-t-il des raisons légitimes à ce retard et que faire pour y remédier ?

Mme Claudine Lepage. – Je souhaite m'arrêter sur le label égalité. En 2016, pour la première fois, les chaînes de télévision et de radio ont mis des indicateurs quantitatifs et qualitatifs sur la représentation des hommes et des femmes dans leur programme. Les conclusions montrent que les inégalités sont encore bien trop présentes dans l'audiovisuel. Seuls dix opérateurs sur quarante ont déclaré une proportion de femmes égale ou supérieure à celle des hommes. Treize opérateurs ont déclaré une proportion de femmes inférieure à 35%. Par ailleurs, même si des initiatives ont visé à promouvoir le sport féminin, celui-ci reste en net retrait par rapport à la diffusion du sport masculin. Quelles sont les actions concrètes envisagées par le CSA pour améliorer cette tendance et aller vers une égalité réelle homme femme ?

Dans ce contexte, je tiens à saluer la reconduction de Marie-Christine Saragosse à la tête de France Médias Monde (FMM). Le bilan de son premier mandat a été très positif, en termes d'amélioration du climat social, de la qualité des programmes et des résultats d'audience.

M. Olivier Schrameck. – Monsieur Leleux, nos trois grandes orientations consistent dans le développement numérique, la promotion de l'Europe et l'accompagnement du développement économique du secteur.

Aujourd'hui, nous nous trouvons devant une asymétrie de régulation. Notre modèle de régulation date de la loi de 1986, même si elle a été de nombreuses fois modifiée.

Nous sommes à la recherche de nouveaux modes de régulation qui s'appliquent à l'ensemble du secteur de l'audiovisuel. Compte tenu du poids des acteurs numériques, nous sommes face à une asymétrie dans la régulation entre les médias traditionnels et les nouveaux médias numériques. Nous devons réfléchir à la façon dont on pourrait assouplir les contraintes. Nous menons ainsi des réflexions sur la publicité, les obligations de production ainsi que les critères de concentration. Nous pensons qu'il convient d'évoluer vers de nouvelles méthodes privilégiant un droit souple.

L'objectif est de développer une régulation qui puisse concerner tout le secteur de l'audiovisuel, y compris le secteur numérique. Le développement de cette régulation suppose un climat de confiance ainsi qu'une mobilisation des pouvoirs publics.

Nous ne pouvons pas non plus ignorer l'importance de la rémunération des droits d'auteur dans la chaîne de valeur. Néanmoins, nous n'avons pas de compétences qui nous permettraient d'intervenir sur la question des droits d'auteur.

Nous ne pouvons pas non plus faire fi de l'importance de la data dans le fonctionnement du secteur de l'audiovisuel. Le rôle de la CNIL est évidemment central en ce domaine, mais le conseil ne doit pas pour autant s'en désintéresser.

Bref, je résumerai mon propos en disant que nous plaignons pour une régulation assouplie au périmètre élargi.

Concernant les annonces faites par le Président de la République, je dois dire que nous n'avons pas eu de contact avec lui à ce stade. Durant la précédente législature, les questions audiovisuelles avaient été, dans un premier temps, abordées sous l'angle structurel. La loi du 15 novembre 2013 a traité les questions de gouvernance tandis que les aspects relatifs à la régulation économique avaient été renvoyés à une future loi audiovisuelle qui n'a jamais vu le jour. Je craindrais aujourd'hui une focalisation trop forte sur les aspects structurels et institutionnels qui ne prendraient pas assez en compte la régulation économique.

La nomination du président de Radio France interviendra effectivement au premier semestre 2019. D'ici là, il conviendra de transposer en droit français la directive européenne précitée qui sera adoptée en décembre 2017. Le législateur, en ayant une conception large de cette transposition, pourra alors agir pour améliorer la régulation audiovisuelle. J'attire toutefois votre attention sur la nécessité d'adopter ce texte dans les premiers mois de l'année 2018, sans quoi il semblerait compliqué d'appliquer la nouvelle législation au processus de nomination du prochain président de Radio France.

Vous m'avez également interrogé, monsieur Leleux, sur l'augmentation du nombre de plaintes et l'efficacité de notre processus de sanction. Cette compétence ressort des missions de notre directeur général. Je puis toutefois vous indiquer que neuf nouveaux dossiers ont été transmis à notre rapporteur indépendant depuis le début de l'année 2017. Ce dernier a effectivement été nommé il y a peu président de la Cour administrative d'appel de Lyon, ce qui limite évidemment son temps de présence à Paris pour exercer sa mission de rapporteur indépendant auprès du CSA. Néanmoins, avant cette nomination, nous avons observé une forte accélération des remises de rapports. Malgré les contraintes logistiques que je viens de citer, je ne crois pas que le CSA ait forcément besoin d'un rapporteur à temps

plein et je suis même favorable à ce qu'il soit également magistrat administratif, ce qui évite qu'il demeure isolé dans ses fonctions. En tout état de cause, la décision de modifier l'organisation actuelle appartiendra au vice-président du Conseil d'État lorsque le mandat de quatre ans de M. Fraisse arrivera à échéance à la fin de l'année 2018.

S'agissant des demandes de la chaîne TF1 émises dans le cadre de la procédure de renouvellement de son autorisation, je serais prudent dans ma réponse puisque le dossier est actuellement en cours d'examen devant le Conseil. Ce sujet figure à l'ordre du jour du Conseil lors de sa réunion de demain. Il ne s'agira cependant que d'un premier débat ; le collège ne tranchera évidemment pas ce dossier demain. Je vous rappelle que cette affaire n'est pas nouvelle : dès 2016, elle avait été évoquée en audience publique par M6 comme par TF1 en présence des tiers intéressés qui aujourd'hui m'écrivent courrier sur courrier. TF1 n'utilise aujourd'hui pas la possibilité ouverte par le législateur d'appliquer une coupure publicitaire aux journaux d'information d'une durée supérieure à 30 minutes. Depuis les débuts de la chaîne, le paysage audiovisuel s'est profondément modifié et les chaînes d'information en continu fonctionnent largement grâce à la publicité. Le gain estimé par TF1 d'une coupure publicitaire lors de ses journaux est compris entre 15 et 80 millions d'euros. Le résultat exact dépendra de la politique mise en place dans ce domaine par la chaîne afin d'éviter que les téléspectateurs publiphobes ne quittent son antenne, d'autant que nombre d'entre eux estiment que la publicité est incompatible avec une information bien souvent dramatique. La décision du CSA en la matière sera notamment envisagée à l'aune des chiffres globaux de la publicité à la télévision. En 2015, les recettes publicitaires toutes chaînes confondues ont atteint 10,5 milliards d'euros puis se sont établies à 11 milliards d'euros en 2016, la télévision représentant 31 % du chiffre d'affaires publicitaire réalisé par les médias.

Pour ce qui concerne la numérotation des chaînes, la délibération en date du 15 février 2017 a fixé des règles claires. J'ai récemment rencontré MM. Combes et Weill qui se sont engagés à ce que SFR applique sans délai la numérotation logique. Le dialogue avec Canal + est en revanche plus difficile.

J'aborderai maintenant le sujet de la radio numérique terrestre. À Paris, Marseille et Nice, nous avons rencontré autant d'échecs que de succès. J'estime qu'il faut aujourd'hui sérier nos objectifs sur les zones les plus denses et sur celles qui posent des difficultés en matière de fréquences hertziennes. Nous devons également focaliser notre attention sur la continuité des trajets. Quoi qu'il en soit la limite de 20 % fixée pour les équipementiers sera prochainement dépassée.

Madame Lepage, vous avez mentionné avec raison le chemin qui reste à parcourir dans l'égalité entre les femmes et les hommes. Il s'agit d'un objectif essentiel du CSA : un groupe de travail y est consacré et nous mettons en place de fréquentes actions de persuasion comme de nombreux colloques mais il est vrai que les progrès demeurent trop lents. Ainsi, si la France compte 52 % de femmes, elles ne sont que 36 % à l'écran dans des rôles parfois peu qualitatifs. La loi du 4 août 2014 nous donne des outils supplémentaires pour améliorer la lutte contre les stéréotypes et les violences faites aux femmes. Notre dernière enquête montre toutefois des résultats décevants s'agissant des expertes malgré un guide publié par le CSA sur ce sujet. Des progrès sont en revanche à noter pour les chroniqueuses, les journalistes et les animatrices. Un décalage important demeure entre la télévision et la radio, univers encore très majoritairement masculins. En 2016, le CSA a lancé l'opération « Quatre saisons du sport féminin », au lancement de laquelle, le 1^{er} février, quatre ministres étaient présents au CSA. L'opération a été reprise en 2017 et je rencontrerai à la rentrée la ministre des sports Laura Flessel pour progresser ensemble grâce à des actions concrètes de lutte contre les stéréotypes.

M. David Assouline. – Tout le monde fait appel à vous et reconnaît donc le CSA comme un organisme nécessaire mais vous tenez aussi le rôle de bouc émissaire. Vous avez évoqué la nécessité de conduire une réforme, c'est entendu. Le monde de l'audiovisuel a en effet, complètement changé depuis 1986 de telle sorte qu'il faudrait pouvoir repartir d'une feuille blanche. Je suis néanmoins très sceptique sur le fait que cette réforme soit conduite au cours de cette législature.

Concernant TF1, il ne faut pas oublier que cette société bénéficie du canal n° 1 qui aurait dû revenir au service public. Il y a donc des obligations particulières qui concernent cette entreprise, notamment concernant ses journaux télévisés.

Il y a un *lobbying* de la part des médias privés afin de supprimer la publicité sur le service public. Si j'entends le débat sur la spécificité des chaînes publiques, je ne crois pas qu'il faille céder aux demandes du secteur privé.

Vous n'en dites pas assez, monsieur le président, sur Canal+. Il y a quelque chose de très inquiétant concernant cette entreprise, qui demeure un acteur essentiel du secteur du cinéma. On ne peut souscrire à l'attitude des dirigeants qui ont décidé de ne plus s'inscrire dans le fonctionnement normal et respectueux propre au secteur des médias dont témoigne la décision de ne plus rémunérer les auteurs. On a l'impression qu'on n'y peut rien et que les méthodes propres au milieu de l'industrie et de la finance s'imposent aujourd'hui au secteur des médias. À cet égard, je crains le pire.

Je voulais également rappeler la mission qui m'a été confiée sous la précédente législature par le Premier ministre concernant le sport à la télévision et plus particulièrement son accessibilité au plus grand nombre. Cette mission portait notamment sur la diffusion du sport féminin, la retransmission des événements majeurs et la diversité des disciplines mises en valeur. Je souhaiterais savoir ce qu'en pense le président du CSA et s'il a été consulté sur les évolutions envisagées du décret relatif aux événements majeurs.

Mme Maryvonne Blondin. – Je rappelle mon attachement aux chaînes de proximité. En 2014, la mission conduite par Anne Brucy sur l'avenir de France 3 avait fait des propositions concernant les télévisions de proximité en région. Des pactes d'avenir ont été conclus entre certaines régions et l'État ; c'est notamment le cas de la Bretagne qui s'est engagée pour développer une offre régionalisée. On constate aujourd'hui une réduction des plages horaires locales sur France 3, ce qui impacte le temps consacré aux émissions en breton.

Je souhaiterais également vous interroger sur les évolutions concernant les emplois d'intermittents dans l'audiovisuel public : le recours à l'intermittence est-il en baisse ou, au contraire, constate-t-on la persistance d'un recours excessif ?

M. Loïc Hervé. – Quel bilan dressez-vous des élections présidentielle et législatives, ainsi que la phase des primaires qui les a précédées ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Concernant les télévisions locales, beaucoup de régions réfléchissent et il convient de noter le rôle intéressant joué par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), qui propose de financer des chaînes locales dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens. Cette action apparaît utile pour préserver une offre locale spécifique.

M. Olivier Schrameck. –Le chemin était étroit pour conduire à une réforme large et il existe plusieurs possibilités pour la mener à bien : outre le lancement d'un processus de codification de la loi de 1986 qui permettrait d'en moderniser certaines dispositions, une démarche de simplification serait utile mais le secteur de l'audiovisuel ne figure pas parmi les thématiques retenues par le Gouvernement dans son projet de loi de simplification. Le recours à une proposition de loi constitue enfin une autre possibilité pour atteindre cet objectif. Aucun chemin ne doit être écarté par avance, compte tenu des difficultés d'agenda significatives qui se dressent pour conduire cette réforme.

Concernant TF1, le CSA n'a jamais hésité à s'opposer à certaines initiatives de cette entreprise, comme cela a été le cas à propos de la demande de diffusion de LCI sur la télévision hertzienne gratuite. Depuis lors, les études d'impact du Conseil sont devenues contradictoires, ce qui limite ses possibilités d'action.

Le Conseil a également eu l'occasion d'exprimer sa préoccupation à l'occasion des bouleversements qu'a connus la rédaction de la chaîne i-Télé. Nous n'avons pas, néanmoins, de pouvoirs comparables à ceux du ministère du travail pour examiner la situation des personnels de cette société. Les débats avec Canal+ sont nombreux. Ils concernent notamment les questions de numérotation, de mise en œuvre de loi sur la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias du 14 novembre 2016, l'affaire de la rémunération des droits d'auteur ainsi que les aspects disciplinaires. Je remarque qu'aucune société de perception et de répartition des droits d'auteur ne nous a saisis en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986. Nous ne pouvons intervenir de notre propre initiative dans un conflit privé.

Concernant le sport à la télévision, nous partageons vos préoccupations. Les sommes consacrées par SFR au rachat des droits de la *Premier League* ainsi que les montants évoqués pour le futur appel d'offres de la Ligue 1 peuvent laisser craindre une limitation des moyens consacrés à la production audiovisuelle.

Le CSA n'est pas associé à la réflexion sur la liste des événements majeurs comme il ne l'est pas non plus aux réflexions du CNC sur la production locale ni au débat sur l'évolution de la chronologie des médias.

La chaîne France 3 connaît une situation très hétérogène au plan local et nous souhaitons que des coopérations confiantes puissent être conduites.

Concernant les intermittents, nous disposons de données globales mais tardives et, là encore, nous ne disposons pas de pouvoirs comparables à ceux de l'Inspection du travail. Nous savons que le recours au statut d'intermittent n'est pas toujours justifié mais il n'entre pas dans nos compétences de nous en occuper.

Nous préparons un rapport concernant les campagnes présidentielle et législative, qui sera assorti de recommandations concernant, en particulier, la communication hors campagne. Nous devons tenir compte que la notion d'alternance politique et d'opposition a évolué à l'issue du dernier scrutin.

Concernant la télévision locale, nous pensons que des approches tripartites doivent être conduites, qui associeraient les télévisions privées, les antennes locales de France 3 et le réseau France Bleu.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je souhaiterais, en conclusion, saluer la qualité des rapports annuels du CSA ainsi que la collaboration qu’entretiennent nos institutions, dont ont témoigné nos échanges lors du débat sur la loi relative au second dividende numérique.

Concernant la chronologie des médias, notre commission a auditionné l’ensemble des acteurs de la filière et poursuivra ses échanges avec d’autres intervenants, comme le CSA et la médiatrice du cinéma.

La réunion est close à 11 h 10

Audition de Mme Laura Flessel, ministre des sports (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Mercredi 19 juillet 2017

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Groupe de travail « culture et handicap » - Présentation du rapport d’information

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le rapport qui nous est présenté aujourd’hui est le fruit d’un travail de longue haleine, lancé au printemps 2015 à la suite de la table-ronde qui avait pour objet de dresser le bilan des dix années d’application de la loi du 11 février 2005 relative à l’égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées en matière culturelle. Cette table ronde nous avait permis de mesurer combien nous étions encore loin du compte. Le travail d’information réalisé n’en est que plus précieux, en ce qu’il permettra d’éclairer l’action publique sur le sujet.

Je rappelle que notre commission est très attentive au respect des droits culturels, qu’elle a fait inscrire dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), en particulier ceux des personnes handicapées ; au sein de la loi « création, architecture et patrimoine » du 7 juillet 2016, le Sénat a ainsi fixé pour objectif à la politique culturelle la promotion de l’accès à la culture pour les personnes en situation de handicap et de leur contribution à la création artistique et culturelle. En février dernier, le Sénat a accueilli les assises nationales des droits culturels, en partenariat avec l’association Cemaforre.

Mme Nicole Duranton. – Notre groupe de travail s’est donné pour objectifs de mettre en lumière l’apport d’une activité artistique ou culturelle pour les personnes en situation de handicap et pour la société, de décrypter le cadre juridique applicable en la matière, d’identifier les obstacles rencontrés par les personnes en situation de handicap pour pratiquer une activité artistique ou culturelle et de soumettre des préconisations pour améliorer la situation.

En règle générale, la question de l'accès à la culture des personnes en situation de handicap est abordée principalement sous le prisme de l'accessibilité physique des lieux de culture ou de l'accessibilité des contenus culturels. Si cette approche est indispensable, elle est aussi très réductrice.

Car les personnes handicapées sont bien des personnes, pleines et entières, avant de se définir par un quelconque handicap, qu'il soit physique, sensoriel, mental, cognitif ou psychique ou la combinaison de plusieurs d'entre eux. Elles ne sauraient donc être cantonnées à un simple rôle de spectateur et elles aspirent, comme tout individu, à être des acteurs de la culture à part entière.

L'une des premières revendications des personnes handicapées, c'est de pouvoir jouir des mêmes droits que les autres. Ni plus, ni moins. C'est une question d'égalité de traitement. Sans s'attarder sur cet aspect très juridique, l'accès à la création revêt un enjeu particulier pour les personnes en situation de handicap.

D'une part, parce qu'il s'agit d'un formidable vecteur d'émancipation et d'autonomie. Les personnes en situation de handicap que nous avons rencontrées ont été unanimes sur ce point, évoquant tour à tour, la possibilité offerte par l'activité artistique ou culturelle de s'abstraire de son handicap et de faire tomber les préjugés sur de prétendues incapacités, ou encore l'autonomie procurée dans l'expression et dans l'appréhension du quotidien.

D'autre part, parce qu'il s'agit d'un moyen, pour ces personnes que notre société relègue trop souvent en marge, de tisser du lien social, de s'intégrer, d'être reconnues à leur pleine place dans la société. Pour reprendre les propos que Patrick Gohet, l'adjoint au Défenseur des droits, a tenus devant nous, l'accès à la culture leur permet de révéler, aux yeux des personnes dites « valides » ou « normales », leur pleine humanité.

Au regard de ces considérations, il nous paraît important que la question de l'accès à la culture de ces personnes soit regardée, non comme une compensation, mais comme la juste reconnaissance de leur place au sein de la société et de leurs capacités.

En outre, les effets bénéfiques de leur accès à la création sont loin de se limiter à elles seules : ils s'étendent à la société dans son ensemble.

Déjà parce que la culture s'enrichit de la singularité de chacun. Les personnes dites « valides » ou « normales » qui nous ont présenté les initiatives auxquelles elles participent ont toutes souligné les bénéfices qu'elles ont retirés de ces expériences, en particulier le changement de regard qu'elles portent sur le handicap et l'évolution des représentations qu'elles en avaient, mais aussi le changement d'approche positif que cette confrontation a engendrée pour leur travail, au travers notamment de l'adaptation de leurs méthodes d'enseignement. La metteuse en scène Madeleine Louarn, qui dirige le théâtre de l'Entresort et travaille notamment avec des comédiens handicapés mentaux, nous a interpellées en nous racontant combien la réaction de ces comédiens face à une œuvre l'avait généralement amené à faire évoluer sa propre perception de l'œuvre et à ouvrir des pistes insoupçonnées dans le processus de création.

Autre bénéfice pour la société, les démarches réalisées en direction des publics handicapés profitent toujours à d'autres publics. Vient naturellement à l'esprit le cas des familles avec enfants, des personnes âgées avec des problèmes de mobilité ou de déficience

sensorielle, des personnes victimes d'une blessure temporaire. Mais, l'expérience montre aussi que les médiations conçues en direction des publics handicapés sont progressivement fréquentées par tous les publics qui découvrent à travers elles de nouvelles approches de l'art et de la culture.

Enfin, le vieillissement de la population et l'augmentation des problèmes de santé chroniques contribuent à accroître la proportion de personnes en situation de handicap dans notre pays et peuvent constituer des arguments supplémentaires pour s'attaquer d'urgence à cette question.

En un an, le groupe de travail a conduit près d'une trentaine d'auditions, qui ont permis de recueillir le témoignage d'artistes en situation de handicap, d'associations représentatives des personnes handicapées, d'associations œuvrant pour faciliter l'accès à la culture des personnes handicapées, de professionnels de santé, d'établissements culturels ou encore de fonctionnaires de l'État. Plusieurs départements nous ont également fait part des actions qu'ils entreprennent. Ces travaux ont été l'occasion pour nous de découvrir à la fois ce qui a été mis en place pour faciliter l'accès des personnes en situation de handicap à la création et à la pratique artistiques et culturelles, mais aussi le fossé qui demeure entre ce que prévoit le droit et sa traduction dans la réalité.

Que dit le droit ? Le texte de loi de référence en matière de handicap dans notre pays, la loi « handicap » du 11 février 2005, ne mentionne pas expressément l'accès à la culture.

Certes, le droit international est très clair sur ce sujet. La convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, en particulier, reconnaît « le droit des personnes handicapées de participer à la vie culturelle sur la base de l'égalité avec l'autre » – j'insiste bien sur ce second aspect. Ce qui implique de développer des produits culturels dans des formats accessibles et de garantir l'accessibilité des lieux de culture au sens large, mais aussi « de donner aux personnes handicapées la possibilité de développer et de réaliser leur potentiel créatif, artistique et intellectuel ».

Par ailleurs, plusieurs principes consacrés par la loi de 2005 trouvent pleinement à s'appliquer dans le domaine culturel. Il en va ainsi du droit à compensation des conséquences du handicap, dont le but est de permettre aux personnes handicapées de mener une vie sociale la plus normale possible, au travers de la rédaction d'un projet de vie détaillant les besoins et les aspirations de la personne. Mais c'est surtout le principe d'accessibilité qui a fait naître une série d'obligations dans le domaine culturel.

Pour autant, le silence de la loi de 2005 a eu des conséquences regrettables. Il a pu alimenter la perception, déjà trop répandue, que les questions culturelles seraient mineures, et a sans doute contribué à ce que cette dimension soit, jusqu'alors, relativement négligée.

Il faut espérer que la consécration législative récente des droits culturels, à l'initiative du Sénat, permettent progressivement de rectifier le tir. Cette notion invite davantage à prendre en compte la diversité des besoins de chacun et promeut les politiques inclusives. Dans la foulée de cette consécration, la loi « création » du 7 juillet 2016 a assigné aux politiques publiques l'objectif de favoriser l'accessibilité des œuvres et de promouvoir les initiatives professionnelles, associatives et indépendantes qui facilitent l'accès à la culture et aux arts des personnes en situation de handicap ainsi que leur contribution à la création artistique et culturelle.

Après avoir examiné la situation sous l'angle juridique, j'en viens à l'état des lieux sur le terrain.

Depuis bientôt vingt ans, le ministère chargé de la culture s'est efforcé de favoriser, dans le cadre de sa mission de démocratisation culturelle, l'accès des personnes en situation de handicap aux équipements, aux contenus culturels, à la pratique artistique, à la formation et aux métiers de la culture. Pour l'aider dans cette démarche, il a mis en place, en partenariat avec le ministère chargé des personnes handicapées, une enceinte pour dialoguer, sur une base bisannuelle, avec les principales associations de personnes handicapées : il s'agit de la commission nationale culture et handicap.

Si les efforts entrepris ont permis d'enregistrer des progrès notables, le chemin à parcourir est loin d'être terminé. Parmi les causes que nous avons identifiées figure naturellement le manque de moyens financiers. Nous pensons aussi que le caractère largement partenarial de cette politique, menée souvent conjointement avec les ministères chargés des personnes handicapées, de la santé ou de l'éducation, a pu parfois en ralentir la mise en œuvre. La dimension culturelle ne constitue évidemment pas la priorité de l'action des autres ministères impliqués et il manquait jusqu'à présent une impulsion interministérielle suffisamment forte sur le sujet. Les pouvoirs et les moyens d'action du comité interministériel du handicap, installé depuis 2010, étaient réduits, son rôle se limitant à assurer la coordination entre les politiques définies par chacun des ministères.

Autre élément en demi-teinte : le programme « culture et santé » qui vise à encourager les liens entre les établissements de santé et les établissements culturels. Dans un certain nombre de régions, il a été opportunément étendu, sur la base d'une expérimentation, aux établissements du secteur médico-social et a ainsi pu bénéficier aux personnes en situation de handicap placées dans ces établissements. On peut toutefois regretter que les partenariats entre les établissements du secteur médico-social et les établissements culturels ne soient pas davantage encouragés, voire généralisés, compte tenu des bienfaits apportés au patient par la pratique d'une activité culturelle.

Idem s'agissant des établissements culturels publics. Nous avons pu constater au cours de nos auditions que les démarches entreprises par ces établissements, en particulier les musées et sites patrimoniaux, en direction des publics handicapés ou fragiles ont permis d'enregistrer des progrès significatifs dans la fréquentation, même si la situation demeure inégale. Un certain nombre de pratiques innovantes pourraient être systématisées. Les initiatives menées par le musée du Louvre et le musée du Quai Branly, en particulier, nous ont fait forte impression, qu'il s'agisse des efforts faits en matière d'accueil dès les abords des musées, des médiations conçues pour stimuler ces publics, ou des partenariats noués avec des associations intervenant auprès des personnes handicapées ou des établissements du secteur médico-social.

J'en viens enfin au rôle des associations. De nombreuses structures artistiques et culturelles se sont développées à travers tout le territoire pour permettre aux personnes en situation de handicap de pratiquer l'activité artistique et culturelle de leur choix : troupes de théâtre, cours de danse ou de musique, ateliers d'arts plastiques. Malheureusement, leur nombre est encore insuffisant, avec de grandes inégalités territoriales. Surtout, leur existence demeure souvent extrêmement fragile. Nous avons pu mesurer à quel point elles tiennent à la motivation d'une femme ou d'un homme et à la réunion d'un certain nombre de conditions matérielles. Le départ du porteur de projets, la perte d'une salle ou encore un revers dans le

financement, qu'il soit public ou privé, et tout s'effondre. Sans compter qu'elles manquent, bien souvent, de visibilité et restent méconnues, y compris du public auquel elles s'adressent.

Bref, en dépit des actions des pouvoirs publics et des associations, l'accès des personnes en situation de handicap à la culture, en particulier à la pratique artistique et culturelle, n'est pas aujourd'hui pleinement assuré. Le manque de visibilité de l'action publique, le manque de moyens humains et matériels, le manque de données précises sur les initiatives existantes comme le manque de visibilité de celles-ci sont autant de causes auxquelles il faut sans délai s'attaquer pour permettre aux personnes en situation de handicap de devenir enfin des acteurs de la culture à part entière.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Compte tenu des enjeux que nous avons perçus, nous formulons une vingtaine de propositions pour répondre aux lacunes et faiblesses que nous avons identifiées. Nous avons choisi de les organiser autour de sept thèmes : les sept domaines dans lesquels il nous semble que les efforts devraient prioritairement porter.

Notre premier thème, c'est de tout mettre en œuvre pour modifier la manière dont le handicap est perçu. Notre société est marquée par une forte appréhension vis-à-vis du handicap, dont les causes tiennent à la fois à une profonde méconnaissance de celui-ci dans ses différentes formes et à une sorte de sentiment de culpabilité des personnes dites « normales » ou « valides » à l'égard des personnes handicapées. Ces deux motifs expliquent que les personnes handicapées soient tenues, même inconsciemment, à l'écart ou en marge de la société, au point d'aboutir à un cloisonnement réel de celle-ci entre « valides » et « non-valides ».

Il n'y a qu'à voir les programmes à la télévision ! En 2016, seules 0,8 % des personnes apparaissant à l'écran présentaient un handicap : ces chiffres illustrent bien à quel point les personnes handicapées sont comme invisibles. Rien n'est fait dans leur direction et une bonne partie de la société préfère ne pas les voir. Cette situation constitue évidemment un puissant frein au développement d'offres culturelles inclusives.

Il faut faire en sorte que les personnes en situation de handicap soient visibles, que leur présence soit naturelle et leur apport reconnu. À cette fin, il nous semble qu'un accent devrait être mis dans deux directions.

D'une part, au niveau de l'école. C'est dès le plus jeune âge qu'il faut sensibiliser au handicap. Nous souhaitons que la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire soit accrue, que leur intégration à l'école et dans les activités périscolaires soit améliorée et que tous les élèves soient davantage éveillés à la différence et au respect de l'autre, ce qui suppose également de se pencher sur la formation dispensée aux enseignants au sein des ESPÉ.

D'autre part, nous pensons qu'il faut véritablement redoubler d'efforts pour accroître la visibilité des personnes en situation de handicap dans les médias, en particulier à la télévision. Sous l'impulsion du CSA, les chaînes ont amorcé un travail dans cette direction ces dernières années, sans que l'on puisse encore se satisfaire de la situation actuelle. Il faut que la représentation des personnes handicapées soit mieux assurée, mais aussi qu'elle soit équilibrée, positive et inclusive. Ce qui exige aussi que la présence sur les plateaux de télévision de personnes handicapées ne s'explique plus seulement par leur handicap, mais par leur qualité d'expert d'un sujet. La culture journalistique actuelle tend à éviter de montrer le handicap à la télévision, sauf quand il est question de ce sujet précis.

Le deuxième thème de réflexion du groupe de travail a porté sur les modalités de prise en compte du handicap dans nos politiques publiques.

Nous pensons qu'il est indispensable que la question du handicap soit à la fois appréhendée et traitée de manière transversale. La tutelle exercée par le ministère chargé de la santé ou des affaires sociales sur le ministère chargé des personnes handicapées a longtemps conduit à aborder prioritairement le handicap sous un angle médico-social, ce qui est très réducteur. Le fait que le secrétaire d'État aux personnes handicapées soit, depuis quelques mois, directement placé auprès du Premier ministre nous semble aller dans le bon sens.

Encore faut-il poursuivre dans cette voie. Il faut maintenant faire en sorte que la question du handicap devienne un réflexe lorsque nous légiférons, que les droits des personnes handicapées soient prévus dans les lois générales, que chaque principe que la loi pose soit immédiatement décliné pour les personnes handicapées si une adaptation se révèle nécessaire. En envisageant ainsi, dès l'origine, les différentes configurations nécessaires en fonction des besoins de chacun, le coût global sera connu, intégré et, espérons-le, davantage accepté.

Nous estimons également qu'une politique véritablement inclusive ne pourra être définie que sur la base d'une co-construction avec les personnes handicapées pour l'ensemble des politiques publiques. La consultation des associations représentatives des personnes handicapées, par le biais du Conseil national consultatif des personnes handicapées que notre collègue Dominique Gillot préside, revêt donc une dimension essentielle.

Pour autant, il nous semble que les associations et fédérations représentant les personnes handicapées gagneraient à parler davantage d'une même voix sur un certain nombre de sujets, parmi lesquels figurent les questions d'accessibilité ou de la création, qui constituent des problématiques communes à l'ensemble du monde du handicap. Il faut qu'elles poursuivent leur mise en réseau pour accroître la portée de leurs revendications. Il nous paraît très important qu'elles prennent conscience que le fait de porter un message commun n'interdit pas les déclinaisons particulières.

Notre troisième axe de réflexion a trait aux moyens à allouer à l'objectif d'accès à la création et à la pratique artistique et culturelle des personnes en situation de handicap.

L'État et les collectivités territoriales doivent davantage se mobiliser pour accompagner les associations, dont le rôle est essentiel, y compris dans les zones rurales. L'appui financier des pouvoirs publics doit être à la fois accru et pérennisé. Vous me permettez à cette occasion de dire mon inquiétude suite à l'annonce faite par le Président de la République lundi exigeant finalement non plus 10 mais 13 milliards d'euros d'économies de la part des collectivités territoriales. Quand on sait qu'elles sont le fer de lance de la politique culturelle, il y a matière à s'interroger.

Nous pensons aussi qu'une meilleure articulation de l'action de l'État et des collectivités territoriales permettrait d'améliorer la cohérence et la lisibilité de l'action publique. Il ne faut pas que le soutien public se résume à un simple saupoudrage. Nous suggérons, en particulier, que des discussions se tiennent chaque année sur l'accès des personnes handicapées aux droits culturels au sein des « CTAP culture », que les initiatives qui ont fait la preuve de leur efficacité soient clairement identifiées et que des critères précis soient définis pour déterminer les projets susceptibles de bénéficier de subventions publiques. À nos yeux, les initiatives qui présentent un caractère inclusif ou qui donnent aux participants

en situation de handicap les meilleures chances de préserver ou de développer leur autonomie artistique, culturelle et intellectuelle devraient être privilégiées.

Les autres acteurs devraient également être mobilisés. Concernant les établissements culturels publics, il serait souhaitable d'inscrire systématiquement la question de l'accueil des personnes en situation de handicap dans leurs contrats d'objectifs et de moyens. Cette mesure pourrait permettre de progresser, en particulier dans le domaine du spectacle vivant, aujourd'hui encore en retrait.

Plusieurs associations que nous avons entendues ont également évoqué l'intérêt de mettre en place un dispositif similaire à celui applicable au mécénat pour les œuvres d'art pour inciter les entreprises privées à s'engager en faveur de l'accès des publics handicapés à la culture et à la création artistique. De fait, la plupart des grands musées ont d'ores et déjà recours au mécénat pour financer certaines de leurs actions à destination des publics en situation de handicap. Il s'avère que les entreprises répondent plutôt positivement aux sollicitations sur ce type de projets qui permettent de valoriser leur image sociale. Ce pourrait donc être une piste pour venir en aide à de plus petits établissements ou structures, pour lesquels la recherche de partenariats privés est moins naturelle et évidente. À titre personnel, je pense qu'il faut cependant être prudent avec l'appel au mécénat, qui ne doit pas conduire les pouvoirs publics à se délester de leurs obligations d'apporter une réponse égalitaire de service public sur tout le territoire.

Notre quatrième thème porte sur les politiques à mettre en œuvre. Nous sommes convaincues que les politiques inclusives doivent être privilégiées. Elles seules peuvent contribuer à changer le regard sur le handicap et à mettre un terme à la ségrégation qui règne entre « valides » et « non-valides ». Nous voudrions que l'accessibilité universelle devienne un réflexe. Elle profite à toutes sortes de publics et présente l'avantage de ne pas stigmatiser les personnes handicapées. C'est pourquoi elle ne doit pas être envisagée comme un coût, mais comme un investissement au profit de la société et de son avenir.

Au demeurant, il existe des cas dans lesquels le maintien d'une offre réservée aux publics handicapés demeure nécessaire. La situation très particulière des personnes qui vivent dans des établissements ou des services spécialisés du secteur médico-social le justifie par exemple. Ce n'est pas pour autant qu'il faut perdre de vue l'objectif d'inclusion. Il ne s'agit pas d'offrir aux patients un « ersatz de culture », mais bien la culture, telle que la vit et la pratique l'ensemble de la société. La dignité des patients doit être respectée. Dans ce contexte, les partenariats avec des établissements culturels et des artistes doivent être développés.

Notre cinquième proposition a trait à l'information disponible. Le manque d'information est l'un des principaux freins actuels à la pratique artistique et culturelle des personnes en situation de handicap.

Il serait essentiel pour ces personnes de disposer d'une cartographie précise et fiable faisant apparaître l'ensemble des initiatives auxquelles elles sont susceptibles de pouvoir s'inscrire. Un grand travail de recensement doit être réalisé.

Nous estimons également que de nombreux bénéfices pourraient être retirés d'une campagne de communication nationale sur le thème de la culture et du handicap faisant le point sur les droits des personnes concernées et les possibilités offertes. Elle témoignerait de la mobilisation de l'État sur cet enjeu important pour l'inclusion des personnes en situation de

handicap, donnerait de la lisibilité à l'action publique et pourrait enclencher une dynamique dans les territoires en incitant tous les acteurs à s'engager.

Nous pensons enfin que les établissements culturels doivent mieux communiquer en direction des publics handicapés. L'accessibilité des sites internet des établissements et structures culturels constitue aujourd'hui un enjeu fondamental pour faciliter l'accès des personnes en situation de handicap à la culture. Un travail important doit être engagé car le dernier baromètre de l'accessibilité numérique laisse apparaître des résultats moyens.

J'en viens maintenant au sixième axe de réflexion du groupe de travail : la formation. Les efforts à fournir dans ce domaine sont indispensables tant il s'agit bien souvent de l'un des principaux obstacles pointés du doigt. Ces efforts de formation doivent porter dans deux directions.

D'une part, il faut davantage sensibiliser les personnels de santé aux enjeux de la pratique artistique et culturelle dans les établissements du secteur médico-social. Les expériences montrent combien elle contribue à l'épanouissement personnel du patient et à la qualité des soins. Il semble préférable que cette pratique soit dispensée par de véritables professionnels de la culture pour en garantir la qualité et fournir l'occasion de contacts avec le monde extérieur. La nomination, au sein de chaque établissement, d'un référent chargé de définir la politique culturelle et de nouer des partenariats avec les établissements culturels locaux pourrait être un facteur de progrès.

D'autre part, il convient de mieux former les acteurs de la culture à la connaissance du handicap. La formation initiale dispensée au sein des établissements de l'enseignement supérieur culture, qui comprend également les écoles d'architecture, doit comporter, dans le tronc commun, des modules consacrés à cette problématique. De même, les établissements culturels doivent former leurs personnels, au titre de la formation continue, à l'accueil et à la prise en charge des personnes en situation de handicap.

La formation au handicap apparaît également indispensable dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation et dans les écoles de journalisme, au regard du rôle considérable que jouent les enseignants et les journalistes dans le regard que nous portons vis-à-vis de la différence.

En guise de dernier axe, nous soumettons deux chantiers de réflexion qui pourraient être ouverts au bénéfice des personnes handicapées.

Le premier chantier, c'est celui de la politique tarifaire. Il n'existe pas aujourd'hui de tarif spécifique en faveur des personnes handicapées pour leur permettre d'accéder aux lieux de culture. Mettre en place une politique tarifaire attractive pourrait jouer un rôle incitatif. Pourrait-on imaginer un dispositif similaire au « Pass culture » au profit des personnes handicapées pour témoigner de l'engagement de l'État à rendre concrets leurs droits culturels ?

Le deuxième chantier concerne la professionnalisation des artistes handicapés. Les barrières à l'entrée des métiers du spectacle pour les personnes en situation de handicap sont aujourd'hui fortes. Les causes en sont partiellement imputables aux caractéristiques propres à ce secteur d'activité, qui le rendent peu accueillant à l'égard des personnes handicapées. Mais, elles s'expliquent aussi par le fait que les dispositifs d'aide actuels sont peu adaptés aux spécificités de l'emploi au sein des entreprises du spectacle et que les règles

de plafond et de réduction applicables en matière d'allocation adulte handicapé n'encouragent pas les personnes handicapées à embrasser une carrière d'intermittents. Des réflexions approfondies pourraient être conduites sur ces différents sujets.

Mme Dominique Gillot. – Je salue l'important travail réalisé par les rapporteurs, qui témoigne d'une vraie connaissance de ce que les personnes handicapées peuvent apporter. Vous avez très justement commencé votre propos en rappelant que les personnes handicapées sont des personnes à part entière ; c'est pourquoi je préfère dire que les politiques menées le sont en leur direction et non en leur faveur.

Vous avez également raison de souligner la nécessité d'une politique transversale en la matière. La nomination d'un secrétaire d'État auprès du Premier ministre et non rattaché au ministre de la santé est un signe favorable. Elle ne doit cependant pas se traduire par un désengagement des autres ministères, qui ne doivent pas être exonérés de l'obligation de prendre en compte la problématique de l'inclusivité. La prise en compte de la problématique du handicap dans les lois générales est une nécessité pour éviter les exclusions. Cela suppose d'accroître les enveloppes globales des ministères.

Je ne doute pas que ce rapport marquera s'agissant de la place des personnes handicapées dans les politiques culturelles.

Mme Françoise Laborde. – J'étais membre du groupe de travail et je sais l'importance du travail réalisé. Lorsque l'on se penche sur ce sujet, les contraintes financières et humaines nous sont souvent opposées. Ces dernières sont importantes mais il convient de mettre en face le bien-être des personnes handicapées et tout ce qu'elles peuvent apporter à la société. C'est sans commune mesure ! La difficulté réside cependant dans la diversité des handicaps mais elle n'a rien d'insurmontable.

J'espère une évolution des pratiques et aussi une institutionnalisation de celles-ci. Trop souvent, les initiatives en la matière proviennent de la bonne volonté de quelques personnes et sont donc peu pérennes.

Je salue les propositions que vous avez formulées, à quelques remarques près. S'agissant du mécénat, il s'agit d'une piste intéressante mais elle ne doit pas conduire les pouvoirs publics à se délester du financement de la politique en direction des personnes handicapées. Enfin, les usages du numérique ne me semblent pas à la hauteur des possibilités qu'il offre.

Incontestablement, ce rapport fera date.

Mme Colette Mélot. – Votre rapport traite d'un sujet très important qui appelle le consensus. Je souhaite que les propositions que vous avez formulées ne demeurent pas des vœux pieux mais qu'ils trouvent une traduction rapide. Il nous revient, à nous sénateurs, d'exercer notre fonction de contrôle en ce sens.

Vous avez souligné l'importance d'une prise de conscience des problématiques liées au handicap et le rôle que doivent jouer l'école, les ESPÉ, les chaînes de télévision, etc. Je partage vos recommandations ainsi que le souhait que l'ensemble des politiques publiques prennent en compte ces enjeux.

Mme Christine Prunaud. – Je joins ma voix aux félicitations de nos collègues : votre constat est réaliste et vos propositions particulièrement intéressantes. Votre rapport est

excellent ; il nous faut le faire connaître aux professionnels du handicap sur nos territoires. Comme nous l'avons évoqué hier lors de l'audition de Mme Laura Flessel, ministre des sports, s'agissant des activités sportives, la culture représente une passerelle pour les personnes handicapées afin de les rendre plus visibles dans la société. Vous l'avez dit avec beaucoup de justesse, les personnes handicapées sont trop souvent invisibles.

Les parlementaires n'ont pas toujours fait suffisamment pour promouvoir l'accessibilité dans les textes de loi, même si nous sommes particulièrement sensibilisés dans notre commission à la question du handicap. Par ailleurs, les moyens financiers consacrés à ces politiques demeurent insuffisants.

Je partage votre analyse sur la nécessité de faire évoluer la perception du handicap afin de faire reculer le cloisonnement dont souffrent ces personnes. À cet égard il est indispensable d'améliorer l'accompagnement des professionnels, notamment des enseignants, grâce à des moyens adéquats et une formation adaptée. Il est de notre responsabilité collective d'agir pour que votre conclusion –« *Il faut que l'accessibilité universelle devienne un réflexe* »- trouve une application concrète.

Mme Marie-Annick Duchêne. – La clarté et la précision de votre exposé m'ont éblouie. Je puis vous dire, pour avoir fait partie de nombreuses associations d'aide aux personnes handicapées, que la principale difficulté réside dans le caractère multiple du handicap : physique mais aussi mental avec, à chaque fois, des particularités qui démultiplient les besoins de prise en charge. Je souhaiterais évoquer devant vous l'initiative magnifique d'*Orphée*, le festival européen théâtre et handicap qui, depuis dix ans, fait monter sur les planches des personnes handicapées transformées chaque fois par le travail de la scène.

Mme Corinne Bouchoux. – Je vous remercie pour cet excellent travail, auquel il faudra donner suite dans nos départements. La question de l'accès à la culture n'est toutefois pas toujours au cœur des préoccupations des personnes handicapées. Ainsi, en visite dans un établissement pour adultes myopathes de Saint-Georges-sur-Loire pour évoquer le sujet des droits culturels, j'ai rapidement constaté que le débat tournait court, les personnes présentes m'interpellant sur la priorité que constitue pour eux leur droit à disposer d'une vie privée et amoureuse. Il est vrai qu'une vie pleine et entière ne se limite pas à l'accès à la culture ; le Sénat, après le renouvellement de septembre prochain devra se saisir de cet enjeu.

M. Jacques Groperrin. – J'ai beaucoup aimé votre référence à la nécessaire recherche de compétences au-delà du handicap. S'agissant de l'accès à la culture pour les personnes handicapées, qu'en est-il de la situation dans les autres pays européens ?

Mme Marie-France de Rose. – En tant que conseillère départementale j'ai, par le passé, présidé la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) des Hauts-de-Seine et je puis vous dire que le handicap représente toujours un drame pour les familles, qui se heurtent en outre à un décourageant labyrinthe administratif. Au-delà du seul accès à la culture, il est indispensable d'améliorer l'accompagnement global des familles.

M. Claude Kern. – Je souhaite appeler votre attention sur les difficultés rencontrées pour l'accompagnement des élèves handicapés pour les activités culturelles et artistiques.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Le travail que nous avons engagé avec ma collègue Nicole Durantou est évidemment loin d'être terminé. Nous avons ouvert un chantier,

au gré d'un calendrier de travail erratique lié à la période de suspension des travaux parlementaires. Mais, déjà, notre compréhension de la problématique et, plus largement de notre perception du handicap, autrefois teintée de gêne et de culpabilité, ont évolué. Les auditions menées ont fait apparaître combien l'inclusion dans la société constituait un objectif fondamental pour les politiques en faveur du handicap. Au travers de ce rapport, nous avons souhaité montrer que l'accès à la culture, dont l'acceptation est bien plus large que celle d'accessibilité, se trouvait au fondement de la possibilité pour ces femmes et ces hommes de « *vivre leur pleine humanité* » selon l'expression de Patrick Gohet. Je citerais également Madeleine Louarn, metteur en scène engagée, qui nous a expliqué, lors de son audition, combien était enrichissante, car différente, la perception des œuvres d'art par les personnes handicapées. Notre rencontre fut un moment particulièrement fort de la mission.

D'un point de vue institutionnel, peu m'importe qu'il existe ou non un secrétariat d'État dédié au handicap. L'essentiel est d'instaurer une transversalité des politiques publiques sur cette question et d'y consacrer des moyens suffisants. De trop nombreuses associations demeurent fragiles financièrement et les partenariats entre elles encore trop rares.

À la suite de ce rapport, il convient désormais de poursuivre concrètement les actions dont nous prônons la mise en œuvre. Monsieur Groperrin, nous n'avons pas à ce stade étudié la situation dans d'autres pays européens. Monsieur Kern, nous n'avons pas approfondi la question de l'accès des élèves à l'éducation artistique et aux activités périscolaires dans le rapport. Enfin, je partage l'opinion de notre collègue Dominique Gillot, qui regrettait l'expression « en faveur des personnes handicapées » ; nous l'avons ici, comme trop souvent, utilisée par réflexe, à notre corps défendant.

Mme Nicole Duranton. – Cette mission a profondément modifié mon regard sur les personnes handicapées, grâce à des rencontres magnifiques. J'ai, en particulier, été impressionnée par les politiques mises en œuvre par les musées du Louvre et du quai Branly.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Les Fonds régionaux d'action culturelle (FRAC) proposent également des initiatives époustouflantes.

Par ailleurs, j'ai été saisie, à Rouen, par les familles de deux jeunes collégiens en fauteuil roulant, qui se trouvaient fort démunies car la mission des AVS qui accompagnaient leurs enfants s'arrêtaient aux horaires du collège. Or, ces élèves étaient scolarisés en classe aménagée avec le conservatoire et se trouvaient dans l'impossibilité de réaliser seuls le trajet entre le collège et le conservatoire pourtant situé à proximité immédiate. En lien avec le principal, il m'a fallu près de trois mois pour résoudre ce problème. J'avais d'ailleurs interrogé le ministre de l'éducation nationale à ce sujet mais n'ai reçu à ce jour aucune réponse à ma question écrite.

La qualité de ce rapport et l'importance des sujets abordés nous obligent à un travail de suivi, peut-être une fois par an, avec les associations et les élus. Nous devons communiquer nos propositions aux professionnels de la culture et du handicap comme aux ministres concernés. Certes, le Gouvernement a annoncé une augmentation du montant de l'allocation pour adulte handicapé (AAH) mais une politique ambitieuse en faveur des personnes handicapées ne saurait se limiter à ses aspects financiers. Pour que l'inclusion fonctionne, il convient de veiller à la formation des professionnels en contact avec les personnes handicapées.

La commission autorise à l'unanimité la publication du rapport d'information.

Organismes extraparlimentaires – Désignations

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L'ordre du jour appelle la désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, de candidats proposés à la nomination du Sénat pour siéger au sein de deux organismes.

Pour siéger au sein de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques, j'ai été saisi de la candidature de Christian Manable et pour siéger à la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture, des candidatures de Jean-Pierre Leleux comme titulaire et de Françoise Férat comme suppléante.

M. David Assouline. – Cette proposition n'est pas dans les traditions de notre commission. J'ajoute que la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine a fait l'objet d'un large consensus. C'est pourquoi le groupe socialiste présente la candidature de Marie-Pierre Monier au poste de suppléant. La désignation de deux membres de la majorité sénatoriale constituerait une rupture du climat de notre commission.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La compétence de Jean-Pierre Leleux est unanimement reconnue dans ce domaine. Je rappelle d'ailleurs qu'il a longtemps présidé la commission des secteurs sauvegardés. Françoise Férat s'est également beaucoup investie sur le sujet, à la fois en tant que rapporteur et comme auteur, conjointement avec Jacques Legendre, d'une proposition de loi sur le patrimoine. Par ailleurs, ils sont issus de deux groupes politiques différents. La répartition des postes au sein des organismes extraparlimentaires doit être globale et égale pour tous : ce qui vaut pour les grands groupes vaut également pour les groupes minoritaires.

M. David Assouline. – Jean-Pierre Leleux est déjà rapporteur des crédits de l'audiovisuel, ce qui constitue une tâche très prenante. En outre, il représente la commission au conseil d'administration de France Télévisions.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Non c'est moi et je vous rappelle d'ailleurs que vous vous étiez opposé à ma nomination.

M. David Assouline. – Il aurait été préférable que majorité et opposition soient représentées.

Mme Françoise Laborde. – Je m'interroge sur les conditions de désignation ainsi que sur la durée du mandat des représentants que nous allons désigner.

M. Jean-Pierre Leleux. – La loi LCAP a fusionné la commission nationale des secteurs sauvegardés, présidée de droit par un sénateur et la commission nationale des monuments historiques, présidée par le ministre de la culture. La nouvelle commission de l'architecture et du patrimoine sera présidée par un parlementaire – sans préciser s'il s'agira du député ou du sénateur désignés par leur assemblée respective pour une durée de cinq ans –, nommé par arrêté du ministre en charge de la culture. Je rappelle également que cette disposition de la loi LCAP de 2016 résulte d'une initiative du Sénat.

M. David Assouline. – Raison de plus pour ne pas faire de cette désignation un choix partisan.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Cette désignation aurait mérité de faire l’objet d’une concertation préalable, surtout dans la perspective du renouvellement sénatorial. D’une manière générale, je regrette la place qui a été celle du groupe auquel j’appartiens au cours des trois années écoulées.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – C’est la première fois que cette question est soulevée depuis que je préside notre commission. En tout état de cause, nous avons été saisis d’une demande de désignation par le Premier ministre et il nous appartient d’y répondre sans tarder.

M. Jacques Gasparrin. – Je voudrais souligner l’ouverture d’esprit dont a constamment fait preuve notre présidente. Ancien député, je peux affirmer que les choses ne se passent pas du tout dans le même esprit à l’Assemblée nationale. J’insiste pour que nous procédions à la désignation sans délai car l’Assemblée, elle, ne tardera pas.

M. David Assouline. – Le groupe socialiste ne participera pas au vote.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Le groupe communiste et républicain non plus.

La commission propose à la désignation du Sénat :

- *M. Christian Manable pour siéger comme membre titulaire à la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques ;*

- *M. Jean-Pierre Leleux, pour siéger comme membre titulaire à la Commission nationale du patrimoine et de l’architecture ;*

- *Mme Françoise Férat, pour siéger comme membre suppléant à la Commission nationale du patrimoine et de l’architecture.*

La réunion est close à 11h30.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 16h 30.

Audition de Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Madame la ministre, nous sommes très heureux de vous accueillir pour votre première audition par notre commission de la culture, de l’éducation et de la communication. Cette audition sera plus courte que prévue car vous devez nous quitter à 18 heures pour accompagner le Président de la République aux Rencontres de la photographie à Arles. J’espère que nous aurons l’occasion de vous recevoir à nouveau en octobre avant la traditionnelle audition budgétaire.

La culture constitue l’un des thèmes majeurs de notre réflexion, comme le sport ou l’éducation. Nous avons reçu M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l’Éducation nationale, Mme Frédérique Vidal, ministre de l’enseignement supérieur et de la recherche, et Mme Laura Flessel, ministre des sports. Je sais que vous voulez travailler ensemble car la culture est un sujet transversal.

En trois ans, nous avons beaucoup travaillé aussi bien les lois en discussion que de manière prospective sur l'audiovisuel, la francophonie, les arts et les festivals, etc. Ce matin, Nicole Duranton et Brigitte Gonthier-Maurin ont présenté les conclusions du groupe de travail sur l'accès des personnes en situation de handicap à la création et à la pratique artistique et culturelle. Rien n'avait été fait sur ce sujet.

Nous avons également beaucoup travaillé sur la loi « création » il y a un peu plus d'un an ? Où en est son application ? *Quid* des droits culturels ? Des nouveaux labels ? De la réforme des enseignements artistiques ? De la mise en œuvre des nouvelles dispositions dans le domaine du patrimoine ?

Comment comptez-vous travailler avec les collectivités territoriales qui investissent beaucoup pour la culture et représentent les deux-tiers des financements ? Je ne vous cache pas que les annonces de ces derniers jours en matière de réduction des dotations aux collectivités territoriales nous inquiètent quelque peu...

Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture. – Je suis très heureuse d'être parmi vous, très honorée. Le calendrier m'impose d'être à Arles ce soir. Ce n'était pas prévu. J'étais hier devant vos collègues de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale. Je suis une ministre issue de la société civile. Je dirigeais une maison d'édition à Arles, où j'étais plus largement impliquée dans l'animation de la vie culturelle locale. J'ai accepté la mission que me proposaient le Président de la République et le Premier ministre pour plusieurs raisons. Tout d'abord, par sens républicain et par souci de cohérence. Je n'avais pas le droit de refuser l'opportunité qui m'était offerte de servir ainsi la culture et notre pays. J'ai toujours été portée par l'engagement citoyen. Après des études de biologie moléculaire, j'ai travaillé dans les quartiers populaires de Bruxelles, pour accompagner des citoyens qui voyaient leurs quartiers remaniés. Cela m'a amenée à étudier l'urbanisme avant de rejoindre la direction de l'architecture du ministère. Je me suis ensuite rendu à Arles où j'ai acquis la citoyenneté française. Avec mes équipes, nous avons développé tout un écosystème autour de la maison d'édition : librairie, cinéma, lieux d'exposition et de musique. Il y a trois ans nous avons créé une école pour les enfants de trois ans jusqu'au baccalauréat, l'école du Domaine du possible, installée dans un domaine agricole, où nous expérimentons l'éducation à la joie, à travers la pratique des arts, le contact avec la nature. Aujourd'hui, j'ai l'honneur de prolonger cet engagement citoyen en exerçant des fonctions ministérielles. Le projet culturel d'Emmanuel Macron rencontrait mes propres convictions : la culture doit être une priorité ; il faut travailler en lien avec l'Éducation nationale ; il faut la rendre accessible au plus grand nombre. Enfin, le Président de la République m'a dit son souhait de voir la politique culturelle « inspirer » le pays, recréer du lien et redonner confiance à une société qui souffre de ses fractures. Je suis donc ici, devant vous, par conviction par détermination ; par désir de servir et surtout, par souci de faire.

Pour cette première audition, je vous présenterai ma méthode, le modèle culturel que je souhaite défendre et les axes prioritaires de mon action.

La méthode est un déterminant de la réussite. J'ai lu les discours de mes prédécesseurs. Certains des axes que je souhaite défendre ont été déjà présentés ici. Mon objectif n'est pas de faire table rase du passé. Je m'appuierai évidemment sur l'action qu'ils ont menée et sur vos travaux. Mais ma responsabilité est de comprendre pourquoi tout ce qui a été dit, à juste titre, a parfois eu du mal à se traduire dans la réalité, à se concrétiser sur le terrain. J'entends faire différemment, identifier les blocages pour essayer autre chose. Ces deux premiers mois au sein du ministère m'ont déjà permis de dresser quelques constats. Il y a

incontestablement des tabous, des cloisons qui peuvent freiner, ou même empêcher l'action du ministère.

Je souhaite mettre en œuvre une méthode de travail plus collective, ouverte et partagée. Je ne tiens pas à attacher mon nom à une grande loi. Néanmoins, je compte travailler en étroite collaboration avec le Parlement – et avec votre commission en particulier. Je suis déterminée à vous associer étroitement à toutes les actions du ministère, de leur conception à leur promotion partout sur le territoire, jusqu'à leur évaluation. Ce dernier volet, parfois moins visible, m'est très cher et j'y serai particulièrement attentive.

Je sais le travail que vous avez fourni sous la précédente mandature, notamment sur la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dite loi LCAP, pour l'enrichir et l'adapter aux réalités territoriales. La notion de liberté de création qu'elle consacre est fondamentale. Je suis attachée à assurer la mise en application de cette loi : 26 des 28 décrets d'application ont déjà été publiés et j'ai signé les deux derniers. Je souhaite aussi que cette loi fasse l'objet d'un suivi, d'une évaluation.

L'ambition culturelle sera partagée avec mes homologues du Gouvernement. J'estime que le rôle du ministère de la culture n'est pas de conduire des politiques sectorielles, mais de fixer le cap d'un projet de société, un projet civilisationnel. Le ministère de la culture n'est pas seulement un ministère des arts et des artistes, c'est aussi un ministère du sens, des langues, de l'Histoire, de la mémoire. C'est un ministère de la cohésion sociale, de la conscience collective. Son domaine embrasse ainsi toute l'action gouvernementale. Ce n'est donc pas un ministère qui agit seul. J'ai amorcé les collaborations, dès ma prise de fonction. J'ai rencontré très vite Jean-Michel Blanquer, pour établir rapidement un lien avec l'Éducation nationale. Votre commission comme celle de l'Assemblée nationale ne traitent-elles pas l'une et l'autre des affaires culturelles et de l'éducation ? Je souhaite aussi avancer en lien étroit avec Frédérique Vidal, Sophie Cluzel sur le handicap, Nicolas Hulot sur la transition énergétique, Marlène Schiappa, sur l'égalité entre les femmes et les hommes, Mounir Mahjoubi sur la transition numérique, Jacques Mézard et Julien Denormandie sur la cohésion territoriale, Laura Flessel sur le sport, ou encore Jean-Yves Le Drian, Jean-Baptiste Lemoyne et Nathalie Loiseau, pour l'international. L'interministériel sera une dimension essentielle de mon projet.

L'ambition culturelle doit être partagée par tous les territoires. J'ai entamé dès mon arrivée un tour de France des régions, au rythme d'un déplacement par semaine pour rencontrer les acteurs de la politique culturelle en région. Je le conclurai en fin d'année par l'Outre-Mer. Je souhaite conforter le rôle sur le terrain et au sein du ministère des services déconcentrés du ministère, les Directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Je les ai déjà associés à la nouvelle instance de gouvernance que j'ai installée. Au fil de mes déplacements, je rencontre, bien sûr, les élus, les parlementaires comme les représentants des collectivités territoriales. C'est aussi avec eux que je souhaite renforcer la coopération. Nous devons rebâtir les termes d'une relation de confiance entre l'État et les collectivités. Le Président de la République en a posé les bases lundi, lors de la Conférence des territoires qui se tenait au Sénat. Je sais que l'effort demandé aux collectivités territoriales est lourd. C'est un effort qui est partagé entre toutes les collectivités publiques. L'État prend sa part. La culture est un volontarisme, un choix de société. Je sais combien d'élus, sur notre territoire, partagent et font vivre cette conviction. Ils me trouveront toujours à leurs côtés.

Enfin, l'ambition culturelle doit être partagée avec la société civile. Les pouvoirs publics ne peuvent rien sans les associations, les entrepreneurs, les mécènes, les professionnels sur le terrain. Je le sais d'expérience. Je souhaite que le ministère soutienne,

accompagne, agrège les bonnes volontés, pour que des écosystèmes de vie culturelle voient le jour, un peu partout : à partir des acteurs et des besoins du terrain.

La co-réflexion et la co-construction constitueront la colonne vertébrale de ma méthode. Vous en serez des acteurs clés, au service d'un certain modèle culturel.

L'État français intervient depuis des siècles en matière culturelle, mais il l'a fait, au fil du temps, avec des objectifs et sur des fondements différents. Il ne suffit pas de dire que nous nous mobilisons pour la culture. Il faut donner un sens à ce que nous faisons. Le modèle que je défends est un modèle de diversité culturelle : diversité des formes artistiques, diversité des voix et des visages qui les portent ; diversité des époques représentées, des territoires, des influences, des courants. La force de la culture française réside dans sa complexité. Sa singularité et sa cohérence tiennent à sa pluralité.

Ce combat pour la diversité culturelle me semble prioritaire pour lutter contre les tentations de repli sur soi, contre les discours simplificateurs sur l'Histoire, sur les racines, etc. Je mènerai d'abord ce combat pour les publics. Vous avez été à l'initiative d'une affirmation des droits culturels dans les derniers textes législatifs. J'y suis fondamentalement attachée. Faisons-les vivre ensemble. La politique du ministère doit se concentrer davantage sur le développement des accès à la culture. Et quand je parle de l'accès de tous à la culture, je parle de l'accès de tous à la diversité culturelle. Il ne s'agit pas d'imposer des choix culturels d'en-haut, par les institutions. L'enjeu est de donner à chacun les moyens de tracer son propre chemin, d'explorer la culture qu'il ne porte pas déjà en lui, en se libérant d'éventuels carcans familiaux, sociaux, financiers, géographiques, physiques.

Votre commission s'est saisie de la question de l'accès à la culture pour les personnes en situation de handicap : je le salue et m'appuierai sur ces travaux.

La mission de l'État est de combattre les prisons culturelles, de ne laisser personne sur le bord de la route et d'offrir à chacun de nos concitoyens la diversité contenue dans les librairies, les musées, les théâtres, les cinémas... Chacun a droit à une vie culturelle. Notre attention se portera sur un public en particulier, la jeunesse, parce qu'elle est la première victime des défis de notre société que sont le chômage, le terrorisme, le réchauffement climatique. C'est elle qui a, en priorité, besoin de sens et de liberté.

Outre ce combat pour les publics, nous mènerons le combat pour les artistes, les créateurs. Il faut entretenir la source de la diversité, pérenniser le système de soutien public à la création, investir dans notre patrimoine, faire de la France une terre d'accueil, pour tous les artistes qui, dans le monde, sont menacés parce qu'ils créent.

Tels sont les contours du modèle que je souhaite porter. J'aurai cinq priorités. La première, priorité des priorités, est le développement des arts et de la culture à l'école. Ce n'est pas une ambition inédite, j'en ai conscience – elle figurait déjà dans le plan Lang-Tasca, en 2000. Depuis, des choses ont été faites, incontestablement, mais de façon trop inégale, trop dispersée : la réalité varie selon les classes, les établissements, les régions. L'inégalité est profonde entre les enfants. Si l'ambition n'est pas inédite, elle reste donc encore à concrétiser.

En revanche ce qui est inédit, c'est la volonté politique que nous partageons avec Jean-Michel Blanquer. La culture fait partie du projet d'école « de la confiance » qu'il a pu vous présenter fin juin, quand vous l'avez auditionné. Nous avons réuni ensemble les DRAC et les recteurs pour dessiner une feuille de route. Et nous réunissons ce jeudi le Haut Conseil à

l'Éducation artistique et culturelle. Nous avons fait de l'éducation aux arts et à la culture notre priorité commune, avec un objectif, qui a été réaffirmé par le Président de la République : toucher 100 % des élèves, contre moins de la moitié aujourd'hui. Nous allons tirer un premier bilan de la mise en œuvre du parcours d'éducation artistique à l'école, institué par la loi sur la refondation de l'école.

Nous mettrons l'accent sur la pratique artistique. Nous lancerons dans quelques semaines notre premier projet dans ce domaine : la rentrée des classes en musique, avec l'idée qu'une rentrée peut-être joyeuse. Au-delà de la rentrée, nous souhaitons développer le chant et la musique tout au long de l'année grâce à des partenariats avec les conservatoires et les associations de pratique orchestrale. Nous développerons aussi les résidences d'artistes à l'école, et renforcerons le lien entre les écoles et les bibliothèques pour développer la lecture. Nous mettrons aussi l'accent sur l'éducation aux images afin de protéger nos enfants contre les incitations à la haine et la violence sur les réseaux sociaux. Là encore, nous avancerons avec Jean-Michel Blanquer pour lancer des expériences de médiation à l'image, comme celle du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

L'un des facteurs de réussite de cette politique de culture à l'école est la formation des acteurs : professeurs, mais aussi intervenants extérieurs (médiateurs, conservateurs, artistes). Nous avons commencé à y travailler avec Frédérique Vidal, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation. Enfin, pour clore ce parcours d'éducation aux arts et à la culture des enfants, nous travaillons à mettre en place le Pass Culture de 500 euros pour les jeunes de 18 ans.

Deuxième axe prioritaire : la politique territoriale de la culture. L'action de l'État doit cibler en priorité les zones où la vie culturelle est la plus fragile : les zones rurales, les quartiers de la politique de la ville, les territoires ultramarins. Il convient de renforcer les obligations de nos établissements nationaux, pour faciliter la diffusion des œuvres et la médiation culturelle dans ces endroits. L'État doit aussi investir dans les lieux culturels de proximité, à commencer par les bibliothèques. C'était l'objet de l'excellent rapport de Sylvie Robert. Nous voulons élargir leurs horaires d'ouverture, notamment le soir et le week-end. Nous voulons aussi en faire des centres culturels de proximité, dont le rôle dépasse le seul prêt de livres. Erik Orsenna, a accepté, et j'en suis très heureuse, une mission d'ambassadeur sur ce sujet.

Troisième axe prioritaire : la politique européenne de la culture. Je vais réaliser un tour des capitales européennes, pour rencontrer mes homologues. Je serai à Rome la semaine prochaine. L'Europe doit être renforcée comme espace de partage, qui nourrit la diversité culturelle. Il faut multiplier les coproductions, les collaborations, les échanges. Je défendrai l'idée d'un Erasmus de la culture, entre les professionnels. Il faut aussi développer les traductions car la langue est une voie de rapprochement privilégiée.

En même temps l'Europe doit être conçue comme un espace de protection de la diversité : c'est à cette échelle que nous pourrions défendre nos préférences face au reste du monde. J'en ai fait l'expérience, quelques jours après ma nomination, lorsque j'ai fait voter un amendement au projet de directive sur les services de médias audiovisuels afin de fixer un quota minimal de 30 % d'œuvres européennes sur les grandes plateformes de diffusion de vidéos à la demande. Le combat pour la diversité culturelle se porte à l'échelle européenne. Je sais pouvoir compter sur vous à mes côtés.

Quatrième priorité : le soutien à la création et aux artistes. Je l'ai dit : nous pérennisons notre système de soutien public. On ne se bat pas pour la diversité si on ne lui donne pas les moyens d'exister. Je serai vigilante quant à la précarité de l'emploi des artistes et des techniciens du spectacle. L'accord trouvé l'an dernier sur le régime des intermittents est un bon accord, juste et équilibré. Je veillerai, en liaison avec la ministre du travail, Muriel Pénicaud, à pérenniser un système de garanties adaptées en matière d'indemnisation du chômage. Je travaillerai aussi à pérenniser le régime de protection sociale des artistes auteurs.

Nous développerons les résidences d'artistes et nous soutiendrons la diffusion de leurs œuvres sur le territoire, en lien avec les réseaux d'établissements labellisés et les lieux culturels. Enfin, à l'ère numérique, nous devons veiller au partage équitable de la valeur des œuvres, entre tous les échelons de la chaîne - de la création à la diffusion. Il faudra trouver les moyens de faire entrer les grandes plateformes dans le système de financement du cinéma et de l'audiovisuel français. Il faut aussi réfléchir secteur par secteur, pour discuter d'évolutions utiles de la réglementation. Nous agissons en concertation avec les professionnels. S'agissant de la filière musicale, vous le savez, j'ai lancé une mission sur la « Maison commune de la musique ».

Ma dernière priorité concernera la politique médiatique, centrale dans notre modèle de diversité culturelle. L'État doit se poser en garant de l'indépendance et du pluralisme des médias. Nous soutiendrons le secteur de la presse qui est fragilisé par le numérique. Nous veillerons à ce que les aides publiques accompagnent sa modernisation. J'ai eu une réunion avec l'ensemble des acteurs. Ils ont le souci de réfléchir et d'avancer de façon concertée. Nous les accompagnerons. Nous continuerons aussi de soutenir l'audiovisuel public, qui contribue de façon essentielle à la production d'une information fiable et de qualité. Là encore, j'ai rencontré les représentants du secteur. C'est un vaste dossier, très complexe. Je m'appuierai aussi, évidemment, sur les travaux menés par les sénateurs Jean-Pierre Leleux et André Gattolin.

Telles sont les grandes lignes de notre projet. Ce projet pour la culture est un projet de société. L'ambition est grande. Mais je sais que notre volonté d'avancer, collectivement, l'est aussi.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je passerai d'abord la parole à nos rapporteurs budgétaires, puis à Mme Laborde, présidente du groupe d'études des arts de la scène, de la rue et des festivals en régions et à Mme Bouchoux, présidente du groupe d'études sur la photographie et les autres arts visuels, puis aux représentants des autres groupes politiques et aux collègues qui souhaiteraient poser d'autres questions. Afin de garantir l'expression de tous, j'invite chacun à la concision.

Mme Colette Mélot, rapporteur pour avis des crédits du livre et des industries culturelles – La Commission européenne a présenté, le 14 septembre 2016, un projet de réforme du cadre européen applicable aux droits d'auteurs et aux droits voisins. Si plusieurs mesures ne suscitent aucune opposition, d'autres crispent l'opposition des ayants droit. Des négociations sont en cours. Certaines mesures semblent judicieuses, comme celles relatives à la transparence des relations contractuelles entre producteurs et créateurs ou à la lutte contre le piratage. En revanche, le traitement des exceptions au droit d'auteur pose question car il n'est pas assez porté attention à la préservation des marchés existants, comme les livres scolaires, les partitions de musique, les ouvrages adaptés au handicap visuel ou les publications scientifiques. L'exception en faveur du « *Text and Data Mining* » est aussi élargie par rapport à la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, où nous l'avions

réservée à la recherche scientifique. Pourtant, la Commission ne prévoit pas de rémunération compensatoire pour les titulaires des droits concernés. D'autres difficultés tiennent à la création de droits voisins au profit des éditeurs de presse. Cette mesure a échoué en Allemagne et en Espagne. La proposition relative aux œuvres indisponibles ne garantit pas le maintien du dispositif ReLIRE. S'agissant des nouvelles obligations faites aux plateformes, il convient de mieux définir l'acte de communication publique afin d'harmoniser les définitions entre les États membres. Quelle est votre position sur ces sujets ? Quel est l'état d'avancement des négociations ?

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel. – Je pense que notre commission soutient les cinq axes que vous avez exposés. Je proposerais volontiers un axe 5 bis, en faveur du patrimoine ! Je me concentrerai toutefois sur deux sujets, faute de temps. Il y a un conflit entre une chaîne de télévision et les sociétés de perception de droits d'auteur. Pourriez-vous nous dire quelle est votre position même s'il s'agit principalement d'un conflit qui relève du droit privé ? A l'initiative de Mme Morin-Desailly, nous menons une réflexion sur la chronologie des médias. Vous avez évoqué le rôle des plateformes dans le financement dans la création. Comment comptez-vous faire avancer les choses, car depuis 2009 on est au point mort ?

Mme Claudine Lepage, rapporteure pour avis des crédits de l'audiovisuel extérieur et de la francophonie. – L'audiovisuel extérieur est un élément essentiel du rayonnement de la France à l'étranger et de notre diplomatie d'influence. Composée de RFI, France 24 et Radio Monte Carlo Doualiya, France Médias Monde est un peu la voix de la France dans le monde. Si la reconduction à sa tête de Mme Saragosse apporte un éclaircissement sur l'avenir à court terme, le flou règne encore sur les ambitions du Gouvernement à long terme. M. Emmanuel Macron, dans son programme, envisageait un rapprochement des sociétés audiovisuelles publiques pour une plus grande efficacité et une meilleure adéquation entre le périmètre des chaînes et leur mission de service public. En outre, le rapport d'un groupe de travail sur l'avenir de France Télévisions, rédigé en 2015 par M. Marc Schwartz, semblait regretter que la France ait fait le choix de dissocier l'audiovisuel extérieur du reste de l'audiovisuel public. Toutefois, si des synergies et des coopérations sont indispensables, le regroupement d'entités existantes ne semble pas opportun. Les rédactions sont attachées à leur indépendance et la tentative de fusion au forceps entre France 24 et RFI reste encore très présente dans les mémoires. Quelle sera votre stratégie en la matière ?

TV5 Monde est une chaîne francophone qui diffuse ses programmes dans 200 pays et dans 255 millions de foyers. La chaîne a été fragilisée il y a deux ans par une cyberattaque qui a eu des répercussions financières importantes. Comment comptez-vous protéger nos médias contre ces attaques ?

M. David Assouline, rapporteur pour avis des crédits de la création et du cinéma. – Vous n'avez jamais été ministre de la culture, aussi je voudrais vous avertir : il arrive souvent qu'en fin d'année, lorsque vient le moment du budget, tous les membres de notre commission, quel que soit leur groupe politique, se retrouvent seuls, aux côtés de la ministre, pour défendre le budget du ministère dans l'hémicycle face aux arbitrages de Bercy...

Merci pour votre présentation, mais le vrai rendez-vous sera celui du budget. Nous jugerons sur pièces. Si vous le souhaitez, Mme la ministre, vous aurez notre soutien. Il faudra se battre pour faire en sorte que les crédits du ministère ne baissent pas. Le précédent Gouvernement avait mal commencé en les diminuant. Diminuer les crédits en 2018 serait un

mauvais signe envoyé au monde culturel alors que les dotations aux collectivités territoriales ont chuté ainsi que les aides aux associations. La culture est un acteur économique essentiel, créateur d'emplois, gage de cohésion sociale. Nous sommes heureux de constater qu'une femme issue du monde de la culture soit nommée ministre.

Nous plaçons pour un rééquilibrage en faveur des arts visuels, parent pauvre de la culture, même si on note un début de prise de conscience. La majorité des artistes vit en dessous du seuil de pauvreté. Il y a donc un effort à faire y compris concernant leur protection sociale.

La France peut s'enorgueillir d'avoir su défendre son cinéma, à la différence de ses voisins. Le crédit d'impôt a joué un rôle crucial. Toutefois nous sommes inquiets...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Pourriez-vous conclure afin que chacun puisse s'exprimer ?

M. David Assouline. – Le financement du cinéma repose sur deux piliers : le CNC et Canal Plus. Or on ne sait si cette chaîne entend poursuivre dans cette voie. Si ce pilier s'écroulait, c'est l'ensemble de l'édifice qui serait en péril. Enfin, comptez-vous généraliser la contribution à l'audiovisuel public ?

Mme Françoise Laborde. – Merci, madame la ministre, de cette présentation. Vos cinq axes sont très intéressants.

Lorsque vous avez évoqué l'éducation artistique et culturelle, je me suis permis un sourire, moi qui ai beaucoup défendu la refondation de l'école : quand la semaine scolaire revient à quatre jours, on ne peut pas tout y intégrer.

Le groupe d'études sur les arts de la scène, les arts de la rue et les festivals en régions, que je préside, a travaillé sur la fragilité de ces derniers. Le fonds d'urgence, qui doit exister jusqu'en 2018, est un outil indispensable. *Quid* de son avenir ? Que faire pour ceux qui n'y sont pas éligibles, notamment les festivals gratuits que sont les festivals de rue. Une part des budgets artistiques des festivals est, hélas, consacrée à la sécurité et cela ne devrait pas s'améliorer à court terme.

On attend beaucoup des budgets des collectivités territoriales. Comment les rassurer ? En outre, il n'est pas possible pour les organisateurs de festivals de réfléchir annuellement. Il leur faudrait plutôt une visibilité des subventions sur trois ans.

Enfin, j'appelle votre attention sur les bénévoles ; ils sont importants dans le sport mais aussi dans la culture.

Mme Corinne Bouchoux. – Madame la ministre : bonne chance ! Une question en onze mots : comment permettre aux photographes de vivre pleinement de leur activité artistique ?

M. Pierre Laurent. – On ne peut que partager beaucoup des intentions que vous affichez, en adéquation forte avec celles du groupe CRC. Vous le savez, vous qui avez travaillé avec les élus communistes d'Arles, d'où vous venez. Comment être à la hauteur de ces ambitions, compte tenu de ce qui se dessine pour le budget de la culture mais aussi des collectivités territoriales, et de l'école ? Comment mettre en œuvre le lien entre l'école et la culture, sur lequel vous insistez ?

Ce serait une erreur d'accepter d'emblée cette équation budgétaire. Certains de vos prédécesseurs ont déclaré que la culture devait prendre sa part des efforts et des sacrifices, avant d'être contraints de corriger rapidement les erreurs conséquentes.

L'éducation artistique et culturelle constitue l'une de vos priorités. Les rythmes scolaires ont été évoqués. Quelque 37 % des communes vont revenir à la semaine de quatre jours : cela compliquera l'organisation. Bien d'autres problèmes sont posés, tels que celui de la formation des intervenants et des enseignants, encore dégradée.

Comment résoudre l'impossible équation ? L'intervention massive de grands acteurs privés est-elle envisagée ? Elle poserait un problème de diversité culturelle, étant donné les logiques de concentration.

Le conflit qui perdure chez Canal+ dépasse cette entreprise en touchant au respect des droits d'auteur. Envisagez-vous de taper du poing sur la table ? Il s'agit de respecter la législation nationale et des accords paritaires.

Vous avez évoqué le respect de l'indépendance et du pluralisme des médias, auquel je suis extrêmement sensible. Le groupe CRC avait envisagé de mener un travail sur les problèmes de la concentration. La plupart des outils d'appréciation de l'état réel de la concentration et les moyens de faire respecter l'indépendance et le pluralisme, élaborés à la Libération, sont largement dépassés. Nous ne disposons pas de quoi affronter aujourd'hui ces sujets.

M. Philippe Bonnacarrère. – Merci, madame la ministre, de votre présentation, de l'ambition de votre projet, mais aussi de votre disponibilité intellectuelle et de votre curiosité d'esprit. Vous souhaitez donner un peu de vous-même à ce ministère et ne pas en rester à une gestion technique.

Vous avez fait référence à l'importance de l'évaluation. En matière culturelle, qu'est-ce ?

Vous avez dit que la pérennité était importante pour vous. Je suis réservé quant à l'idée que l'on puisse tout pérenniser, à la fois pour des raisons financières évidentes mais aussi parce que si l'on veut établir des priorités, il faut bien réduire l'action B pour renforcer l'action A. Cela ne peut se faire que par une co-construction entre les collectivités territoriales et l'État. Dans la période récente, cet exercice s'est traduit par un *statu quo*, la caricature étant les conventions par lesquelles collectivités territoriales et État s'engagent mutuellement à ne pas réduire les subventions. Cela ne peut pas constituer une politique culturelle.

J'en viens à la crise de la presse. L'Agence française de presse (AFP) rencontre de solides problèmes de gestion. J'ai été sérieusement agacé, pour ne pas dire plus, de lire qu'elle avait besoin de 60 millions d'euros. Notre pays a pris des engagements européens qui empêchent ce type de versement d'argent public. La direction de l'AFP sait parfaitement qu'elle doit améliorer sa gestion pour résoudre ses problèmes d'investissement. J'ai trouvé cet appel à financement très inconvenant.

Mme Sylvie Robert. – Je suis revenue hier du festival d'Avignon. Nombre de professionnels étaient en émoi après des déclarations selon lesquelles le rapport Bonnell préconiserait une taxation de la billetterie du théâtre public au bénéfice du théâtre privé. Il est important que vous apaisiez les craintes.

Ces dernières années, des pactes culturels ont été conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales. Souhaitez-vous continuer sur le même modèle ?

Le Président de la République a proposé la création d'un pass culture sur le modèle italien, financé intégralement par de l'argent public. Pour l'avoir essayé, je suis dubitative quant à son efficacité chez les jeunes. Serait-ce financé par de l'argent public et les GAFA (Google Amazon Facebook Apple) ?

Quelles sont vos grandes orientations pour le budget 2018 ?

Mme Marie-France de Rose. – J'ai passé vingt ans dans l'édition et je profite de cette occasion pour vous dire, madame la ministre, l'admiration que vous suscitez dans ce milieu.

Beaucoup de villes possèdent à la fois des musées et des écoles. Or les enfants ne vont pas dans ces musées. Ce serait une bonne idée que vous donniez une impulsion.

Les horaires des musées français sont très réduits par rapport à de nombreux pays étrangers : il serait judicieux de les étendre au soir, voire à la nuit.

Mme Marie-Pierre Monier. – Quand les décrets de la loi LCAP contre la circulation illicite des biens culturels, d'une part, et la délivrance de la carte professionnelle des guides-conférenciers, d'autre part, seront-ils publiés ?

Depuis 2016, les crédits destinés à financer les dépenses du service public de l'archéologie préventive, que la redevance d'archéologie préventive (RAP) finançait jusque-là, sont inscrits directement au budget général de l'État. Il est indispensable de maintenir cette budgétisation de la RAP, qui permet une réelle sécurisation du financement de l'archéologie préventive et une stabilité des ressources de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap). Quel sera son niveau de recettes ? Ses moyens seront-ils maintenus ?

M. Claude Kern. – Je déplore une distorsion de traitement entre les chaînes de télévision. Le taux de TVA est de 2,1 % pour France Télévisions, contre 10 % pour les chaînes de télévision locales. Celles-ci demandent un alignement sur France Télévisions. Quelle est votre position à ce sujet ?

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel vient d'autoriser TF1 à insérer une coupure publicitaire dans son journal télévisé. Qu'en pensez-vous ?

Mme Françoise Cartron. – Madame la ministre, vous avez sans doute pris connaissance de l'excellent rapport de Sandrine Doucet sur les priorités et les difficultés du développement du parcours artistique et culturel des enfants.

Il faut s'ouvrir. Les activités artistiques ne peuvent pas être organisées uniquement dans le monde de l'école. Il a beaucoup été fait appel aux artistes locaux pour animer les ateliers périscolaires. Qu'en sera-t-il avec le retour à la semaine de quatre jours ?

À propos de la diffusion des œuvres, je vous informe qu'une mallette pédagogique a été créée avec la Réunion des musées nationaux. La mallette consacrée au portrait a fait revivre les œuvres du petit musée presque poussiéreux de Libourne, en Gironde. Nous avons d'autres projets. Comment les accompagner financièrement ?

M. François Commeinhes. – Allez-vous clarifier le statut des bénévoles de la culture, comme cela a été fait dans le domaine sportif ? Les festivals sont confrontés à des difficultés budgétaires. Envisagez-vous de faciliter le financement des opérations culturelles et de l'art grâce à des propositions innovantes ? J'ai déposé l'an dernier une proposition de loi pour encourager l'activité culturelle et artistique et renforcer l'attractivité du marché de l'art.

Mme Dominique Gillot. – Je m'associe aux regrets exprimés sur l'abandon de la semaine de quatre jours et demi, au sein de laquelle les enfants de toutes catégories sociales pouvaient bénéficier des apprentissages et être sensibilisés à l'art, la culture et le sport.

Il ne faut pas oublier, dans l'éducation artistique et culturelle, la sensibilisation à la culture scientifique, technique et industrielle. Le ministère de la culture participe au Conseil national de la culture scientifique, technique et industrielle, que j'ai l'honneur de préciser. Comment y sensibiliser les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ?

La loi LCAP a préservé les spécificités de l'enseignement supérieur de la création artistique et culturelle en harmonisant la procédure d'accréditation des diplômes et en prévoyant la création d'un Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche artistiques et culturels (CNESERAC). Il faudra veiller à ce que la création de cette nouvelle instance ne vienne pas ralentir les efforts pour intégrer les établissements de l'enseignement supérieur culture dans le système français et européen de l'enseignement supérieur et de la recherche.

En matière de diversité culturelle, il ne s'agit pas seulement de la représentation des personnes handicapées dans la culture et les médias, mais aussi de leur place, à tous les niveaux.

La souveraineté scientifique de la France passe aussi par une exception au droit d'auteur. La fouille massive de textes est un sujet.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je rappelle les travaux de Nicole Duranton et Brigitte Gonthier-Maurin sur la culture et le handicap.

Mme Maryvonne Blondin. – Madame la ministre, vous avez évoqué vos rendez-vous dans les régions et votre volonté de travailler avec les collectivités territoriales. Pouvez-vous faire le point sur la mise en place des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) et sur les travaux du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC) ?

Dans vos visites, vous constaterez la richesse de nos pratiques amateurs.

Notre commission est très attachée à la défense des intermittents du spectacle. Nous craignons que les ordonnances relatives au dialogue social portent atteinte à l'équilibre que nous avons trouvé.

Les festivals rencontrent des difficultés. La sûreté dépend du ministère de l'intérieur. On déplore la trop grande disparité des mesures imposées par les préfetures, malgré l'édition d'un guide pratique par le préfet Weigel. Les conséquences financières sont importantes.

Mme Françoise Nyssen. – Merci à tous. Toutes vos questions constituent des éléments de réflexion nécessaires. Je suis ministre de la culture depuis seulement deux mois et ne suis pas issue d’une longue carrière dans cette branche, mais plutôt du terrain.

Le budget est un sujet très important. Je ne rappellerai pas la légende du colibri. Pour 2017, je fais ma part de l’effort. Il s’agit surtout de décalages d’engagements qui ne toucheront en rien la création ou l’accompagnement des artistes.

Pour 2018, je mettrai la création, le soutien aux artistes, le patrimoine et l’éducation artistique et culturelle au cœur de ma politique. Ce sera ma boussole budgétaire. Les arbitrages seront connus d’ici la rentrée.

La culture et l’éducation figurent au cœur des priorités du quinquennat. Le Président de la République et le Premier ministre le réaffirment tous les jours. J’ai bon espoir de maintenir, voire d’amplifier le budget de la culture. J’ai fourni au ministre de l’action et des comptes publics le discours de 1848 de Victor Hugo.

Je ne répéterai pas qu’impossible n’est pas français. Dans une vie antérieure, j’ai travaillé sur l’idée du possible. L’école que nous avons créée s’appelle l’école du domaine du possible. Rappelez-vous le film *Demain* : si l’on regarde ce qui est possible, on avance.

Le possible, c’est avec les collectivités territoriales. Il est urgent que je prenne la mesure de ce qui peut être fait, évidemment par la contractualisation. J’ai bien entendu votre demande d’un allongement des délais. La visibilité sur une année crée trop d’angoisse.

J’ai réuni de façon non officielle le CCTDC la semaine dernière. Nous avons évoqué la mise en place des commissions culture des CTAP. Je vais essayer de casser les silos et de m’appuyer sur ceux qui ont une connaissance des actions locales, notamment les DRAC.

Vous m’avez interrogée sur l’audiovisuel, en particulier Canal+. Je me suis exprimée autoritairement pour dire que les auteurs ne peuvent pas servir de variable d’ajustement. Cette situation n’est pas acceptable.

Le droit d’auteur et le partage de la valeur sont traités à l’échelon européen. Il faut absolument les défendre. Nous sommes le pays de Beaumarchais et du droit d’auteur, ne l’oublions pas. C’est un élément de *soft power*, dont nous sommes le *leader* mondial. Nous devons porter ce message dans un souci d’équilibre. La question de la contribution des GAFAs ou des GAFAN, si j’y ajoute Netflix, est importante. Il faudra aussi retravailler la chronologie des médias, qui est compliquée et peut même favoriser une forme de piratage.

J’ai rencontré l’ensemble des acteurs de l’audiovisuel public, auquel nous sommes très attachés. Vous évoquez des pistes de réflexion qu’il faudra aborder pour financer au mieux ce modèle dont nous pouvons être fiers. Je vous signale à cet égard que France 24 lance sa diffusion en Espagne et en Amérique Latine. Cette chaîne défend le modèle français et favorise la langue française, qui doit aussi être soutenue par un travail sur les traductions.

Des inquiétudes se sont manifestées au Festival d’Avignon. Il est évident qu’elles ne peuvent être levées que par la poursuite d’un dialogue nourri et apaisé. Je rassemblerai les différents intervenants à la faveur des 70 ans des centres dramatiques nationaux.

Un artiste est une source de richesse inattendue. Il peut enrichir notre réflexion, dire notre société. Il n’y a peut-être pas assez d’artistes. J’en viens à l’éducation, puisqu’ils fournissent un énorme travail d’éducation artistique et culturel.

Je ne connais pas encore le rapport Doucet. Mais je le trouverai. Il alimentera notre réflexion. Nous n'allons pas réinventer l'eau chaude mais nous appuyer sur l'existant.

Je reviens un instant sur la question du budget : à plusieurs reprises, le Président de la République a dit qu'il valait parfois mieux investir pour trouver ensuite les bonnes économies. Il faut travailler sur l'impact et la signification et non de manière comptable, en recensant le nombre de spectateurs, par exemple.

Enfin, l'éducation artistique et culturelle doit tenir une place centrale. Sur toutes ces questions, le Gouvernement se veut transparent et cohérent. L'autorisation du retour à la semaine de quatre jours pour les communes est désormais officielle et concernera près d'un tiers des écoles.

Les actions d'éducation artistique et culturelle pourront toujours être menées sur le temps périscolaire, y compris avec la semaine de quatre jours. Mais elles ne sont pas un supplément d'âme ; elles sont constitutives de l'éducation et doivent l'irriguer en permanence, grâce à l'intervention de tous les acteurs culturels sur le terrain, les relations avec les médiathèques, les bibliothèques, le cinéma ou les musées. Les grands établissements nationaux ont développé une politique numérique extrêmement intéressante, des mallettes ont été diffusées. Les CMA que j'ai rencontrées à Avignon sont également intervenues. Nous devons inventer.

Lorsque nous avons proposé « la rentrée en musique », nous ne voulions pas imposer un modèle unique pour tous. L'important est de développer la fraternité, qui sera source d'égalité et de liberté. L'éducation artistique et culturelle est indispensable pour que nos enfants aient l'envie d'être des citoyens responsables, libres et désireux d'agir. Je vais m'y atteler avec Jean-Michel Blanquer, qui partage cette envie. Il faut aussi que les institutions suivent le mouvement. C'est à cette fin que nous avons réuni l'ensemble des DRAC et des recteurs. M. Blanquer a parlé des silos et des blocages et ? lors de chacune de nos réunions de travail, nous enfonçons le clou.

En conclusion, nous avons une volonté forte d'aller de l'avant. Mon enthousiasme est intact en la matière. J'ai essayé d'effectuer un survol de tous les sujets abordés, mais nous répondrons surtout par écrit à vos questions pour n'en oublier aucune. Il y aurait tant à dire sur le cinéma, les intermittents, dont le maintien du modèle représente l'un des engagements forts du Gouvernement. L'enseignement supérieur doit faire l'objet d'une réflexion avec Mme Vidal. Chaque ministre doit éviter de rester dans son coin, car ce gouvernement n'est pas celui des prérogatives. Il doit favoriser les transversalités et la transparence – c'est parfois un peu difficile. Nous sommes tous mobilisés pour que nos concitoyens, partout sur le territoire, aient envie d'avancer.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'apprécie la façon dont vous avez travaillé sur ces sujets. Vos réflexions nourriront nos futurs travaux.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci de vous être prêtée à l'exercice des questions-réponses. Vos compléments d'informations seront les bienvenus.

La réunion est close à 18 heures.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 12 juillet 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Objectifs de développement durable – Table ronde

M. Hervé Maurey, président. – J'ai souhaité organiser cette table ronde sur la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) car nous avons pensé avec Jérôme Bignon qui préside, au sein de notre commission, le groupe de travail sur les négociations internationales climat et environnement qu'un point était nécessaire sur ce sujet. Nous avons désormais un recul d'un an et demi depuis l'entrée en vigueur de ces objectifs et la question de leur mise en œuvre en France constitue un enjeu important. Si les ODD sont un sujet d'actualité, paradoxalement, ils apparaissent encore trop peu connus ou mal appréhendés.

Je rappelle donc que les ODD ont été adoptés le 25 septembre 2015 par l'Assemblée générale des Nations Unies dans le cadre de l'agenda 2030 du développement durable. Cet agenda se définit comme un programme pour les populations, pour la planète, la prospérité, la paix et les partenariats. C'est ce qu'on appelle les « 5 P ».

Il fixe 17 objectifs de développement durable qui concernent des enjeux environnementaux certes, mais également économiques et sociaux, rejoignant en cela la définition même du développement durable qui s'appuie sur ces trois piliers. Ces 17 objectifs se déclinent ensuite en 169 cibles, souvent dotées d'indicateurs de suivi et d'objectifs chiffrés que tous les pays du monde se sont engagés à atteindre d'ici à 2030.

Ces objectifs ont un champ très large. Ils recouvrent aussi bien les enjeux de la lutte contre les changements climatiques, de l'énergie propre, de la biodiversité aquatique ou terrestre, que ceux de l'éradication de la pauvreté et de la faim dans le monde, de l'éducation, de la réduction des inégalités, ou encore de la paix.

L'adoption des ODD prend la suite de deux processus internationaux. Le premier est celui des Sommets de la Terre, dont le dernier, « Rio+20 », s'est tenu à Rio en 2012 où a été acté le principe de la définition de nouveaux objectifs de développement durable. Le deuxième processus est celui des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), adoptés en 2000 pour une période de 15 ans.

Je rappelle d'ailleurs que notre commission s'est préoccupée très tôt de ces enjeux, comme l'illustre le premier rapport d'information qu'elle a adopté, quelques semaines après sa création en 2012, sur « Rio+20 : l'émergence d'un nouveau monde ». C'était dans le cadre du groupe de travail sur le climat, que j'évoquais tout à l'heure et que présidait alors Laurence Rossignol.

Cette préoccupation est donc ancienne pour notre commission et elle n'a jamais cessé d'alimenter nos travaux, comme l'a également montré notre forte mobilisation sur l'accord de Paris. Je fais ici notamment référence à la résolution adoptée par le Sénat à l'unanimité le 16 novembre 2015.

Si les ODD prennent la suite de ces deux processus que je viens de décrire, leur niveau d'ambition est néanmoins bien plus élevé. Leur caractère universel, l'ampleur de chaque objectif, la démarche de consultation de l'ensemble des acteurs de la société civile, ou encore leur « indivisibilité » en font un processus inédit. Je pense que nous y reviendrons lors de la table ronde.

Si les ODD ne constituent pas en eux-mêmes un acte juridiquement contraignant pour les gouvernements, il doit en être assuré une large diffusion afin de permettre à toutes les communautés nationales de s'en saisir et de les mettre en œuvre.

À l'échelle internationale, c'est le Forum politique de haut niveau qui assure le suivi de leur mise en œuvre. Chaque année, tous les acteurs, institutionnels ou non, peuvent en discuter au cours de ses sessions. La réunion de cette année se tient d'ailleurs en ce moment-même à New-York.

Dans le cadre des réunions régulières de l'Union interparlementaire, dont Jérôme Bignon et moi-même sommes membres, des discussions sur les ODD ont déjà eu lieu. Elles ont, par exemple, porté sur l'objectif 14 qui concerne les océans.

Au niveau français, c'est la déléguée interministérielle au développement durable qui assure et coordonne la mise en œuvre de la déclinaison de ces objectifs au sein de nos politiques publiques.

Avant de laisser la parole à Jérôme Bignon et à nos invités, je voudrais simplement finir en précisant que nous attendons de cette table ronde qu'elle nous éclaire sur différents aspects. Quelle est la méthode retenue pour la mise en œuvre de ces ODD en France ? Quelles cibles présentent un enjeu important pour notre pays ? Où en sommes-nous de la mise en œuvre des ODD ? Sommes-nous sur la bonne voie pour atteindre les ODD à l'horizon 2030 ? Où en est la question de leur appropriation par la société civile ?

Je rappelle que les ODD constituent en quelque sorte la prolongation des agendas 21, en mettant les partenariats au cœur de leur mise en œuvre. Et de ce point de vue, le bilan est mitigé car on ne s'approprie pas encore assez ces objectifs. Dès lors, il convient de voir comment faire pour y remédier.

Enfin, comment nous, parlementaires, pourrions-nous mieux appréhender ces objectifs dans la mise en œuvre des différentes politiques publiques que nous examinons ?

M. Jérôme Bignon. – Je remercie le président d'avoir organisé cette table ronde importante à plusieurs titres. Je préside le groupe de travail sur les négociations internationales climat et environnement. Après l'impulsion donnée par l'accord de Paris puis les complications liées au risque de sortie des États-Unis de l'accord, il est pour moi important que les ODD puissent bénéficier d'un élan national fort. Ces ODD sont en effet en lien étroit avec les objectifs de l'accord sur le climat. S'ils ne sont pas juridiquement contraignants, il s'agit néanmoins d'un accord de grande ampleur puisqu'ils ont été signés par 193 des 195 États présents à Paris.

Les ODD possèdent une dimension inédite car les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) n'étaient ni aussi larges, ni aussi ambitieux. Si un cap est franchi, il ne faut pas oublier les étapes qui ont précédé. Nous avons tous en mémoire les agendas 21 ou la prise de parole de la première ministre suédoise en 1972, lors de la première conférence mondiale sur le développement durable.

De nombreuses questions se posent aujourd'hui. Où en est la France dans l'application des ODD ? Quelles sont pour notre pays les conséquences de l'application ou de la non-application de ces objectifs ? Pourrons-nous tenir le délai fixé à 2030 ? L'application de ces ODD sera-t-elle plus difficile dans certains domaines que dans d'autres ? Une étude de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) de mars 2017 intitulé « La France passera-t-elle le test des objectifs de développement durable ? » relaie bien ces interrogations. Les points de vue de la déléguée interministérielle et des représentantes de l'IDDRI nous permettront de constater d'éventuelles divergences de point de vue sur ces questions.

Le caractère universel des ODD marque ensuite un changement de méthode. Ils ne se situent plus dans une dichotomie entre les pays du Nord et ceux du Sud car tous les pays sont impliqués dans une démarche collaborative. Il s'agit également de la logique de l'accord pour le climat. Cette démarche collaborative implique d'essayer de ne plus travailler en silos. Si la diversité des sujets évoqués rend un travail transversal plus complexe, elle le rend aussi plus utile. Le Sénat est la chambre des collectivités territoriales et il a à cœur de leur faire passer ce message car ce sujet devra nous animer dans les années à venir, chacun dans son domaine de compétence.

L'interconnexion des 17 objectifs est une avancée. Dire que ces objectifs se confondent en partie les uns dans les autres pourrait passer pour un raccourci facile mais il s'agit d'une réalité. Comment nier, par exemple, le lien évident entre pauvreté et éducation ? Il en va de même pour le réchauffement climatique même si cela est plus difficilement perceptible. Les peuples les plus pauvres et les moins éduqués ont, en effet, les organisations climatiques les moins performantes.

Pour revenir à la France, d'autres interrogations apparaissent. Quels sont les objectifs prioritaires ? Quels sont les plus pertinents du point de vue de notre pays ? Faut-il en prioriser certains ou les appréhender en un bloc ? Enfin, le lien avec les territoires passe par les collectivités territoriales, comme évoqué, mais également par la société civile. Les travaux du Comité 21 ont d'ailleurs permis d'y associer un certain nombre d'acteurs privés. Les ODD ne doivent pas être confisqués par certaines catégories mais nécessitent, au contraire, le travail de tous. Cette nécessaire collaboration implique de faire tomber certaines barrières entre les acteurs locaux. Il revient aux parlementaires de faire vivre ce débat démocratique, avec un regard sur la question plus concret que dogmatique ou idéologique.

Je propose au président de fixer une clause de revoyure pour que nous nous réunissions avant chaque réunion du Forum politique de haut niveau qui a lieu au mois de juillet à New-York. Je propose également d'élargir le point de vue du Sénat sur ce sujet par la création d'un groupe de travail *ad hoc* réunissant également des collègues d'autres commissions permanentes comme celles de la culture, des affaires économiques, des affaires sociales, des lois ou des finances. Tous les groupes et toutes les commissions pourraient ainsi concourir à la création d'un regard transversal d'ici l'été prochain. Un point d'étape pourrait ainsi être fait juste avant la réunion du Forum politique de haut niveau de 2018.

Nous recevons donc aujourd'hui la déléguée interministérielle, Laurence Monnoyer Smith, qui va pouvoir exposer le travail du Gouvernement et nous indiquer comment nous pourrions, le cas échéant, être utiles. Très intéressé à ces questions, l'IDDRI est aujourd'hui représenté par Julie Vaillé et Laura Brimont. Bettina Laville représente le Comité 21 dont elle est la présidente. Enfin, également membre du Comité 21, Hélène Valade est directrice du développement durable de l'entreprise.

Mme Laurence Monnoyer-Smith, déléguée interministérielle et commissaire générale au développement durable. – La date de notre réunion de ce jour est effectivement symbolique car je me rends à New-York dimanche pour la réunion du Forum politique de haut niveau sur les ODD. Votre introduction précise me permet directement de faire un point sur les travaux du Gouvernement et la mobilisation des services autour des ODD.

Les ODD sont aujourd'hui pour nous une forme de nouveau paradigme. Leur caractère transversal et le nouveau regard qu'ils invitent à porter sur la mondialisation constitue une source de motivation pour l'administration. Ce regard porte à la fois sur les enjeux climatiques et environnementaux mais également sur l'ensemble de leurs conséquences sur toutes les dimensions de la société, qu'il s'agisse de la faim ou de l'éducation, par exemple. Il s'agit, certes, d'une source de complexité, mais également d'un formidable espoir. Car malgré les forts enjeux qui y sont associés, cette conception de la mondialisation est construite en termes d'attention portée à l'autre, de justice, de solidarité et d'accueil. Notre rôle est aujourd'hui de porter ce beau message au sein du Gouvernement.

À la suite de l'adoption des ODD en septembre 2015, notre Gouvernement a été l'un des premiers à se mettre au travail et à proposer une sorte d'état de l'art. Dans la foulée de la COP 21, nous avons soutenu devant le Forum politique de haut niveau l'importance des enjeux climatiques et de leurs conséquences sociétales en termes de santé, de lutte contre la pauvreté et de lutte contre la misère et la faim. Le Gouvernement s'est ensuite engagé, au cours du comité interministériel pour la coopération internationale et le développement, à mettre en œuvre les ODD de manière cohérente. Il a confié à la déléguée interministérielle le rôle de coordination et de mise en œuvre des ODD en partenariat étroit avec le ministère des affaires étrangères. Je souligne d'ailleurs que ce partenariat interministériel se passe très bien. Dans le cadre de la préparation du point d'étape que nous présentons cette année, nous avons défini une feuille de route comprenant trois principaux volets.

Le premier vise à organiser la contribution de l'État à la mise en œuvre des objectifs. Le deuxième porte sur l'information et la sensibilisation en vue de l'appropriation des ODD qui, comme cela a été souligné par le président, n'atteignent pas encore le niveau de notoriété souhaité. Le dernier volet constitue le cœur de notre démarche puisqu'il porte sur la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la société. C'est sur ce dernier volet que s'appuie notre plateforme de partenariat avec la société civile. Il se nourrit des acquis de la COP 21 et de l'enthousiasme à l'origine de nombreuses coalitions entre les institutions, le gouvernement et la société civile. Les autres participantes à cette table ronde sont d'ailleurs à la fois les symboles et les fers de lance de cette coopération avec le gouvernement pour la mobilisation de la société civile.

En ce qui concerne l'organisation de l'État, je m'appuie en tant que déléguée interministérielle sur le réseau de hauts fonctionnaires du développement durable. Au sein d'un comité de pilotage interministériel où sont représentés l'ensemble des ministères, des chefs de file ont été désignés pour animer la mise en œuvre de chacun des ODD. Ils ont pour consigne d'intégrer au maximum les différentes parties prenantes dans cette mise en œuvre.

Nous sommes donc contraints de travailler en silos. Il s'agit d'une difficulté que nous nous attachons à surmonter. Pour cela, nous avons beaucoup échangé avec d'autres pays, notamment européens, pour déterminer notre mode d'organisation. Notre choix a été de prendre acte du caractère spécifique et technique de chacun des ODD pour leur attribuer des chefs de file en conséquence. Les ministères sociaux sont, par exemple, en première ligne sur l'ODD consacré à la santé. En plus de ces chefs de file, nous avons également déterminé des correspondants dans d'autres ministères pour traiter les aspects connexes de chaque ODD correspondant, le cas échéant, à un autre ODD. On ne voit pas, par exemple, comment travailler sur les questions de santé sans y lier la problématique de l'éducation. Chacun de ces chefs de file est donc responsable du tracé de cette rosace qui, autour d'un ODD, détermine quels aspects d'autres ODD entrent en résonance avec lui.

Ce travail a d'abord été effectué pour les ODD dont le rapportage a lieu cette année. Il s'agit de l'ODD n° 1 sur la pauvreté, de l'ODD n° 2 sur la sécurité alimentaire et l'agriculture durable, de l'ODD n° 3 sur la santé et le bien-être, de l'ODD n° 5 sur l'égalité entre les hommes et les femmes, de l'ODD n° 9 sur les infrastructures et l'innovation, de l'ODD n° 14 sur les océans et de l'ODD n° 17 qui porte sur les partenariats et qui revient tous les ans.

Nous allons maintenant nous mettre rapidement au travail sur les ODD qui seront rapportés l'an prochain et pour lesquels nous espérons bénéficier de l'expérience acquise cette année. Il sera essentiellement question d'ODD environnementaux portant sur l'eau, l'énergie propre, la ville durable, la vie terrestre, la consommation et la production durables. Ces domaines sont proches des cœurs de cible que nous nous traitons au ministère de la transition écologique.

Un point d'étape pour les ODD concernés est réalisé cette année par le comité de pilotage en lien avec la société civile. Il ne s'agira pas d'un rapport à proprement parler car l'année que nous venons de vivre ne nous permettait pas d'avoir une impulsion gouvernementale suffisante pour cela. L'ONU pourra, en tout état de cause, compter cette année sur les rapports de 44 autres pays. Mais nous passons notre tour cette année, nous serons très probablement au rendez-vous l'année prochaine.

Nous avons cette année beaucoup avancé sur la question des indicateurs qui demeure un point sensible. Ils servent en effet à évaluer la situation de la France et la cohérence des politiques publiques qui y sont menées. L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) est, dans notre pays, responsable de la sélection des indicateurs pertinents parmi les 263 mis à la disposition de chaque État. L'INSEE a déjà mis en ligne 110 indicateurs. Sous son égide, un groupe de travail va élaborer une liste d'une centaine d'indicateurs communs d'ici la fin de l'année. Ils permettront de donner une image de l'état d'avancement de la mise en œuvre des ODD en France.

En ce qui concerne le second volet de la feuille de route, un certain nombre d'actions de sensibilisation ont été entreprises. Je rends hommage aux équipes qui m'appuient dans cette tâche et qui n'ont pas ménagé leurs efforts dans cet exercice. L'année a ainsi été mise à profit pour rencontrer de nombreux acteurs. Nous avons également recensé l'ensemble des intervenants mobilisés autour des ODD dont les organismes représentés à cette table ronde sont de bons exemples. Je peux également citer le Forum des ressources pour l'éducation au développement durable (FOREDD), l'Agence française de développement (AFD), le Partenariat français pour l'eau ou encore les initiatives du *Global compact* (Pacte mondial des Nations unies). Ces rencontres se sont organisées autour d'ateliers au mois

d'avril dernier, en vue de la préparation du Forum politique de haut niveau. L'objectif était d'analyser leur organisation et de les interroger sur leur perception des grandes priorités au sein des ODD. Ces rencontres ont également été l'occasion de réfléchir à l'organisation de la plateforme de partenariat avec la société civile.

Nous avons aussi mis en place une lettre d'information et un Mooc. Il s'agit d'un cours en ligne qui permettra bientôt de diffuser une formation à un nombre important de personnes. Nous avons également organisé la semaine du développement durable. Ouverte par Nicolas Hulot le 30 mai dernier, elle a regroupé 1 300 initiatives en France sous le signe des ODD. Le 25 septembre prochain, un événement nous permettra d'attirer l'attention du monde politique et pour lequel j'espère un soutien fort du Premier Ministre.

Je passe maintenant au dernier volet de la feuille de route sur la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la société. J'évoquais les ateliers de concertation sur les modalités d'un dispositif d'implication des parties prenantes. Nous souhaitons mettre en œuvre ces modalités d'échange à partir du 25 septembre, date anniversaire de l'adoption des ODD. Il pourra s'agir d'une plateforme numérique et de rencontres régulières. Cela permettra de lancer en amont le processus de rapportage des ODD environnementaux en France. Nous avons entrepris une démarche de sensibilisation à destination des élus et des acteurs des territoires. Elle a notamment porté sur l'intégration des ODD dans leurs rapports annuels et leurs actions en matière de développement durable.

Nous sommes intervenus auprès d'acteurs engagés tels que le Comité 21 ou le *Global compact* qui ont chacun entrepris un tour de France des ODD. Suite à leur sollicitation, nous sommes aussi intervenus auprès du Collège des directeurs du développement durable, qui a lancé des groupes de travail.

L'enjeu majeur pour nous est aujourd'hui que les ODD deviennent un référentiel pour tous les acteurs et un mode de lecture des politiques publiques. À l'aune des cibles que nous nous fixerons, ils permettraient d'évaluer l'action du Gouvernement et les politiques publiques, de prendre en considération l'ensemble des sujets liés au dérèglement climatique ainsi qu'à la solidarité et à la justice sociale.

Je prends acte de la suggestion de Jérôme Bignon de créer un groupe de travail parlementaire *ad hoc*, en y associant les autres commissions permanentes du Sénat.

Mme Julie Vaillé, chercheuse à l'IDDRI. – L'IDDRI a beaucoup travaillé sur la mise en œuvre des ODD. Ils constituent pour nous le pilier manquant de la globalisation qui ne concerne pour le moment que le commerce, la finance ou l'économie. Les ODD représentent l'ensemble de tous les autres sujets en faveur de la coopération tels que la santé, l'éducation ou l'environnement. L'agenda 2030 pour le développement durable touche les thèmes centraux des débats politiques et sociaux comme l'éducation, la santé, l'environnement et le chômage.

Les ODD correspondent également à une vision européenne du monde. Si les ODD avaient été conçus par Donald Trump, leur contenu aurait sans doute été tout autre... Ils font ainsi une part large à la justice, la protection sociale ou l'égalité devant le droit en tant que principes phares du contrat social européen. L'Europe et ses États membres, au premier rang desquels la France, ont un rôle clé à jouer dans les agendas 2030 pour faire avancer les politiques de développement durable. Ils doivent progresser vers un projet européen à la fois renforcé et renouvelé qui réaffirmera l'exemplarité de l'Europe en la matière.

Comme Jérôme Bignon l'évoquait, il est possible de se demander quelle avancée représentent les ODD par rapport aux 25 années d'évolution du développement durable qui les ont précédés et vis-à-vis de leurs « cousins », les objectifs du millénaire. L'universalité est une réponse. Les ODD concernent tout le monde, et la France notamment, car un vrai effort reste à faire de la part des pays riches. L'indivisibilité est aussi un point important car les ODD sont tous interconnectés et il convient d'en tenir compte. Les engagements pris par les États en matière d'ODD ne se bornent pas à des engagements de principe mais prennent la forme de cibles, d'indicateurs et d'objectifs chiffrés. Si les Sommets de la Terre évoquaient souvent de grandes intentions, les ODD en apportent aujourd'hui la mesure.

Les ODD ne sont pas un agenda à la seule destination des États. Leur mise en oeuvre est l'affaire de tous. Ils concernent les entreprises, les associations, les syndicats et les collectivités locales. Pour favoriser les comparaisons et sensibiliser sur les bonnes pratiques, l'IDDRI a travaillé à plusieurs niveaux. Au niveau national, la première priorité était de faire connaître les ODD et de voir si la France se sentait concernée par cet exercice onusien considéré par certains comme hors sol. Les ODD peuvent réellement répondre à des enjeux majeurs de notre pays. Nous avons fait à l'IDDRI une évaluation des tendances pour l'atteinte des ODD en 2030 qui montre que 7 cibles nécessiteront une inversion de tendance pour être atteintes. Ils touchent des enjeux majeurs qui sont souvent économiques et sociaux. Il s'agit, entre autres, de la qualité de l'éducation, de l'équité dans l'éducation, du plein emploi, mais également de la préservation de la biodiversité. Pour 16 autres cibles, cette étude constate que la France suit une tendance positive, qu'il conviendra toutefois d'accentuer. Cette étude montre également que la France est bonne élève sur certains ODD.

Sur certaines questions, comme le chômage, il peut sembler que les ODD ne constituent pas un outil nouveau. C'est pourtant le cas. Il existe, en effet, des objectifs et des cibles dont la France ne s'était pas dotée avant les ODD. C'est notamment vrai en ce qui concerne les inégalités de revenus. Les ODD représentent donc aussi, pour vous parlementaires, un nouvel outil de contrôle de l'action du Gouvernement.

L'IDDRI a réalisé une comparaison de la manière dont les différents États s'étaient appropriés les ODD. Pour cela, nous avons analysé sous l'angle de cinq critères 22 rapports volontaires déposés l'an dernier au Forum politique de haut niveau. Parmi ces critères figure le soutien politique fourni dans ces pays. Le soutien apporté par la chancelière allemande en est un bon exemple. Les cadres administratifs et institutionnels des ODD sont également un critère. Certains pays ont directement confié les ODD au Premier ministre ou à la chancellerie pour leur faire surplomber les silos administratifs habituels. Certains États ont mis en place des systèmes d'évaluation visant à analyser les progrès des ODD. D'autres les ont intégrés dans les stratégies publiques. Enfin, certains pays ont organisé un partage de responsabilité entre acteurs publics et privés.

Cette analyse a conduit à examiner sous un jour particulier le rôle du Parlement. En tant qu'organe législatif et de contrôle, le Parlement a, par nature, un rôle important à jouer dans la mise en oeuvre des ODD. Si dans certains pays, le Parlement est simplement consulté lors de la mise en place de stratégies, il prend une part plus active dans d'autres États. C'est notamment le cas en Finlande pour la gouvernance et le suivi de la mise en oeuvre de l'agenda 2030. En Allemagne, au Mexique et aux Philippines, des commissions existantes sont en charge du suivi des ODD. Enfin, la Norvège a également intégré les ODD dans son processus budgétaire. Chaque ministre en charge d'un ODD doit établir dans son projet de budget le rapport de suivi des cibles qui y sont rattachées. Ces rapports sont ensuite compilés par le ministre des finances dans le projet annuel de budget soumis au Parlement.

Mme Laura Brimont, chercheuse à l'IDDRI. – Les ODD ne concernent pas seulement les gouvernements, mais également la société civile, dont les ONG et les entreprises. Les ONG sont des acteurs traditionnels puisqu'elles ont toujours été impliquées depuis Rio 1992 dans les discussions internationales. C'est en revanche nouveau pour les entreprises qui ont été impliquées très en amont pour les ODD. Beaucoup d'entre elles prennent d'ailleurs aujourd'hui la parole sur le sujet. Les attentes formulées à l'attention de ces entreprises sont de deux ordres. Le premier est une implication financière de leur part pour alimenter la transition vers la durabilité. Le second passe par leurs activités économiques afin que ces entreprises favorisent de nouveaux produits ou services, ou modifient leur mode de production dans cette optique. Ces attentes ne correspondent pas encore nécessairement à la réalité. L'enjeu est de savoir si les prises de position des multinationales et des entreprises plus modestes correspondent à du *repackaging* de leurs politiques de responsabilité sociétale et environnementale (RSE) sous un nouveau label « ODD » ou si elles changent réellement leur manière de faire. Les ODD sont aujourd'hui utilisés dans certaines entreprises pour relancer des sujets déjà portés en interne mais qui avaient du mal à émerger. C'est notamment le cas de l'ODD 10 sur les inégalités, utilisé pour relancer les problématique de l'égalité salariale.

La question se pose aussi de savoir quelles sont nos attentes envers les ONG. La première d'entre elles est, pour nous, de tenir le Gouvernement responsable de ses engagements. Les ONG sont aujourd'hui en train de se structurer pour répondre à cette mission. Certaines initiatives prises en ce sens à l'échelle européenne sont intéressantes, comme SDG Watch. Il s'agit d'une coalition d'ONG qui a vocation à scruter les avancées de l'Europe sur ces sujets. Pour le moment, il n'existe pas d'équivalent en France mais des progrès sont en cours.

Les ONG ont aussi pour rôle de tenir le secteur privé responsable de ses engagements. Nos entretiens sur le sujet révèlent qu'un lien reste à créer entre les entreprises et les ONG qui ne leur font pour le moment pas confiance. Les ONG partent du principe que les engagements des entreprises sont volontaires, qu'il n'existe pas de système à même d'en évaluer la portée et qu'elles ne sont pas réellement tenues par ces engagements.

Le troisième rôle des ONG est de mettre directement en œuvre les ODD au travers de leurs activités propres. Les ONG prétendent déjà le faire puisqu'il s'agit souvent de leur raison d'être, mais il existe des domaines susceptibles de progrès. C'est le cas dans la coopération entre ONG de secteurs différents afin de dépasser l'organisation en silos. Le dernier rôle des ONG est enfin de communiquer sur les ODD car nous savons que la prise en compte des ODD est subordonnée à une demande sociétale et politique.

Mme Bettina Laville, présidente du Comité 21. - J'ai eu la chance de créer le Comité 21 avec la regrettée Madame Veil. Nous présidions à l'époque deux associations que je lui ai proposé de réunir. Le Comité 21 a, à ce titre, porté les agendas du développement durable, dans le prolongement de la Conférence de Rio de 1992, dans les territoires, auprès d'autres ONG et dans les entreprises. Cette introduction me permet de montrer l'importance des ODD par rapport au passé. 2015 a marqué la réconciliation entre le développement et l'environnement qui avaient été séparés par la conférence de Johannesburg en 2002 et les OMD. Après la jonction de ces deux sujets réalisée en 1992, cette scission a néanmoins été utile puisqu'elle a permis d'entraîner les entreprises vers le développement durable dans la décennie post-Johannesburg, mais les objectifs de développement s'en sont trouvés dissociés des agendas du développement durable. C'est, de mon point de vue, la source de l'échec de la conférence de Copenhague, qui a marqué une divergence de priorités entre les pays en

développement et les autres au sujet des enjeux climatiques. Malgré le succès final, les tensions sont restées extrêmement fortes à la conférence de Paris. En réunissant à nouveau ces deux aspects, les ODD vont dans la bonne direction.

Les ODD représentent également un chemin, de 2015 à 2030, qu'une étude sur la biodiversité citée par le Monde du 11 juillet décrit comme une période cruciale. On peut être tenté de voir les ODD comme une création technocratique, un « machin onusien », mais ce n'est pas le cas. La présentation de ces objectifs n'est pas forcément simple à percevoir pour le grand public mais il s'agit d'une des dernières tentatives de ce siècle pour créer un chemin commun à tous les pays du monde, qui réconcilie prospérité humaine et biosphère. Il s'agit d'un point capital qui est parfois difficile à faire comprendre du fait de l'expression complexe de ces enjeux. Ces objectifs ne sont pas à considérer un par un mais sous la forme d'un tissage qui les reprend tous et qui permet de rendre réalisable le but final. Ce travail de communication est important. C'est la raison pour laquelle le Comité 21 a engagé un tour de France des ODD afin d'aider les parties prenantes et les collectivités à intégrer et à approprier ce travail. Nous savons tous qu'il existe beaucoup de schémas et de plans à l'échelle des territoires qu'il faut réussir à lier entre eux. Il est donc intéressant de pouvoir dire aux acteurs locaux que les ODD représentent un lien avec le reste du monde qui va bien au-delà de la planification territoriale. Ils réconcilient la nécessaire proximité des élus locaux avec une vision globale du monde.

À travers leurs différents buts, les ODD ont un lien avec la science. Le président de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) est d'ailleurs membre de la commission scientifique. Il est tout à fait important de lier les ODD avec les progrès de la science, en matière climatique ou de biodiversité notamment.

Je regrette une grande lacune européenne sur le sujet. L'Europe est, dans son contexte actuel, un terrain intéressant pour recréer du lien alors que sa prise en charge des ODD est aujourd'hui très insuffisante. Malgré son engagement dans les politiques climatiques, l'actuel président de la commission n'est pas un grand défenseur de la cause du développement durable. Un mouvement va d'ailleurs émerger en septembre en faveur d'un sixième scénario pour le renouveau de l'Europe qui intégrera la notion de développement durable alors que les cinq scénarii actuels ne le font pas. Il s'agit d'une lacune importante puisque l'Europe a été pionnière en la matière.

Nous avons tenté d'établir une photographie de l'appropriation du développement durable dans les différentes composantes de la société civile française. Les rapports issus de cette démarche sont sur le site internet du Comité 21. Ils révèlent quatre tendances principales. La première est que, sauf cas particuliers, il existe une grande méconnaissance des ODD. Le travail de citoyenneté pour faire connaître et rendre vivants ces objectifs est donc considérable pour qu'ils ne soient pas relégués au rang d'objets technocratiques.

Le deuxième constat est qu'il existe une grande envie. Lorsqu'on décline les ODD, le public montre un intérêt significatif, notamment dans les domaines de la justice et des inégalités. Notre pays compte un certain nombre de plans touchant à l'économie ou au climat mais très peu sur ces sujets-là. S'approprier les ODD est une opportunité puisqu'ils ne concernent pas seulement les pays en voie de développement. Ce point est important lors des négociations internationales où, grâce à la portée universelle des ODD, ces pays peuvent constater qu'ils ne sont pas les seuls à devoir faire des progrès.

Notre troisième observation est que les ODD créent du lien. Ils sont, en effet, tellement imbriqués les uns avec les autres que les différentes entités en charge ont l'obligation de travailler ensemble. Ce constat est repris par l'ODD 17, sorte d'ODD de couronnement final, dont l'objet est de créer des partenariats. Cet ODD concerne directement le Comité 21 qui a la chance de rassembler l'ensemble des parties prenantes, qu'il s'agisse des collectivités territoriales, des entreprises, des organismes de recherche et des ONG. Il est donc possible d'établir des solidarités tout à fait importantes.

La quatrième remarque issue de cette photographie des appropriations concerne le désir de suivi. L'ensemble des personnes qui prennent conscience de l'importance des ODD souhaitent pouvoir en constater les progrès. Les ODD donnent, à ce titre, une nouvelle vision de la notion de progrès. Il s'agit d'un progrès par étapes qui n'est pas sans rappeler l'esprit du XVIII^{ème} siècle et de l'encyclopédie. Les sujets sont pris un par un et on essaie de les faire progresser.

Les ODD sont donc un instrument de progrès mondial et un véritable instrument de paix. La paix est d'ailleurs un ODD en soi. Si l'ONU a parfois du mal à créer de la paix, elle dispose maintenant d'un nouveau vecteur pour y parvenir.

Mme Hélène Valade, directrice du développement durable de la société Suez.

À titre liminaire, je rappelle que j'ai fondé le Collège des directeurs du développement durable et que j'en suis actuellement vice-présidente. Je souhaite ici faire trois remarques.

La première concerne le manque de notoriété des ODD. Je suis frappée que nous tombions tous dans l'écueil d'utiliser systématiquement cet acronyme. Car l'acronyme devient « autoporteur » et fait oublier le contenu même de la notion. J'essaie, pour ma part, de dire de quoi il s'agit réellement à chaque fois que j'en ai l'opportunité au travers d'un discours ou d'un écrit. C'est d'autant plus important que les objectifs de développement durable portent un véritable projet de société. Chacun des thèmes traités renvoie à des préoccupations fortes pour l'opinion publique.

Ma deuxième remarque concerne le rôle des entreprises. Depuis quelques années, leur capacité à s'interroger sur leur rôle dans la société et leur capacité à contribuer au bien commun fait bouger la définition classique de l'entreprise. L'entreprise est, certes, l'acteur d'un marché, mais elle fait en même temps partie intégrante de la société. Elle a sur elle un impact positif ou négatif et doit l'assumer. Ce nouveau rôle des entreprises s'est, depuis une dizaine d'années, traduit par des politiques de développement durable. Il est vrai que certaines n'ont pas échappé au *greenwashing*. D'autres sont néanmoins notables et robustes. Elles s'appuient notamment sur des projets aux objectifs précis, fixés à des échéances données. Les objectifs de développement durables procèdent de la même logique car ils renforcent la prise en compte de la responsabilité sociale, sociétale et environnementale de l'entreprise.

Cette question en amène une autre. Elle consiste à savoir si le droit qui s'applique à ce sujet est du droit « mou » ou du droit « dur » car cet aspect influence les relations entre les différents acteurs. Il serait judicieux de penser une refondation des relations entre les entreprises et l'État, où le rôle de ce dernier serait plus porté vers l'accompagnement. Cette refondation pourrait, à terme, conduire à l'inscription dans la loi de la contribution des entreprises à l'intérêt général comme élément à part entière de leur définition. L'État doit, pour cela, faciliter l'expérimentation et accepter de revoir un certain nombre de règles afin de permettre ce nouveau projet de société. Cela est d'autant plus nécessaire que les ODD exigent des résultats d'ici 2030.

Enfin, les ODD confortent les politiques de développement durable mises en place par un certain nombre d'entreprises au cours de ces dernières années. Suez a, par exemple, pris des engagements assez concrets et forts au moment de la COP 21 afin que nous réduisions nos propres émissions de gaz à effet de serre ainsi que celles de nos clients. La COP 21 a d'ailleurs été une catalyse entre les entreprises et les acteurs institutionnels. Ces institutions se sont rendu compte qu'il y avait des directions à donner, que les entreprises avaient des solutions et qu'il fallait les faire parler. Cela m'a personnellement confortée dans la proposition de ces engagements, notamment sur le climat ou sur l'eau, y compris en France. Car des progrès sont encore nécessaires en matière de droit à l'eau ou de précarité hydrique puisque certaines personnes ont du mal à payer leurs factures.

Les ODD ont également permis de lier d'autres sujets à l'actualité et aux actions de l'entreprise. En ce qui concerne Suez, je pense spécifiquement à l'ODD sur les océans. Je dois avouer que l'on s'en occupait peu alors que l'océan est sans doute la nouvelle frontière du XXI^{ème} siècle. Il est aussi le réceptacle d'innovations en matière de transports, d'alimentation ou de santé. Il existe en réalité un large champ de possibilités pour qu'une entreprise comme Suez contribue à ce que l'on évite de polluer les océans. La prise en compte de ces possibilités est en grande partie le fruit des agendas 2030. La nouvelle feuille de route de Suez en matière de développement durable pour la période 2017-2021 est composée de 17 engagements correspondant au même nombre d'objectifs de développement durables. Cette feuille de route comprend un bloc nommé « contribution au bien commun ». Le but est de savoir en quoi une entreprise comme la nôtre peut dépasser ses propres intérêts pour contribuer à l'intérêt général.

Mme Évelyne Didier. – La conception et l'adoption des ODD au niveau de l'ONU représente un grand pas car ils remettent l'Homme au centre des débats. Il convient de le répéter car aucune entité n'a d'autre justification que le bien de l'humanité, qu'il s'agisse d'un État, d'une collectivité, d'une entreprise ou d'une ONG. Même une entreprise repliée sur elle-même et sur ses bénéficiaires a besoin de la société. C'est le cas sur de nombreux aspects, comme la formation professionnelle ou l'accès aux infrastructures routières, par exemple.

Avoir écrit ce principe au sein des ODD est déjà une grande force. Reste maintenant la mise en œuvre et de nombreux acteurs sont pour cela en route.

En tant que sénateurs, mes collègues et moi-même sommes avant tout des généralistes. Je pense à ce titre que les acronymes fréquemment utilisés devraient être traduits en langage commun afin d'être compris de toute personne. On ne peut pas généraliser une réflexion et la faire partager à tous, y compris par l'intermédiaire des médias, si le langage que nous utilisons n'est pas compris de tous. Les documents d'urbanisme sont un bon exemple de cette nécessité. Les réunions organisées dans le cadre de leur élaboration n'attirent pas forcément les foules. Je souhaite réellement que cette remarque soit prise en compte. Du rapportage – mot français – est certes organisé. Mais à quoi bon rapporter sur la popularisation et l'atteinte d'objectifs tant que l'on n'aura pas fait l'effort d'aller jusqu'au citoyen en rendant notre démarche lisible ?

Mme Annick Billon. – Je partage la remarque sur le caractère technocratique des abréviations. Nous avons bien compris l'intérêt des ODD qui concerne l'ensemble des acteurs, tels que la société civile, les ONG, les entreprises ou les associations, tous associés à cette réflexion et cette avancée. Si tout le monde partage le même objectif de long terme, je ne pense pas que cela soit le cas à court terme. C'est notamment le cas des collectivités territoriales contraintes par des restrictions budgétaires.

Je me pose également la question de savoir qui pilote les ODD et quels sont les moyens financiers dégagés pour les atteindre. Ces moyens ne doivent pas constituer une charge supplémentaire pour les entreprises. Au sein d'un système économique européen et international les ODD devraient constituer un avantage pour nos entreprises et non un poids supplémentaire faussant la concurrence à leurs dépens.

M. Alain Fouché. – Ma question s'adresse à Madame Laville. Je souhaiterais que vous nous donniez plus de détails sur la difficile implication de l'Europe que vous évoquiez. Comment faire ? Quelles mesures prendre pour remédier à cette situation ?

M. Didier Mandelli. – Je souhaite rappeler l'existence du Plan environnement des collectivités. Il s'agit d'un outil au profit des collectivités territoriales mis en place par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) il y a une quinzaine d'année et qui représentait une alternative à l'agenda 21, parfois un peu lourd à mettre en place. Pour l'avoir personnellement expérimenté dans ma commune, je constate que ce type d'outil est utile et permet aux collectivités de s'engager dans ces démarches. Le volet information et sensibilisation des citoyens de ce plan était intéressant. En matière d'ODD, je pense donc qu'il pourrait être bénéfique de s'inspirer de ce type d'outils qui a fait ses preuves, quitte à l'adapter ou l'actualiser.

Madame Vaillé, vous évoquiez l'analyse faite sur le rôle du Parlement dans un certain nombre de pays. L'avez-vous faite pour la France ? Existe-t-il des préconisations ou des souhaits, notamment du ministère, pour que le Parlement prenne une place plus active ?

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – Je rejoins le constat de Madame Didier. Même nos services connaissent un certain vertige. Mes expériences de professeur de sciences de l'information et de la communication spécialiste des nouvelles technologies et de vice-présidente de la Commission nationale du débat public me donnent une certaine connaissance des problématiques d'appropriation des sujets quels qu'ils soient. Nous sommes conscients du temps et des efforts qui seront nécessaires pour parvenir à une bonne appropriation des ODD, ainsi que du soutien dont nous aurons besoin. La tâche m'a d'ailleurs semblé particulièrement difficile lorsqu'elle m'a été confiée en tant que déléguée interministérielle. Déployer une campagne de communication est nécessaire mais ne suffira pas. Il faudra des trésors d'argumentation et de conviction pour que tout le monde se sente concerné et se mobilise. Il convient également de bien sensibiliser les fonctionnaires. Il faudrait peut-être également embaucher des « youtubeurs » pour faire du buzz et mobiliser les jeunes ! Le défi est grand, toutes les bonnes idées sont les bienvenues et nous ne ménageons pas nos efforts !

Le 6 juillet dernier, le Parlement européen a adopté un rapport invitant la Commission européenne à se saisir de la question des ODD et de l'agenda 2030. Le commissaire Karmenu Vella, en charge de l'environnement, m'a indiqué que ce sujet faisait polémique au sein de la Commission pour de nombreuses raisons, dont la forte réticence de certains pays de l'Union. Je me déplace fréquemment auprès des institutions de l'Union européenne pour essayer de faire pression pour une meilleure prise en compte.

La question du pilotage de la mise en œuvre des ODD ne pose plus de problème depuis le comité interministériel qui l'a confié au Premier Ministre par mon intermédiaire. Nous souhaitons maintenant que le nouveau Premier Ministre reprenne le flambeau en montrant son intérêt. Nous y travaillons.

Je vous conseille d'interroger Bercy pour la question des moyens alloués aux ODD. Il s'agit d'une question très complexe qui s'exprime en termes de réallocation et d'optimisation de moyens. Car nous savons pertinemment que nous ne disposerons pas de nouveaux moyens et qu'il faudra composer avec des réallocations. À l'échelle du Commissariat général au développement durable, j'ai dû réallouer des moyens de personnels pour répondre à ce sujet, en prenant le risque de ne pas pouvoir les utiliser pour d'autres travaux. D'autres pays ont, à l'inverse, dédié des enveloppes bien précises. Les cas de la Finlande et de l'Estonie sont notables puisque ces deux pays ont engagé des réallocations de moyens via des plans d'investissement et la mobilisation du milieu scientifique. Nous pourrions donc nous en inspirer.

Mme Laura Brimont. – Les réunions annuelles du Forum politique de haut niveau représentent une opportunité de faire un point sur l'avancée des agendas 2030. La mesure de ces avancés se fait de différentes manières. Il peut s'agir de se pencher sur certains ODD, notamment ceux cités par madame Monnoyer-Smith. Cela peut également prendre la forme de contributions volontaires des États. L'an dernier des rapports ont pour la première fois été remis par 22 pays dont le nôtre. Nous avons donc analysé ces rapports sous l'angle de la place donnée aux Parlements nationaux. Nous avons pu constater que certains États n'en parlaient pas ou peu. Nous avons également constaté que certains Parlements étaient plus impliqués, notamment par l'intermédiaire de commissions en charge des ODD. Un des cas les plus symboliques est celui de l'implication des ODD dans le processus budgétaire qui a déjà été évoqué. Nous notons que c'est une bonne pratique.

La France n'est pas dotée de telles pratiques mais en possède certaines relativement proches introduites par la loi du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques, dite « loi Sas ». Cette loi oblige annuellement le Gouvernement à présenter au Parlement l'évolution de 10 indicateurs en lien avec le développement durable. La question qui se pose maintenant est de savoir comment articuler ces indicateurs très tôt mis en place par la France avec les ODD.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie d'avoir présenté ces éléments qui nous montrent que tout n'est pas une question de budget, mais également de réflexes et de bonnes pratiques. J'avoue que l'on n'est pas forcément très mobilisé par les indicateurs qui sont censés être suivis de près par le Parlement, par manque de transmission des données en question.

Mme Bettina Laville. – Je confirme qu'un large débat existe au niveau de la Commission européenne, à tel point que le Parlement européen vient de l'enjoindre, la semaine dernière, de faire avancer les ODD. Les choses sont donc amenées à bouger, même si ce n'est pas le cas pour le moment. Il est certain que des États peuvent être réticents mais je pense que cet immobilisme vient d'un manque d'impulsion au plus haut niveau. C'est la raison de notre proposition de sixième scénario. Je vous le transmettrai, monsieur le président, dès qu'il sera prêt car le Parlement français peut également s'emparer de cette proposition.

En tant que membre du Conseil d'État, je précise que celui-ci a examiné hier le projet d'ordonnance sur la transposition de la directive « RSE ». Il est un peu surréaliste de voir que tous ces documents sur la RSE ne prononcent jamais le terme d'ODD. La France s'est néanmoins soumise, en partie volontairement, à des obligations qui s'imposent à elle en la matière. Nous allons donc publier à l'horizon 2018 un document de concordance entre l'ensemble des documents territoriaux, des documents traitant de RSE et RSO et les ODD. Il

ne faudrait pas que les entreprises ou les collectivités présentent des plans au service des ODD sans même le savoir, ce qu'elles font déjà en grande partie !

Le rôle du Parlement consiste, à mon sens, à veiller à une forme de logique générale dans les dispositifs pour assurer une meilleure lisibilité de ces documents de progrès auprès du citoyen.

Mme Hélène Valade. – J'insiste sur l'objectif de développement durable 17 qui incite à la transversalité entre les thèmes mais aussi entre les acteurs. Cette capacité à travailler ensemble est capitale, notamment pour les entreprises entre-elles. J'attire l'attention sur la mise en œuvre de boucles d'économie circulaire locales utiles aux objectifs d'emploi, de lutte contre le réchauffement climatique et de baisse contre les émissions de gaz à effet de serre. C'est un outil puissant que vous pourriez encourager.

Même si elle est corsetée par une réglementation parfois très spécifique, la commande publique reste aussi un levier extraordinaire. Des avancées pragmatiques pourraient être envisagées en liant l'attribution de commandes au respect de certains ODD.

Mme Laurence Monnoyer-Smith. – Je souhaite revenir sur la question des attentes que nous avons dans le rôle du Parlement et du Sénat en particulier.

Je rappelle que le Comité interministériel sur la coopération internationale de novembre dernier enjoint le Gouvernement de produire un rapport au Parlement. Nous devons donc revenir vers vous.

Nous devons penser à inviter régulièrement les membres du Parlement à nos ateliers et rendez-vous et vous inscrire à notre courriel mensuel d'information qui diffuse à l'ensemble des inscrits des informations relatives aux ODD. Il s'agit d'une lettre coopérative par l'intermédiaire de laquelle nous diffusons l'information que les différents acteurs nous font parvenir. Nous reconnaissons ne pas vous avoir suffisamment impliqués jusque-là et allons y remédier.

Nous devons hiérarchiser les cibles des ODD car il n'est pas possible de toutes les atteindre simultanément. Cette démarche passe par une revue des politiques publiques engagée par les services d'inspection qui a démarré chez nous ainsi que dans les ministères sociaux. Elle permettra d'élargir l'état des lieux de l'IDDRI à l'ensemble des ministères. Cette revue pourrait faire l'objet d'une incitation du Sénat, notamment si vous instituez une commission *ad hoc*. Cette commission pourrait également se positionner sur des priorités à donner ou des manques à combler. Notre rapport d'étape de mise en œuvre en dénombre d'ailleurs certains, notamment en ce qui concerne l'ODD n° 5 relatif à l'égalité entre les hommes et les femmes. Si nous ne cachons pas les points de satisfaction, des marges de progrès importantes demeurent.

M. Jérôme Bignon. – Merci mesdames pour ces contributions. Notre idée est d'établir des relations dans la durée et de vous revoir l'année prochaine afin d'inscrire le suivi des ODD dans une perspective de long terme, vers 2030. Nous devons montrer que nous nous sommes engagés à suivre ces politiques dans la transversalité au Sénat, voire en lien avec l'Assemblée nationale.

Le Sénat dispose de plusieurs moyens pour développer cette transversalité. Il peut s'agir de réunions d'information mais également de la mise à profit de la période budgétaire.

Toutes les commissions sont alors saisies, au moins pour avis, et les budgets présentés pourraient être examinés à l'aune des ODD. Cette démarche aurait l'avantage de ne pas coûter cher, tout comme le mail que vous proposez de nous envoyer. Nous serons ravis de le lire pour rester en lien avec le sujet.

Outre les commissions, les délégations du Sénat peuvent aussi être intéressées par les ODD. Ce pourrait notamment être le cas de la délégation aux droits des femmes, la délégation aux entreprises ou celle aux collectivités territoriales. Nous avons des relations privilégiées avec les territoires et nous pourrions organiser des rencontres sur le sujet avec l'Association des maires de France, l'Association des départements de France, les Régions de France ou encore des collectivités du littoral. Par ces rencontres nous pouvons faire avancer le débat efficacement et à moindre frais.

M. Hervé Maurey, président. – Merci Jérôme Bignon. Merci mesdames de nous avoir sensibilisés sur ce sujet et sur la nécessité de nous en emparer et de jouer notre rôle d'aiguillon pour le Gouvernement. Le message est bien enregistré.

La réunion est close à 11 h 45.

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Audition de M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, accompagné de son secrétaire d'État, M. Sébastien Lecornu.

Monsieur le ministre d'État, ce n'est pas la première fois que vous vous exprimez devant notre commission, car vous étiez déjà venu dans le cadre de vos précédentes fonctions, mais c'est la première fois que vous êtes auditionné par le Parlement en tant que ministre et nous sommes très honorés que cette première ait lieu au Sénat. Je suis aussi particulièrement heureux d'accueillir votre secrétaire d'État, Sébastien Lecornu, que je connais depuis très longtemps, puisque nous sommes élus du même département.

Vous venez nous voir à un moment où l'actualité est très riche. La semaine dernière, la réunion du G20 a montré combien il est difficile d'élaborer une déclaration commune sur le climat. On peut en revanche se réjouir que, malgré la décision des États-Unis de sortir de l'accord de Paris, l'ensemble des pays membres aient considéré que la lutte contre le réchauffement climatique était un processus « irréversible ». À la suite de ce G20, le Président de la République a annoncé la convocation d'une conférence internationale sur le climat le 12 décembre à Paris. Vous pourrez nous indiquer comment cette conférence s'articulera avec la COP23, qui se tiendra quelques semaines auparavant à Bonn.

Sur le plan national, l'écologie a été présente dans le discours du Président de la République devant le Congrès, dans le discours de politique générale du Premier ministre. La semaine dernière, vous avez également présenté un ambitieux plan Climat qui comprend

23 axes organisés autour de six grandes priorités. Vous avez également annoncé ce lundi la fermeture de 17 réacteurs nucléaires, ce qui suscite de nombreuses interrogations.

Enfin, les premières critiques à l'encontre de votre action ont été formulées au sujet de la position adoptée par la France dans le cadre des discussions européennes sur les perturbateurs endocriniens, certains vous reprochant de ne pas avoir été suffisamment ferme face aux Allemands.

Votre plan Climat est très vaste, car il englobe un peu tous les aspects – énergie, agriculture, mobilité, logement –, mais il apparaît encore imprécis aux yeux des observateurs, puisqu'il fixe un certain nombre d'objectifs assez larges, comme la suppression des véhicules thermiques à l'horizon 2040. Vous nous expliquerez comment vous pensez atteindre ces objectifs.

Nous nous interrogeons aussi sur le rôle particulier des territoires dans votre plan. Vous avez indiqué que l'État contractualiserait avec eux sur la rénovation des bâtiments, les circuits courts, la mobilité et qu'ils bénéficieraient de moyens pour faire face à ces enjeux. Nous espérons que vous pourrez nous donner des précisions, notamment sur l'affectation d'une part de la contribution climat-énergie aux collectivités locales.

Vous avez déclaré que ce plan serait un « exercice innovant » et avancé l'idée d'un panel de citoyens et de consommateurs intervenant dans sa mise en œuvre : j'imagine que vous nous préciserez sa composition et son rôle. La présence des élus territoriaux intéresse au plus haut point notre assemblée. Nous aimerions savoir comment vous comptez les associer à la mise en œuvre de ce plan, en vous appuyant sur l'expérience réelle de certains d'entre eux et en diffusant les bonnes pratiques territoriales auprès d'autres qui ont besoin d'être sensibilisés.

Au-delà de la présentation de ce plan Climat, je formulerai deux demandes. La première concerne votre programme législatif. Vous avez annoncé un projet de loi sur l'interdiction des permis d'exploration d'hydrocarbures et un autre sur les mobilités : sont-ils confirmés et à quelle échéance ? La seconde porte sur l'association des parlementaires, notamment des sénateurs, à la réflexion et à l'action que vous menez. Un certain nombre d'états généraux et d'assises sont annoncés, par exemple sur la mobilité, l'alimentation ou les perturbateurs endocriniens. Il est dans l'intérêt de tous que la concertation puisse être menée le plus possible en amont. Je rappelle que, sur la COP21, l'ensemble des commissions et délégations du Sénat avait travaillé, permettant au Sénat d'adopter à l'unanimité une résolution : contrairement aux préjugés, le Sénat n'est pas une assemblée rétrograde qui ne s'intéresserait pas au développement durable ni à l'écologie.

M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. – Merci de votre accueil, monsieur le président. Sur un sujet aussi complexe, qui impose une refonte profonde de notre société, de nos modes de consommation et de production, de notre modèle énergétique, j'ai toujours dit qu'il n'y aurait pas d'homme – ou de femme – providentiel à la tête de ce ministère. Quelles que soient les qualités de la feuille de route que nous avons commencé à élaborer, j'ai cruellement conscience du fait que, si nous ne la construisions pas ensemble, ici et ailleurs, l'issue serait connue à l'avance.

Par définition, les sujets que nous traitons ne devraient pas être clivants, puisqu'ils sont universels : nous gagnerons ensemble ou nous perdrons tous ensemble. Je ne voudrais pas vous donner l'impression que, parce que j'ai accédé à ces responsabilités que je n'ai pas

forcément vues venir, nous allons entrer dans cette transition de manière fluide. J'ai conscience que combiner le court terme et le long terme est un exercice nouveau pour nos démocraties : suivant que l'on privilégie l'un ou l'autre, les mêmes décisions ne s'imposent pas et la combinaison des deux est un exercice complexe, d'autant plus complexe que le court terme s'impose en permanence, est très concret, s'exprime dans les souffrances, le désarroi, alors que le long terme est parfois plus abstrait et n'apparaît pas spontanément comme une priorité à nos concitoyens. De la réussite de ces politiques dépendent pourtant les conditions d'existence de nos propres enfants. Ces sujets sont techniques et parfois conflictuels, parce que les grilles de lecture ne sont pas les mêmes, quelle que soit la sincérité de chaque partie. Il nous incombe donc de réaliser cette combinaison délicate.

Au-delà des urgences auxquelles il faut réagir, sans que cela vaille orientation stratégique, ma priorité est de définir ensemble un horizon et les modalités pour l'atteindre. Sur trois ou quatre grands domaines, il faut engager des dynamiques, fixer des trajectoires, créer des conditions d'irréversibilité, en respectant la prévisibilité et la cohérence sans lesquelles il n'est pas d'acceptabilité économique et sociale.

Par exemple, si l'on résume l'équation climatique, il faut renoncer à exploiter les trois quarts des réserves d'énergies fossiles facilement accessibles. Ce constat a de quoi nous tétaniser, parce que, pendant 150 ans, ces énergies fossiles ont permis à une partie de l'humanité de se développer : brutalement, la solution devient le problème. Continuer à chercher de nouveaux gisements d'énergie fossile est-il cohérent avec l'injonction que la conférence de Paris nous a adressée ? Il va évidemment falloir sortir des vieux schémas et arrêter la prospection de nouvelles ressources, puisque délivrer un permis de recherche revient à accorder un droit de suite.

Peu importe la vitesse avec laquelle le changement se met en marche, si l'on crée les bonnes conditions, les évolutions seront beaucoup plus rapides que l'on ne l'imagine. Des objectifs ambitieux peuvent être atteints avant l'échéance fixée : la Chine avait adopté des objectifs pour 2020 dans le domaine des énergies renouvelables, elle les a déjà largement dépassés – je vous accorde que la planification n'y a pas la même importance qu'ici. Je souhaite donc entraîner les acteurs économiques, territoriaux dans cette trajectoire.

Quelques priorités sont claires, même si les plans d'action n'ont pas tous pu être établis en deux mois ; l'ordre dans lequel je les cite n'est pas hiérarchique, car elles interfèrent les unes avec les autres.

Première priorité, la transition énergétique. Elle nous impose de nous projeter dans un nouveau modèle, avec quelques incertitudes, concernant notamment le stockage des énergies intermittentes – je ne doute pas que des ruptures technologiques se produiront, mais il faut être prudent. Pour aller vite et loin, il faut s'engager dans cet itinéraire, créer les conditions de la cohérence, s'assurer que la contrainte est bien prise en compte par les acteurs et nous ferons la démonstration que notre pays, comme d'autres, pourra tendre vers l'autonomie, grâce à l'efficacité énergétique et au développement des énergies renouvelables.

Pour répondre à votre question sur le nucléaire, monsieur le président, je vous avouerai que mon approche est très neutre : le nucléaire existe et il aura au moins la vertu de nous permettre une transition sécurisée sur l'approvisionnement, à condition de ne pas planifier les choses au dernier moment. Une loi de transition a été votée, mais certains semblent découvrir aujourd'hui ce qu'elle implique : pour tenir l'objectif de 50 % de nucléaire dans la production d'électricité à partir de 2050, dans la mesure où la consommation

a déjà commencé à baisser et que le bouquet énergétique va se diversifier, personne ne comprendrait que le parc nucléaire reste en l'état.

Dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie, nous allons donc définir une trajectoire et établir une planification, parce qu'une centrale, ce sont aussi des hommes, des femmes, des familles, des compétences : une action brutale serait vouée à l'échec. Je vous demande donc de travailler ensemble à ces scénarios. Nous avons besoin de connaître, cas par cas, la rentabilité économique de chaque réacteur, la situation sociale et professionnelle de chaque centrale, les conditions de sécurité, les conséquences pour les territoires. J'ai la naïveté de croire que nous pouvons le faire intelligemment, avec une forme de sensibilité qui n'empêche pas l'exigence.

Sans aucune provocation de ma part, il me semble qu'annoncer la fermeture de Fessenheim n'était pas de bonne méthode, parce que le procédé était brutal. Évidemment, s'il y a des impératifs de sécurité, il ne faut pas avoir d'états d'âme, mais je voudrais que nous abandonnions les symboles pour adopter une stratégie et définir des modalités, pour agir de manière intelligente et programmée en appréhendant l'ensemble des paramètres et en respectant l'esprit de la loi. Plus nous reculerons les échéances, moins nous aurons de choix, moins nous serons capables de respecter notre feuille de route.

La transformation du modèle énergétique est lourde, mais j'espère faire avec vous la démonstration qu'elle n'est pas seulement une contrainte. Nos entreprises, petites ou grandes, disposent d'un savoir-faire, de beaucoup d'inventivité, et je pense que nous pourrions démontrer que cette contrainte peut avoir des aspects positifs. J'ai souhaité que l'adjectif « solidaire » apparaisse dans l'intitulé de mon ministère, afin que nous pensions à l'acceptabilité sociale des mesures que nous allons prendre.

Je vais essayer d'entraîner beaucoup de mes collègues ministres dans mon sillage, ce qui ne sera pas difficile, parce que le Président de la République et le Premier ministre ont donné des directives en ce sens. En outre, je pense que nous avons atteint une maturité qui fait que le développement durable n'est plus sous-traité, même si je ne suis pas certain que tout le monde ait compris ce que les objectifs fixés et la complexité des enjeux nous imposent en termes de changement. Tout le monde est pour l'écologie et le développement durable, mais dès qu'il s'agit de traduire cette adhésion en termes de choix, les attitudes sont plus réservées parce qu'il faut remettre en cause des fondamentaux. C'est normal, puisque nous sommes à l'aube d'une transformation culturelle, sociétale. Le XXI^e siècle doit être le moment d'un bilan : il faut dédier notre intelligence, notre économie, notre technologie au progrès.

Deuxième priorité : la santé et l'environnement. Avec Agnès Buzyn et Frédérique Vidal, nous allons bâtir une méthode. On a longtemps attendu d'aborder cette question, parce que les relations de cause à effet entre l'utilisation de certaines substances et l'apparition de pathologies n'apparaissent pas immédiatement. Nous disposons de très peu d'études épidémiologiques. Celles-ci sont longues et complexes à réaliser, parce qu'il faut prendre en compte les phénomènes de bioaccumulation et les interactions entre différentes substances. Chacun a conscience que nous devons disposer d'études fiables pour avancer. Nous recevons différents interlocuteurs – lanceurs d'alerte, ONG, scientifiques, etc. – pour essayer de bâtir ensemble une stratégie. L'enjeu est aussi économique : le XX^e siècle a été le siècle de l'hygiène bactériologique, j'espère que le XXI^e siècle sera celui de l'hygiène chimique.

Je souhaite que nous adoptions une attitude rationnelle et déterminée, y compris sur la pollution de l'air. Nos connaissances sont maintenant suffisantes pour que notre

responsabilité soit engagée si nous repoussons encore le traitement de ce problème. Il faut envisager ce que nous pouvons faire seuls, en France, et ce que nous pouvons faire avec l'Europe : parfois l'Europe nous entraîne, parfois elle nous freine.

Sur ce dernier point, les perturbateurs endocriniens sont un cas d'école. Je viens d'être nommé ministre lorsque j'apprends qu'un texte doit être adopté par la Commission européenne le lendemain. Je demande au commissaire le report du vote. Je me concerte avec nos amis allemands qui veulent exclure de la définition des perturbateurs endocriniens un certain nombre de substances précisément fabriquées pour leur rôle perturbateur, notamment dans le domaine de l'agriculture. Je n'obtiens rien des Allemands, mais j'obtiens de la Commission l'intégration dans le champ d'évaluation d'autres domaines que le domaine agricole – les jouets, les cosmétiques, etc. –, une enveloppe de 50 millions d'euros pour la recherche et l'accélération de la phase d'évaluation pour les substances dont le rôle perturbateur n'est pas avéré, mais soupçonné. J'obtiens du Gouvernement français que l'on confie à nos agences un travail d'évaluation de la dangerosité des substances dont le rôle perturbateur n'est pas avéré. Surtout, et c'est la raison essentielle qui a motivé ma décision, on m'explique qu'un nouveau report permettrait de laisser en circulation des substances dont la dangerosité est avérée, au nombre desquelles un composant du fameux « agent orange » utilisé pendant la guerre du Vietnam. Comme beaucoup, j'estime que ce texte est largement insuffisant parce qu'il laisse sur le marché encore trop de substances, mais j'ai pris malgré tout la décision de le faire voter par la France compte tenu de ce que je viens de vous expliquer. Évidemment, ceux qui trouvent ce texte insuffisant ont raison, mais il faut avancer pas à pas.

Troisième priorité : l'agriculture et l'alimentation. Bien qu'il ne s'agisse pas de mon domaine de compétence ministérielle, le sujet est important du point de vue du climat, car, selon les modes de production, l'agriculture peut être le problème ou la solution. La problématique santé-environnement est également essentielle en ce qui concerne les agriculteurs. Il existe une demande des consommateurs pour une nouvelle offre alimentaire, demande que nous ne couvrons pas : certaines coopératives bio ont une croissance de 33 %, mais 90 % des produits sont importés. L'objectif de souveraineté alimentaire de la France n'est pas non plus à négliger : il est aberrant qu'une grande partie de nos protéines végétales proviennent du Brésil, au détriment de la forêt amazonienne, ce qui est contradictoire avec la lutte contre le réchauffement. N'oublions pas non plus la détresse économique et psychologique de nos agriculteurs confrontés à la défiance des consommateurs ou du monde urbain. J'ai également à cœur de protéger la santé des agriculteurs contre l'utilisation abusive d'intrants : je connais suffisamment d'agriculteurs victimes de pathologies lourdes qui sont abandonnés par ceux qui sont censés les soutenir. Les états généraux de l'alimentation, au sujet desquels M. Travert et moi-même nous sommes concertés, devraient être un moment d'intelligence collective.

Quatrième priorité : mon ministère ne doit pas oublier qu'il est aussi le ministère du vivant, de la biodiversité, des océans. Compte tenu de la gravité de la situation internationale – je fais référence au dernier rapport sur la rapidité de l'érosion de la biodiversité –, si la France veut être entendue, il faut qu'elle commence à s'occuper de sa propre biodiversité, notamment dans ses territoires ultramarins.

J'aimerais réconcilier l'économique, l'écologique et le social, c'est-à-dire faire entrer l'écologie et le développement durable dans la modernité. Ce sera plus facile à l'avenir, parce que les acteurs existent : territoires, petites, moyennes et grandes entreprises. Il faut juste comprendre pourquoi la créativité qui germe chez nous, avec l'aide du programme

d'investissements d'avenir (PIA) ou de la BPI, va fructifier ailleurs, au Colorado ou en Espagne. Avec Sébastien Lecornu, nous allons prendre ce problème à bras le corps, parce que nous sommes convaincus que notre pays dispose de trésors de créativité, mais les projets se heurtent à des obstacles dans la phase industrielle : par exemple, créer une ferme d'énergie thermique marine prend un temps fou.

La seule chose que je peux inscrire à mon actif est d'avoir été à l'origine du Grenelle de l'environnement, dont l'apport le plus instructif, selon moi, a porté sur la méthode : des gens qui ne se parlaient pas se sont écoutés et ont admis que les arguments des autres étaient recevables, les énergies se sont additionnées plutôt que de se confronter. Sur beaucoup de ces sujets, on peut s'inspirer de cette méthode, qu'il s'agisse de l'alimentation, de la transition énergétique ou de la santé. Il faut parfois prendre plus de temps, mais cela permet d'aller plus loin plus vite.

Pour conclure, j'évoquerai le plan Climat. Il est ambitieux parce que la situation est plus que critique. Je ne peux pas souscrire à l'avis de ceux qui pensent que les changements se feront à la marge. Je comprends que l'on puisse être tétanisé à l'idée de devoir diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre – et nous allons encore forcer la dose, puisque nous affichons la volonté d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050.

Comme vous l'avez évoqué, monsieur le président, nous nous sommes fixé l'objectif de mettre fin à la vente de véhicules émettant des gaz à effet de serre d'ici 2040. Dès le lendemain matin, nos industriels ont relevé le défi : ils sont capables d'atteindre cet objectif si l'on crée les bonnes conditions, notamment sur le plan fiscal. L'Inde s'engage à atteindre le même objectif dès 2030. Le même jour, le constructeur Volvo a déclaré vouloir l'atteindre en 2019... Comme le disait Nelson Mandela : « Nous réduire ne rend pas service au monde » et la situation exige de voir loin et grand – il est impossible de voir grand de près. Je suis persuadé que cet objectif ne va pas provoquer de résistances, mais qu'il stimulera au contraire la créativité.

L'objectif de neutralité carbone va nous imposer de réduire fortement nos émissions, mais il va aussi pousser l'intelligence humaine à s'associer à l'intelligence de la nature, c'est-à-dire à utiliser les capacités de la nature pour stocker du CO₂ ou du méthane. L'agriculture peut nous y aider : selon que les vaches sont nourries au tourteau de soja ou à la prairie, l'effet n'est pas le même sur le changement climatique.

L'idée est de développer une vision d'ensemble, d'entraîner tout le monde dans la même convergence et d'ajouter progressivement au plan Climat des idées, des préconisations, des corrections. Tel est notre état d'esprit.

M. Hervé Maurey, président. – Merci de cet exposé qui nous permet de prendre de la hauteur et remet un certain nombre de sujets en perspective. Un nombre important de nos collègues ont demandé la parole, ce qui ne vous surprendra pas.

M. Michel Vaspert. – Monsieur le ministre d'État, vous évoquiez en préambule la pression qu'exerce parfois la population sur les sujets d'intérêt local et je souhaite vous poser une question qui intéresse une région que vous connaissez bien.

Le 23 novembre 2016, j'avais interrogé votre prédécesseur, Mme Ségolène Royal, sur la sursédimentation de l'estuaire de la Rance et les difficultés que nous rencontrons avec EDF et les services de l'État pour trouver des solutions permettant un financement pérenne de

la gestion de ces sédiments. Je proposais même que l'électricité produite par le barrage, au lieu d'être vendue au prix du marché, alors que l'usine marémotrice est une installation absolument unique, soit vendue à un prix écologique qui permettrait de financer notamment la gestion des sédiments. Mme Royal m'avait répondu : « Vous avez tout à fait raison au sujet de la sursédimentation. Je vous annonce que j'ai lancé une inspection sur ce sujet afin de proposer un modèle économique viable à partir de la vente d'énergie. [...] Le prix de vente de l'énergie hydroélectrique devrait intégrer le coût [...] du traitement de la sursédimentation. C'est le bon sens. J'espère que le rapport qui me sera remis rapidement permettra d'apporter des solutions. Si vous pouvez contribuer à ces travaux, j'en serai enchantée, car je suis décidée à aller vite. »

Depuis cette date, le rapport a été rendu. Je comprends que le changement de gouvernement impose certains délais pour que le dossier soit repris, mais la situation est préoccupante, car l'incompréhension de la population et des associations de défense de l'environnement croît.

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Ce sujet me préoccupe, puisque je franchis la Rance deux fois par semaine. J'ai été alerté par les ONG et je sais par ailleurs qu'un projet de parc régional est en cours d'élaboration. Je me souviens de l'état de la Rance avant le barrage et je suis sûr que le phénomène que vous décrivez n'est pas purement naturel. Nous allons donc prendre en charge très rapidement ce dossier.

M. Gérard Cornu. – Monsieur le ministre d'État, on ne peut que souscrire à votre souci de cohérence. Ma première question portera sur les modalités de la transition énergétique. Vous avez indiqué un cap et un seuil. Ne pensez-vous pas que, au-delà de cette vision, la situation des territoires doit être prise en compte ? Si l'on développe le véhicule électrique, il faut aussi installer des prises et des bornes. De nombreux freins subsistent et il incombe à votre ministère de veiller à ce que l'aménagement du territoire permette à chacun de recharger la batterie de son véhicule, dont on sait que l'autonomie s'améliorera à terme.

Deuxième question : vous avez évoqué la transformation sociétale, culturelle et économique à réaliser. Lors d'un voyage de notre commission en Corée du Sud, un de nos interlocuteurs s'était réjoui de voir la France s'intéresser aux énergies renouvelables, parce que la Corée construit des panneaux photovoltaïques. Il est très important que nous nous préoccupions du développement dans notre pays de filières écologiques qui peuvent lui être très profitables.

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Sur la mobilité comme sur l'énergie, nous aurons à choisir entre diverses solutions dans la transition et il y a encore des zones d'ombre. J'ai besoin par exemple de me faire une opinion sur l'hydrogène, car les informations dont je dispose sont contradictoires. Je pense malgré tout que l'hydrogène peut contribuer à la solution, mais ce n'est qu'un sentiment. Il y aura aussi des moteurs hybrides ou des moteurs thermiques qui ne consommeront que deux litres aux cent kilomètres.

Je connais les limites du charme des véhicules électriques : pour l'instant, je ne peux pas faire l'aller-retour entre Saint-Malo et Rennes. Il faut garder à l'esprit que la voiture électrique n'est pas l'alpha et l'oméga, puisqu'elle pose le problème des terres rares, du recyclage, etc. En revanche, les véhicules électriques vont jouer un rôle dans le stockage des énergies intermittentes.

C'est tout un modèle qui doit se transformer. Il faut se lancer, en sachant que certaines pistes seront moins bonnes que d'autres. Les territoires peuvent aussi nous aider à expérimenter et valider certaines solutions.

Sur les filières, vous avez raison. Une nouvelle économie est en train de poindre. Divers sujets méritent d'être approfondis : les formations – je pense en particulier à la rénovation thermique, où l'on trouve du bon et du mauvais – ; l'économie circulaire, encore abstraite il y a peu, mais qui intéresse désormais de grandes entreprises ; l'économie sociale et solidaire, enfin.

M. Alain Fouché. – Monsieur le ministre d'État, chacun connaît votre engagement pour défendre la planète.

Sur le nucléaire, vous avez annoncé un objectif volontariste, mais difficile à atteindre : il faut démanteler, reclasser les salariés...

Que comptez-vous faire pour les communes qui font l'objet d'un démarchage insensé pour installer des éoliennes ? Les préfets interviennent, mais ne faudrait-il pas déterminer à l'avance des zones d'implantation et prévoir une répartition du produit des taxes, afin que les communes ne prennent pas leur décision pour des motifs uniquement financiers ?

Le président Maurey a eu l'excellente idée d'emmener une délégation de la commission dans l'Arctique où nous avons pu constater une dégradation extraordinaire du milieu naturel. Mme Royal s'est vu confier une mission sur cette région, comment allez-vous coordonner votre action avec la sienne ? Compte tenu de la dégradation de la situation, que ferez-vous au niveau international pour empêcher le développement de l'extraction d'énergies fossiles et le développement de nouvelles routes maritimes dans ces régions fragiles ? Les Russes extraient du pétrole qu'ils transportent dans des bateaux pourris à Rotterdam où nous l'achetons ! C'est un enjeu majeur pour l'avenir.

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Il est très difficile de répondre à votre dernière question, parce que vous mettez en exergue l'universalité d'un enjeu qui demande une réponse universelle. Si certains États s'exonèrent de leurs responsabilités, surtout quand elles sont importantes, le coup est dur. Pour être franc, j'estime que M. Trump a fait une mauvaise manière à l'humanité, celle d'aujourd'hui comme celle de demain. Cela dit, soit on cède au fatalisme, soit on va de l'avant, comme le Président de la République. Nous pouvons rester sur la défensive, en consacrant l'irréversibilité de l'accord de Paris, ou passer à l'offensive, en décidant d'aller plus vite et plus loin, en essayant d'entraîner d'autres pays. Comme Laurent Fabius, je considère que nos institutions et notre droit, à l'échelon national et international, ne sont pas adaptés aux enjeux universels de long terme. Il va falloir travailler sur ces sujets, car ce sont des biens communs qui sont soustraits à l'humanité et l'on n'a que trop tardé à réagir.

La marge de manœuvre qui nous reste est très faible et tout va se décider dans les vingt ans à venir : il ne s'agit plus d'arrêter le réchauffement, mais d'empêcher qu'il devienne irréversible, c'est pourquoi nous ne pouvons pas faire de concessions. Diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre suppose de prendre des mesures lourdes.

Sur le nucléaire, j'entends bien vos doutes. J'ai foi dans les énergies renouvelables. J'ai visité des centres de recherche dans le monde entier, y compris dans les émirats arabes : tant que la contrainte n'était pas actée, le besoin d'investir dans le

renouvelable ne se faisait pas sentir. Vous verrez que le génie humain est en train d'opérer une révolution. Faisons la démonstration en accompagnant cette transition prudente, mais exigeante : nous verrons que nous pourrions rapidement nous approvisionner principalement avec ce que le soleil, le vent, les marées ou le gradient thermique permettent.

Imaginez que, à cause du réchauffement climatique, non seulement la France, mais le Bénin, le Burkina, puissent pourvoir à leurs besoins à partir d'énergies à terme gratuites – le soleil, le vent, etc. Tous les conflits du XX^e siècle étaient liés, de près ou de loin, au contrôle des sources d'énergie. Vous allez peut-être me trouver naïf, mais je pense que nous allons supprimer ainsi bon nombre de sources de conflits. De quoi l'Afrique a-t-elle besoin ? Pas de grandes centrales, mais de la latéralisation de l'énergie, en satisfaisant ses besoins élémentaires à partir du soleil, de l'eau, de la biomasse. Les énergies renouvelables peuvent donc aussi nous apporter une forme de paix.

Avec l'énergie éolienne, la France a un problème, comme avec les autres énergies renouvelables. Le paradoxe, c'est que ce sont des associations qui se disent écologistes qui opposent le plus de résistance. Que chacun prenne ses responsabilités : on ne peut pas être contre tout. Encore faut-il que les pouvoirs publics montrent la cohérence de leur action et tel n'est pas le cas si le mitage se fait au gré des subventions.

Quand on décide d'implanter des éoliennes *off shore*, il se passe douze à quinze ans entre l'appel d'offres et l'installation de la première éolienne. Entre-temps, le modèle d'éolienne choisi est devenu complètement obsolète, les nouveaux modèles sont deux fois plus efficaces, ce qui signifie que l'on a besoin de deux fois moins d'éoliennes. Il faut remédier à ces dysfonctionnements, sinon nos objectifs ne seront jamais atteints.

Vous avez décrit un phénomène à l'œuvre dans l'océan Arctique. La montée des eaux résulte d'un double phénomène : la fonte des glaces boréales et australes et la dilatation des océans due à la hausse de la température. Ce phénomène ne sera pas graduel, mais connaîtra des effets de seuil. Nous observons déjà chez nous un recul du trait de côte.

Ce phénomène irréversible peut entraîner certains dans ce que les sociologues appellent la « tentation de la ruine » : la fonte de la banquise crée de nouvelles voies de communication et permet l'exploitation de nouvelles ressources, il faudrait donc en profiter. Nous devons être intraitables face à cette forme de folie poussée à l'extrême.

La mission de Ségolène Royal reprend en partie celle qui fut confiée à Michel Rocard, en y ajoutant l'Alliance solaire internationale qui concerne les pays tropicaux. Grâce à Michel Rocard, l'Antarctique bénéficie d'un statut, à la différence de l'Arctique. Il s'agit d'éviter des conflits qui risquent de s'ouvrir et d'empêcher l'exploitation de nouveaux gisements d'hydrocarbures.

M. Hervé Maurey, président. – En ce qui concerne les éoliennes, la fiscalité n'est pas très incitative pour les communes. Une bonne partie de la fiscalité locale est passée aux intercommunalités et les communes sont nettement moins intéressées par l'implantation d'éoliennes.

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Il faudra m'aider sur ce sujet.

Mme Évelyne Didier. – Je partage vos propos, monsieur le ministre d'État. Cette question est la mère des batailles, à condition que l'on y ajoute la lutte contre les inégalités.

La reconversion et la formation des personnels touchés doivent être anticipées, pour que ceux-ci ne se retrouvent pas dans des situations inextricables, notamment dans le Nord, la Lorraine ou la Creuse. Il faut éviter de paupériser des secteurs entiers de notre pays.

Enfin, après l'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité, j'ai déposé une proposition de loi relative à la mise en place d'un moratoire sur les variétés tolérantes aux herbicides. Ce sujet doit être examiné avec attention afin de trouver des pistes d'améliorations.

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Si l'on veut prendre en charge les conséquences sociales et économiques d'une situation donnée, il ne faut pas les découvrir au dernier moment. C'est pourquoi j'ai voulu mettre les choses en évidence. Un aménagement du calendrier, territoire par territoire, sera peut-être à envisager, mais il faut toujours garder à l'esprit que, derrière des centrales à charbon, on trouve des compétences, des histoires, des familles. Cela vaut pour le nucléaire. J'espère mériter le titre de ministre de la transition écologique et solidaire...

Le sujet des espèces tolérantes aux pesticides est prioritaire, car on ne peut pas jouer en permanence aux apprentis sorciers. J'ai invité M. Travert à se rendre avec moi au centre de recherche de l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) de Versailles. Si vous saviez tout ce que la nature met à notre disposition pour combattre certains agresseurs ! Nous ne sommes pas pris de court, mais simplement livrés parfois à une forme d'inertie. Pourtant, dans de nombreux domaines, des alternatives existent, avec des impacts beaucoup plus faibles.

Mme Nicole Bonnefoy. – Ma question porte sur les perturbateurs endocriniens et les risques chimiques du compte pénibilité. La santé doit primer toute autre considération, avez-vous dit. Je partage ce principe, fil rouge qui avait d'ailleurs guidé nos travaux en 2010 dans le cadre de la mission d'information sur les pesticides et leur impact sur la santé et l'environnement, présidée par Sophie Primas et dont j'étais rapporteur. En dépit de ces sept mois de réflexion et d'auditions, nous avons bien remarqué que la santé humaine n'était pas une priorité.

Le 4 juillet dernier, la France a validé la définition des perturbateurs endocriniens proposée par la Commission européenne. Néanmoins, ces nouvelles garanties que le Gouvernement met en avant se situent en deçà du principe de précaution. En effet, en attendant le résultat des études à venir, les critères retenus permettront l'autorisation de mise sur le marché de perturbateurs endocriniens ayant des effets nocifs sur les humains, comme l'a rappelé la *Endocrine Society*.

Comme l'a indiqué le journal *Le Monde* le 10 juillet, la France n'a obtenu aucun nouveau progrès. De même, l'évolution annoncée par le Premier ministre sur la prise en compte des risques chimiques dans le compte pénibilité suscite des interrogations. Pourtant, la déclaration et la mesure de l'exposition au risque chimique devaient contribuer à la prévention de ces maladies contractées au travail et qui ne sont que rarement reconnues comme maladies professionnelles, bien qu'elles puissent être très graves.

Quelle est votre position sur ces deux sujets, monsieur le ministre d'État ?

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Le Gouvernement partage votre inquiétude et votre volonté, madame la sénatrice. J'ai lu l'article du Monde, mais vous n'avez pas dû

avoir connaissance des dispositions qui ont été ajoutées au texte. Je n'aurais pas donné mon accord si nous n'avions obtenu des avancées : l'inclusion des jouets dans le champ de la recherche, l'engagement pris par la Commission pour accélérer des évaluations concernant certaines substances, l'attribution de 50 millions d'euros en faveur de la recherche, enfin, la possibilité de prendre unilatéralement des mesures en faveur des Français. Mais si l'on veut accélérer le retrait de substances nocives, il faut avancer sur le texte.

M. Claude Bérit-Débat. – Ma première question concerne l'interdiction d'exploration des gaz de schiste, qui fera l'objet d'un projet de loi prochainement. En Dordogne, deux permis d'explorer ont été délivrés. Que prévoit ce projet de loi ? *Quid* de la refonte du code minier, à l'heure où deux mines d'or pourraient être rouvertes ?

Ma seconde question a trait à l'acceptabilité des énergies renouvelables, car dans ma région, tout projet de petit parc éolien ou d'implantation de panneaux photovoltaïques se heurte immédiatement à l'opposition des associations. Comment sensibiliser les acteurs de terrain, y compris les associations de défense de l'environnement ?

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Sur les permis déjà actés, seule la négociation nous permettra de revenir en arrière, au cas par cas. Je ne peux être comptable de ce qui a été décidé avant ma prise de fonction, mais chacun doit prendre ses responsabilités compte tenu de l'intérêt supérieur de ce sujet. L'idée est d'interdire les énergies fossiles conventionnelles et non conventionnelles.

Le sujet de l'acceptabilité des énergies renouvelables est délicat, mais quand les citoyens sont intéressés par des fermes éoliennes, la situation s'améliore. La colonisation de l'océan avec des éoliennes me chagrine, mais il faut éviter les situations irréversibles. Le maintien du nucléaire en l'état, le mitage du paysage et l'implantation de centrales thermiques suscitent le découragement de nos concitoyens. C'est pourquoi nous devons diversifier les énergies et réduire notre consommation. Tel est le sens du projet de loi qui devrait être déposé dans le courant du mois de juillet. Les élus doivent nous aider à faire preuve de pédagogie sur le terrain.

S'agissant du code minier, cette étape sera un peu plus longue, car l'ouverture de mines ou la réouverture de nouvelles exploitations, notamment outre-mer, remontent jusqu'à moi seulement maintenant.

M. Hervé Poher. – J'ai deux questions à vous poser, questions pratiques et de court terme, monsieur le ministre d'État. Concernant le canal Seine-Nord, la semaine dernière et hier encore, nous avons entendu l'oraison funèbre du canal Seine-Nord, prononcée par un financier avec des raisons fallacieuses. Dans les Hauts-de-France, ce qui nous chagrine, c'est que tout cela est assumé par votre ministère, qui est chargé de l'environnement et des transports. Or le canal, c'est des dizaines de milliers de camions transformés en péniches ! Monsieur le ministre d'État, hormis les raisons comptables, existe-t-il d'autres raisons qui ont abouti à cette euthanasie ?

Ma seconde question porte sur l'Agence de sûreté nucléaire. Voilà un an, j'ai eu la chance d'assister à l'audition de M. Pierre-Franck Chevet, président de l'ASN. Son message était simple : « Je peux faire tout ce que vous voulez, mais il faut me donner des moyens supplémentaires. », soit l'équivalent de 120 postes. J'ai ensuite posé une question orale à Mme la ministre de l'environnement, pour savoir si des moyens seraient donnés. Elle m'a répondu qu'« il fallait réfléchir avant de poser une question. »

Cela fait donc un an que je réfléchis, et je vous pose la même question : « Pouvez-vous nous assurer que l'ASN aura les moyens de ses missions ? »

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Je vais essayer de vous répondre avant un an ! L'ASN a déjà bénéficié d'une forte augmentation de ses crédits. Pour évaluer ses moyens, je dois rencontrer prochainement son directeur. Quant au canal Seine-Nord, j'ai reçu des instructions. Eu égard au rapport de la Cour des comptes, nous allons devoir faire des choix parmi l'ensemble des aménagements envisagés, afin de ne pas prendre des engagements que l'État ne pourrait pas tenir.

Le report modal du transport routier sur le ferroutage ou le fluvial est un sujet essentiel. Le canal est critiqué, car il ne toucherait que 500 camions. Pour ma part, j'ai bien compris qu'il s'agissait d'un projet économique dans son ensemble. Avec Élisabeth Borne, je vais prendre le temps d'examiner les choses, car l'enveloppe réclamée est de l'ordre de 1 milliard d'euros. Mais une fois que nous avons pris des engagements, nous devons les tenir.

Nous avons deux priorités pour le transport : le confort quotidien des Français sur le réseau, dont je découvre la dégradation, et la situation des marchandises sur la route.

M. Jean-François Longeot. – Monsieur le ministre d'État, la mission d'information sur l'inventaire et le devenir des matériaux et composants des téléphones mobiles que j'ai présidée, et dont Mme Blandin était rapporteure, a formulé 27 propositions ambitieuses dans cinq directions complémentaires. Nous avons d'ailleurs attiré l'attention de votre prédécesseur sur la nécessité que votre ministère s'empare de ce dossier. Je vous ferai parvenir ce document, qui traite de recyclage, de toxicité et de rareté des matériaux, afin que ce travail ne reste pas au fond d'un tiroir comme 100 millions de téléphones portables usagers !

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – J'espère que votre rapport pourra inspirer notre future feuille de route sur l'économie circulaire.

M. Jean-Jacques Filleul. – Vos propos sont très positifs, monsieur le ministre d'État. Concernant les produits toxiques, le Conseil d'État vient d'enjoindre au Gouvernement de prendre des mesures urgentes contre la pollution des émissions de particules fines, notamment le fameux NOx dont nous connaissons tous les effets néfastes pour la santé. Quelles mesures allez-vous prendre ?

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – On a beaucoup moqué les lanceurs d'alerte durant des années. Mais nous sommes maintenant pris dans un étau, car si nous prenons les mesures qui s'imposent, certains se verront infliger une double peine. Je pense notamment au diesel, dont l'interdiction place des familles dans une impasse. C'est pourquoi nous avons pris des dispositions destinées à l'achat d'un véhicule d'occasion dans le plan climat. Notre responsabilité commune est engagée à ce sujet, car nous ne pouvons plus nous abriter derrière le doute. Cela est contraire au principe de précaution pour lequel j'ai beaucoup œuvré en d'autres temps.

M. Hervé Maurey, président. – J'invite ceux de nos collègues qui le souhaitent encore à poser successivement toutes leurs questions, auxquelles répondra ensuite M. le ministre d'État.

M. Michel Raison. – Monsieur le ministre d'État, je suis tout à fait satisfait de la non-agressivité de vos propos. J'ai particulièrement apprécié votre volonté de donner de la fiabilité à la science. Quant aux agriculteurs, ils vivent effectivement un désarroi psychologique, car ils ont un sentiment de non-reconnaissance eu égard à tous les progrès qu'ils ont consentis. Certaines ONG se sentent trop souvent autorisées à parler d'agriculture sans même connaître la base de la technique agricole ou à user de slogans sans retenue. J'espère que vous êtes au courant du cycle de l'azote, monsieur le ministre d'État ! Et sans vouloir vous offenser, je vous signale que les animaux en prairie ont aussi besoin de protéines.

On ne peut séparer les agriculteurs en deux catégories : les bons seraient passés au bio, et les mauvais auraient conservé l'agriculture traditionnelle. Les pratiques ont beaucoup évolué depuis les années cinquante. On parle toujours des quelques aspects négatifs, sans jamais aborder les points positifs. Nous aurons sans doute des actions importantes à conduire ensemble. J'attends l'organisation d'une réunion spécifique sur la technique agricole.

M. Cyril Pellevat. – La Haute-Savoie a vécu un épisode très long de pollution dans la vallée de l'Arve, avec une forte mobilisation du monde associatif et une grande exposition médiatique. Votre prédécesseur s'était rendu sur place et avait fait quelques annonces. La situation évolue, mais trop lentement. Monsieur le ministre d'État, comptez-vous mettre en œuvre un plan spécifique en la matière, et dans quels délais ? Les élus et les associations sont à votre disposition pour avancer sur ce dossier.

Je souhaite également attirer votre attention sur la question de la liaison autoroutière Machilly-Thonon-les-Bains. Votre ministère a validé le 20 juin le projet, réclamé par les associations depuis de nombreuses années, qui sera soumis à enquête publique.

Enfin, j'ai rencontré aujourd'hui le président du syndicat mixte du lac d'Annecy, qui souhaite inaugurer une unité de méthanisation des boues. Il vous invite avec M. le secrétaire d'État pour examiner un certain nombre de dossiers importants.

M. Jean-François Husson. – L'actualité du jour est celle de l'action de l'État, à qui le Conseil d'État a enjoint de mettre en œuvre des solutions dans les neuf mois à venir. Nous avons traité cette question dans un rapport d'enquête, ainsi que dans notre nouveau rapport, jugé sévère alors qu'il est en deçà de la réalité. Ce sujet est intéressant en ce qu'il témoigne de la difficulté de coordonner les différents projets.

S'agissant de la rénovation thermique des logements, les résultats du crédit d'impôt relatif à la transition énergétique sont décevants. L'efficacité de ce dispositif fiscal sera-t-elle examinée avant le prochain projet de loi de finances ? Enfin, la prime de conversion pour l'achat d'un véhicule électrique fonctionne, mais peine à atteindre la cible des ménages modestes. En quoi le nouveau dispositif va-t-il répondre à ces difficultés ?

M. Louis-Jean de Nicolaj. – Dans le département de la Sarthe, dont je suis élu, de nombreuses entreprises nous sollicitent pour mettre en place des panneaux photovoltaïques, des éoliennes ou autres. Finalement, la Commission de régulation de l'énergie nous interdit ces aménagements pour des motifs purement financiers. Les schémas régionaux pourraient-ils être utiles pour clarifier la situation ? La rénovation thermique des habitats doit être prioritaire. Pour ce faire, il faut s'affranchir de certains critères qui empêchent la réalisation de ces aménagements.

M. Jean-Yves Roux. – La signature de l'accord de Paris a marqué une étape importante. Il y a bien un avant et un après COP21, qui doit aussi se traduire dans les politiques publiques. Élu des Alpes-de-Haute-Provence, je suis très attentif à la prise en compte des distances parcourues pour accéder à divers services publics essentiels. Cela contribuerait également à améliorer notre bilan carbone. Quelle est la position du Gouvernement, monsieur le ministre d'État ?

Par ailleurs, vous avez annoncé votre volonté de ne plus permettre la production de véhicules à essence ou diesel à l'horizon de 2040. Prévoyez-vous des mesures spécifiques pour les véhicules à vocation agricole ?

Mme Annick Billon. – En Vendée, un parc éolien installé en mer suscite l'inquiétude de certains pêcheurs. Monsieur le ministre d'État, vous nous avez donné des objectifs précis. Souvent, ceux-ci n'ont pas été atteints, du fait d'une fiscalité inadéquate. Quels moyens allez-vous mettre à notre disposition pour remplir notre mission ?

M. Nicolas Hulot, ministre d'État. – Je souhaite revenir devant vous régulièrement, car des informations dont je n'ai pas forcément connaissance remontent. De plus, il pourrait être utile d'échanger de façon plus thématique sur certains sujets tels que le développement du solaire, objet de résistances et d'oppositions. Nous voudrions comprendre, par exemple, pourquoi l'autoconsommation reste marginale.

Nos ignorances sont parfois plus grandes que notre connaissance. Je ne suis pas spécialiste de l'agriculture et suis preneur de toute leçon en la matière. Mais je sais qu'il n'y a pas une agriculture, mais des agricultures, dont je souhaite que la diversité soit encouragée. La permaculture ou l'agroforesterie sont intéressantes. Le bio n'est pas l'alpha et l'oméga, mais c'est un marché porteur.

Il faut que tous les interlocuteurs se mettent autour de la table, car la répartition de la richesse n'est pas toujours très équitable. À cet égard, et dans la perspective de la réforme de la PAC, j'attends beaucoup des états généraux de l'alimentation, afin que les préjugés tombent. Les agriculteurs peuvent nous aider ; encore faut-il qu'ils soient rémunérés pour cela. Il en est de même de la transition énergétique.

Monsieur Pellevat, je pourrais vous parler de la méthode, car la solution est moins évidente. Pas un seul élu local qui n'ait désigné en priorité la situation paradoxale de l'une des régions les plus belles de France, dont l'emblème est le mont Blanc : la pollution y est très importante. Nous devons avoir une vision régionale pour régler cette question, qui ne consiste pas à déplacer les camions d'un tunnel à un autre ! Je répondrai à votre invitation avec plusieurs membres du Gouvernement, probablement au début de l'automne.

La fiscalité est un outil essentiel pour structurer les modes de production et de consommation. Il est important d'y travailler en amont. Ma vision ne l'emportera pas forcément, mais je déplore que, par le passé, les réflexions engagées sur la fiscalité écologique et la réforme de la fiscalité en général n'aient pas été croisées. En conséquence, la fiscalité écologique apparaît toujours comme de la fiscalité additionnelle, voire punitive. Si elle doit accompagner les transitions, elle n'a pas vocation à être définitive. Il faudrait retenir une approche plus globale en la matière, grâce à des mesures dissuasives, progressives, mais aussi incitatives. Quant à l'affectation de cette fiscalité, la question n'est pas tranchée.

Le prix du carbone est un sujet important, car il a des répercussions à l'échelle mondiale. La Conférence de Paris présente des effets visibles, et d'autres invisibles. Le désinvestissement carbone est à l'œuvre, y compris outre-Atlantique, car le risque est intégré. La France s'est d'ailleurs engagée à créer ce fameux « corridor carbone », avantage compétitif pour l'économie décarbonée.

Pour l'évaluation d'un certain nombre de dispositifs dont l'efficacité est variable, nous voulons laisser un peu de souplesse sur les moyens et être plus exigeants sur les résultats.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de ces échanges, qui sont extrêmement instructifs.

M. Hervé Maurey, président. – Merci de votre intervention et des réponses que vous avez apportées à l'ensemble de nos collègues, qui sont tout à fait prêts à travailler de concert avec vous.

La réunion est close à 18 h 20.

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

Mercredi 19 juillet 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Couverture numérique du territoire – Table ronde

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons souhaité, avec notre collègue Patrick Chaize, organiser cette table ronde pour faire un point sur l'état du déploiement des réseaux fixes et mobiles, car il s'agit d'un sujet auquel notre commission est très attachée. La question de la couverture numérique est un sujet essentiel pour les habitants et pour les élus locaux, en particulier dans les territoires ruraux.

Nous nous situons à un moment charnière puisque nous sommes à mi-chemin de la mise en œuvre du plan France très haut débit. Nous avons également atteint plusieurs échéances fixées par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dites « loi Macron », en matière de téléphonie mobile. Enfin, nous sommes au début d'un nouveau quinquennat.

Les plus optimistes diront qu'il y a matière à se réjouir, puisque le seuil de 50 % de la population couverte en très haut débit a été atteint en 2017. Certains diront que les opérateurs ont tenu leurs engagements en matière de téléphonie mobile, d'autres ajouteront que la première obligation de couverture de 40 % des zones rurales en 4G à échéance janvier 2017 a été tenue.

Cependant, la réalité est plus contrastée. La Commission européenne a récemment rappelé que la France se situait au 27^{ème} rang des pays de l'Union européenne en matière d'accès au très haut débit.

S'agissant des zones définies par l'appel à manifestation d'intentions d'investissements de 2010 (« zones AMII »), les conventions qui devaient être signées avant la fin de l'année 2015 ne le sont que dans 57 % des territoires, et lorsqu'elles sont signées mais non respectées, il n'existe aucun dispositif de sanction. Sur les 3 405 communes situées en zones AMII, le déploiement n'a réellement commencé que dans 652 communes, et il n'y a que 480 communes pour lesquelles les travaux ont commencé à plus de 50 %. Cela montre qu'il existe un problème quant à l'obligation de complétude qui incombe aux opérateurs.

En ce qui concerne les réseaux d'initiative publique (RIP), la situation est différente d'un département à l'autre ; elle dépend de l'implication des territoires, de leurs moyens financiers ou encore des technologies déployées. Les collectivités territoriales réalisent un effort considérable pour développer ces réseaux, alors même que leurs dotations baissent et que le soutien financier de l'État est long à venir. Enfin, les annonces récentes faites par SFR d'un déploiement de la fibre optique sur tout le territoire, sans recours au financement public, sèment le doute dans un certain nombre de RIP.

En matière de téléphonie mobile, la situation est pire que pour les réseaux fixes : les usages progressant plus vite que l'augmentation du nombre de pylônes, la couverture se dégrade de manière objective sur certains territoires. Le plan de résorption des zones blanches de 2003 n'a toujours pas été totalement mis en œuvre. L'objectif de couverture des communes en 2G à l'échéance du 31 décembre 2016 n'a pas été atteint. 550 communes ne sont toujours pas couvertes, d'après les chiffres publiés par l'Arcep en mai 2017.

Je suis conscient que l'État a une grande part de responsabilité dans cette situation, puisqu'il n'a pas financé l'installation des pylônes pour permettre aux opérateurs d'étendre leur couverture.

Le Président de la République a, dans ses récentes déclarations, promis une accessibilité complète en téléphonie mobile 3G et 4G. J'espère qu'il ne s'agira pas une fois de plus d'une annonce non suivie d'effet. S'agissant des réseaux fixes, le Président de la République a également annoncé une accélération du calendrier du déploiement en avançant l'échéance de 2022 à 2020. Mais son annonce a suscité une certaine inquiétude puisqu'il a mentionné le haut débit comme le très haut débit, et qu'il a indiqué que la fibre ne pourrait pas être installée partout. J'ai lu l'intervention d'Antoine Darodes dans la presse hier qui a indiqué que ce nouvel objectif pour 2020 d'un « très bon débit pour tous » ne serait qu'un point d'étape par rapport à l'ambition de 2022 sur le très haut débit, qui resterait inchangée.

Dans une proposition de loi adoptée en février 2012, le Sénat avait posé le principe d'un bon haut débit pour tous en fixant un objectif de 2 mégabits d'ici fin 2013 et de 8 mégabits d'ici fin 2015.

Par ailleurs, dans un rapport d'information intitulé « Couverture numérique des territoires : veiller au respect des engagements pour éviter de nouvelles désillusions », nous avons rappelé avec Patrick Chaize que l'objectif fixé par le plan France très haut débit sur l'accélération de la couverture en haut débit n'était pas en voie d'être atteint.

M. Patrick Chaize. – Les territoires ruraux sont souvent victimes d’une « double peine » numérique, avec l’absence d’une couverture très haut débit et d’une couverture mobile. Résoudre l’un de ces deux problèmes serait déjà faire un grand pas pour toutes les personnes qui vivent en situation de fracture numérique - ce grand pas est à portée de main.

Il convient de garder l’objectif d’assurer une couverture en fibre optique de l’ensemble du territoire. Les propos du Président de la République lors de la conférence des territoires ne nous ont pas rassurés sur ce point.

S’agissant de la téléphonie mobile, il convient de définir, en accord avec l’État, les collectivités territoriales, les opérateurs et l’Arcep, un plan « France mobile » en lieu et place des différents dispositifs existants, qui ne sont souvent que des rustines. Les diverses initiatives prises ont en effet conduit à une impasse, compte tenu des délais longs et des procédures complexes qu’elles impliquent, souvent mal vécues par les collectivités territoriales. Dans le même temps, les besoins en connectivité mobile augmentent et accentuent le sentiment d’une part croissante de la population d’être délaissée.

Couvrir l’ensemble du territoire national nécessiterait la construction de 10 000 à 12 000 stations de base, en plus des 4 000 stations aujourd’hui existantes ou en cours d’installation. Les associations de collectivités ont unanimement affirmé ne plus vouloir être en charge de la construction de nouveaux pylônes. Je partage avec elles, ainsi qu’avec la Fédération française des télécoms, le souhait que les opérateurs assurent une couverture complète et plus qualitative du territoire, en contrepartie d’avantages quant à la durée des licences ou au montant des redevances, voire d’une stabilisation de la fiscalité.

Il convient de revoir la définition des « zones blanches » et des « zones couvertes », afin de les faire correspondre au zonage retenu aujourd’hui par l’Arcep (bonne couverture et très bonne couverture), et de faire en sorte que les opérateurs assurent la couverture ainsi redéfinie en moins de trois ans, en doublant au minimum le nombre de sites couverts en milieu rural, y compris par l’adjonction d’antennes plus petites.

J’aurais plusieurs questions à poser aux intervenants en matière de téléphonie mobile. Les acteurs partagent-ils la vision selon laquelle le succès du plan France mobile est à portée de main ? L’État est-il prêt à revoir les licences attribuées afin d’offrir aux opérateurs les contreparties aux surinvestissements qu’ils devront réaliser ?

En ce qui concerne le très haut débit, le plan France très haut débit a été un véritable accélérateur des projets portés par les collectivités territoriales, et a contribué à rendre atteignables les objectifs qui semblaient intenable il y a quatre ans. L’objectif fixé pour 2017 a été tenu avec un an d’avance, et on voit se développer des projets FttH y compris sur des territoires ruraux, ce qui semblait improbable au lancement du plan. Les projets FttH sont de moins en moins coûteux, ce qui explique la révision à la hausse de l’ambition portée au niveau national. Mais ce plan comprend des incertitudes qu’il convient de lever.

Là encore, permettez-moi de poser plusieurs questions. Le Président de la République a rappelé la nécessité d’accélérer les déploiements et a avancé à 2020 l’objectif d’une couverture de l’ensemble de la population. S’agissant des zones AMII, cela ne devrait pas être un problème puisque l’objectif fixé pour un déploiement complet dans ces zones a toujours été 2020. Cependant, SFR a réalisé en six ans seulement 14 % de la couverture de sa zone AMII. Cet opérateur peut-il nous garantir qu’il pourra réaliser les 86 % restants dans le

temps imparti ? La même question vaut pour Orange, qui n'a réalisé que 22 % de sa zone AMII.

L'Arcep dispose-t-elle de moyens suffisants pour contrôler l'effectivité des engagements pris par opérateurs et la complétude de leurs déploiements ?

Le Président de la République a indiqué être prêt à investir, grâce au fonds d'investissement de 50 milliards d'euros, pour se substituer aux opérateurs partout où cela serait nécessaire : comment et dans quel délai ces moyens vont-ils être mis en œuvre ? Les opérateurs ont annoncé leur arrivée sur les réseaux FttH dont ils ne sont pas exploitants. Pourraient-ils nous préciser leur calendrier ?

Pour terminer, la 4G fixe est souvent citée comme une solution miracle de substitution pour les territoires qui n'auront pas accès à la FttH. Pensez-vous que les réseaux de 4G pourront supporter, massivement et durablement, des dessertes en 4G fixe sans dégrader le service mobile ?

M. Hervé Maurey, président. – Pour répondre à toutes ces questions, nous avons le plaisir d'accueillir M. Antoine Darodes, directeur de l'Agence du numérique, Mme Martine Lombard, membre du collège de l'Arcep, M. Pierre Louette, directeur général d'Orange, M. Régis Turrini, secrétaire général de SFR, M. Didier Casas, secrétaire général de Bouygues Telecom ainsi que Mme Ombeline Bartin, représentante des affaires institutionnelles d'Iliad-Free.

M. Antoine Darodes, directeur de l'Agence du numérique. – Je commencerai par rappeler l'état d'avancement du plan France très haut débit. Il s'agit d'un vaste plan d'infrastructures qui représente 20 milliards d'euros d'investissements d'ici 2022, dont plus de 90 % de la valeur reste en France puisque ce plan mobilise essentiellement de la main d'œuvre locale et des équipements produits dans notre pays. L'objectif du plan est que 100 % des locaux soient couverts en très haut débit d'ici fin 2022 – le très haut débit étant étendu comme un débit supérieur à 30 mégabits par seconde.

Lors du lancement de ce plan en 2013, le taux de couverture en très haut débit était de 27 %. L'objectif d'un taux de couverture de 50 % fin 2017 a été atteint avec un peu d'avance. Mais on peut considérer que le plus facile a été fait, et que désormais le plus dur est devant nous.

Pour atteindre l'objectif de 100 % de couverture en très haut débit, ce plan entend mobiliser toutes les technologies disponibles. Il repose essentiellement sur le déploiement de la fibre optique, qui est la technologie d'avenir. Toutefois, il est illusoire de penser que l'on pourra fibrer l'ensemble des locaux d'ici 2022. Il conviendra donc de recourir à un mix technologique, en particulier dans les zones rurales, où le plan prévoit que 50 % de la couverture soit assurée par la FttH, et que le reste de la couverture soit assuré par un réaménagement du réseau cuivre ainsi que par des technologies hertziennes, satellitaires ou terrestres.

Le chiffre de 50 % des locaux actuellement couverts en très haut débit cache une réalité différente selon que l'on considère les zones urbaines, dont les deux tiers sont couverts, ou les zones rurales, dont seul un tiers est couvert en très haut débit.

Mais les déploiements sont en marche et s'accélèrent : en 2014, un million de prises FttH ont été raccordées en France ; en 2016, ce chiffre était de deux millions. Et la tendance actuelle est de 2,5 millions de prises raccordées par an, ce qui représente 10 000 prises raccordées chaque jour ouvré.

Les zones d'initiative privée, qui couvrent 55 % des locaux, représentent l'essentiel de ces déploiements : sur les deux millions de prises FttH raccordées en 2016, 1,8 million étaient situées dans ces zones. Les raccordements ont été essentiellement réalisés par deux opérateurs : Orange pour plus de 90 %, de ces déploiements, et SFR, pour moins de 10 %. Afin de sécuriser les engagements des opérateurs dans ces zones, les collectivités territoriales peuvent conclure, avec les représentants de l'État et les opérateurs, des conventions de programmation et de suivi des déploiements, qui permettent notamment de gérer les cas de carence de l'initiative privée. Ces conventions ne sont pas contraignantes, mais elles fonctionnent, comme cela a été démontré dans la métropole de Lille. Ce dispositif peut être amélioré, notamment en réduisant les délais de constat de carence afin de trouver des solutions alternatives plus rapidement.

De telles conventions ont été signées pour plus de 55 % des locaux situés en zone AMII, et elles sont en cours de négociation pour 40 % des locaux. Nous travaillons actuellement avec les opérateurs sur les 5 % des locaux qui ne sont pas encore concernés, afin de s'assurer que, d'ici la fin de l'année, tous les locaux soient couverts par une convention signée ou en cours de négociation.

S'agissant des zones d'initiative publique, le rythme de déploiement est plus lent. Construire un projet de RIP est long, car cela implique de faire des choix difficiles, notamment budgétaires, de définir des priorités de déploiement, le mix technologique retenu, puis de passer les marchés publics, de conduire les études de terrain avant, enfin, de lancer les travaux. Trois à quatre années sont nécessaires, et ce délai est largement incompressible.

Néanmoins, plus de 80 projets sont en cours qui vont permettre de réaliser plus de 9,5 millions de prises FttH dans les zones rurales ; 5 millions de prises font aujourd'hui l'objet d'un contrat signé. L'État apporte un soutien à ces projets publics à hauteur de plus de trois milliards d'euros. Par ailleurs, on constate dans ces zones depuis quelques mois une forte amélioration des conditions de financement privé. Cette attractivité des RIP s'explique par leur cadre stable, qui protège l'investissement privé et public.

L'objectif du plan France très haut débit de 100 % de couverture en 2022 est maintenu. Lundi dernier, le Président de la République a annoncé un objectif intermédiaire d'accès au bon ou très bon haut débit pour tous d'ici 2020. Il s'agit d'un nouveau défi, qui procède d'un diagnostic qui a montré que cinq millions de locaux n'ont pas accès à un débit de 8 mégabits par seconde, un niveau pouvant être considéré comme le seuil élevé du bon haut débit.

La « lame de fond » du déploiement FttH va permettre de couvrir une partie de ces locaux, mais il conviendra également de recourir à d'autres solutions technologiques, en mobilisant mieux le réseau cuivre, le satellite – les nouvelles générations de satellites apporteront du bon haut débit grâce à des capacités cinquante fois supérieures à celles dont on dispose aujourd'hui –, les boucles locales radio – l'Arcep va ouvrir de nouvelles fréquences en septembre pour développer cette nouvelle solution technologique – les déploiements 4G, ou d'autres solutions.

Nous avons trois ans pour relever ce défi, et il faudra donc s'appuyer sur la dynamique actuelle en l'amplifiant. Pour obtenir ces investissements des opérateurs, l'État devra contractualiser avec eux. Heureusement, les opérateurs sont des organismes rationnels, voire pavloviens, et il pourra être simple d'obtenir des engagements de leur part.

En ce qui concerne la couverture mobile, je rappelle que l'Agence du numérique a la responsabilité de la plateforme « France mobile », qui permet aux élus locaux de faire remonter les problèmes de couverture qu'ils rencontrent. 4 000 requêtes ont ainsi été remontées à ce jour, qui révèlent l'existence de problèmes de couverture tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des locaux. Il conviendra donc de développer la convergence entre le fixe et le mobile afin de résoudre ces difficultés. La 4G fixe peut être une solution aux problèmes observés sur le fixe, de même qu'une bonne connexion fixe peut améliorer la couverture mobile à l'intérieur des bâtiments, grâce notamment à ce que l'on appelle la « voix sur wifi ».

Quant au fonds d'investissement de 50 milliards d'euros, il pourra intervenir en complément des initiatives privées, en fonction de ce que les opérateurs proposeront.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie. Nous avons bien compris que la promesse d'un haut débit de bonne qualité pour tous d'ici 2020 ne remettait nullement en cause l'objectif de couverture très haut débit du territoire en 2022. Je cède la parole à Mme Martine Lombard, membre du collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), pour un point sur la situation des déploiements des réseaux fixe et mobile.

Mme Martine Lombard, membre du collège de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep). – L'Arcep est très heureuse d'avoir été invitée devant votre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, que nous savons très impliquée sur la question de l'aménagement numérique du territoire. Ses rapports de novembre 2015 et mai 2017 en sont la preuve.

La connectivité des territoires est l'axe d'action prioritaire de l'Arcep, raison pour laquelle elle s'engage dans la promotion de l'investissement et de l'innovation, moyens privilégiés d'accélération de la connectivité mobile des territoires.

Nous partageons totalement vos objectifs et nous comprenons l'insatisfaction et la colère des Français encore mal couverts par les réseaux de télécommunications, notamment en zone rurale. Je pense en particulier à ceux dont le débit fixe est inférieur à 1 mégabits par seconde : comment une entreprise peut-elle faire quoi que ce soit avec un tel débit ? Comment les particuliers peuvent-ils accéder à des services pourtant essentiels ? Cette question est parfois vitale.

Bien souvent, on nous reproche de ne pas aller assez vite, et nous assumons cette critique. Pour aller plus vite, nous devons nous montrer inventifs, d'où l'importance de la table ronde organisée aujourd'hui.

Permettez-moi de dresser tout d'abord un bref état des lieux des déploiements.

En ce qui concerne le réseau fixe, les opérateurs ont fait le choix d'une technologie ambitieuse, moderne, pérenne : la fibre optique. C'est une technologie qui, telle un porte-avions, peut mettre un peu de temps à se mettre en mouvement ; mais, telle un porte-avions, une fois lancée, elle avance de manière très sûre. A terme, le plan France très

haut débit doit concerner 33 millions de lignes : en zone très dense, la couverture est largement avancée. Sur 6 millions de lignes concernées, 4,5 millions sont d'ores et déjà éligibles, avec trois opérateurs présents. Douze millions de lignes, situées dans des zones moins denses – les fameuses zones AMII – ont fait l'objet d'une convention entre Orange, SFR et l'État. Enfin, sur les 15 millions de lignes situées en zones d'initiative publique, deux millions ont déjà pu être déployées. L'effort d'investissement, considérable, commence à produire ses effets : ne lui coupons pas les ailes ! Cependant, il apparaît nécessaire de s'appuyer sur un mix technologique pour raccourcir les délais de mise en œuvre du plan : il est impensable d'attendre fin 2022 pour la couverture du territoire, et il faut donc envisager des solutions transitoires pour les zones où les débits sont particulièrement insuffisants.

En ce qui concerne le réseau mobile, trois opérateurs ont annoncé qu'ils couvriraient 99 % de la population – et j'insiste sur ce terme – en 4G d'ici fin 2018. Ils seront donc en avance sur leurs obligations réglementaires. 99 % de la population, mais en réalité seulement 55 % du territoire. C'est conforme aux obligations réglementaires imposées aux opérateurs, ce qui signifie donc qu'il faudra peut-être, à terme, revoir les objectifs qui leur sont fixés.

Pour aller plus vite, il faudra faire preuve d'imagination !

Pour les zones blanches, ne jetons pas la pierre aux opérateurs ! Je le répète, ils respectent leurs obligations réglementaires, même si tout n'est pas parfait : suite au vote de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, 541 communes ont été ajoutées aux 3 500 communes qui figuraient initialement dans le plan « Zones blanches centres-bourgs ». Aujourd'hui, il y manque toujours des pylônes... C'est un vrai souci. Par ailleurs, 1 300 zones d'intérêt économique devaient être couvertes d'ici 5 ans : c'est trop long ! Enfin, les élus locaux remontent de nombreux problèmes dans les zones grises, et nous n'avons toujours pas de solutions à leur proposer. D'où l'importance des chantiers qu'il nous reste à mener.

Le premier chantier concerne les cartes de couverture. Nous procédons actuellement à l'élaboration de nouvelles cartes de couverture. Les précédentes étaient binaires – on est couvert ou on ne l'est pas – et donc source de déception pour les élus locaux et la population, qui se sentaient floués. Les lois dites « Macron » et « Lemaire » ont fourni à l'Arcep les instruments juridiques lui permettant d'imposer de nouvelles obligations aux opérateurs en matière de cartographie de couverture. L'expérimentation menée en Nouvelle-Aquitaine a été très instructive : les cartes font désormais apparaître le degré de couverture. On peut constater que les zones dites « de couverture limitée », dans lesquelles la couverture en intérieur relève parfois du miracle, sont malheureusement étendues. Ces nouvelles cartes de couverture mobile, réalisées sur tout le territoire, seront rendues publiques en septembre et consultables sur le site *monreseaumobile.fr*. Dans un premier temps, elles ne concernent que les appels et les SMS, mais nous projetons de les étendre à la couverture « internet mobile ».

L'accélération du déploiement de la fibre est notre deuxième chantier. L'objectif est que tous les opérateurs puissent participer au déploiement de la fibre sur le territoire. Nous souhaitons également faciliter l'accès au génie civil, notamment dans les zones d'initiative publique. Ces mesures pourraient prendre la forme de nouvelles obligations pour l'opérateur Orange. Enfin, le développement d'un marché de masse de la fibre optique est essentiel pour les TPE et PME, qui n'ont aujourd'hui d'autre choix que de souscrire à des offres dédiées très

onéreuses ou d'utiliser le réseau cuivre résidentiel. Nous avons donc demandé à Orange de créer une zone au sein de laquelle la qualité de service du FttH est renforcée.

Avec l'accord du gouvernement, nous allons accélérer les contrôles des zones AMII, afin de constater la réalité des déploiements et pouvoir répondre à ces questions importantes : qui fait quoi ? À quel moment ? Selon quel rythme ?

Autre chantier prioritaire : la transparence sur le réseau fixe. Comme c'est le cas pour le réseau mobile, chaque citoyen doit pouvoir savoir non seulement le débit dont il dispose, mais également les déploiements qui sont prévus dans sa zone géographique : opérateur, délais, objectifs de débits. Établir ces nouvelles cartes nécessite quelques instruments supplémentaires de la part du Gouvernement. Cela pourrait aboutir à la création d'une plateforme *monreseaufixe.fr*, sur le modèle de *monreseaumobile.fr*.

Dernier chantier, les licences mobiles. Lorsque des fréquences sont attribuées, une première logique peut-être de vouloir obtenir des recettes pour l'État par le paiement de redevances. L'attribution des fréquences de la bande 800 et 700 MHz ont respectivement généré 3,2 et 2,8 milliards d'euros de recettes pour l'État. Mais cet argent public pourrait servir à financer en tout ou partie l'aménagement numérique du territoire.

Sur le modèle suédois, nous pourrions créer des obligations supplémentaires pour les opérateurs au moment du renouvellement des licences des fréquences 900 MHz, 1 800 MHz et 2 100 MHz. Bien sûr, cela nécessiterait une négociation avec l'ensemble des opérateurs, sachant que, par exemple, Free n'a pas accès à toutes ces fréquences. Cependant, il s'agit d'un choix politique, et il ne relève par conséquent pas de l'Arcep.

M. Hervé Maurey, président. – Je remercie les opérateurs qui ont eu le courage, tels des gladiateurs, d'entrer dans l'arène pour affronter les sénateurs ! Afin d'assurer un temps suffisant au débat, je vous appelle à la concision. J'aimerais que chaque opérateur fasse le point sur le déploiement dans les zones AMII, leur présence sur les réseaux d'initiative publique, et nous détaille les moyens envisagés pour atteindre les objectifs fixés par le Président de la République. En effet, Emmanuel Macron a annoncé la couverture de tout le territoire en 3G et 4G d'ici 2019. Je dis : chiche ! Mais, concrètement, comment allez-vous tenir ces objectifs ?

M. Pierre Louette, directeur général délégué d'Orange. – Avant toute chose, je tiens à préciser que je ne me sens absolument pas dans une arène, mais, au contraire, dans un endroit propice à un travail commun. Nous sommes conscients que cela ne va jamais assez vite, mais, comme l'a si bien dit Mme Lombard, les porte-avions ont quitté le port, et ils avancent !

La situation actuelle est à la fois grave et pleine d'espoir : grave, car il existe aujourd'hui une souffrance réelle et légitime à n'être pas couvert par les réseaux de télécommunications ; pleine d'espoir, aussi, car Emmanuel Macron est le troisième président de la République à s'engager fermement en faveur du numérique, et que nous pouvons atteindre les objectifs qui nous ont été fixés. Notre président a une conscience aiguë du rôle essentiel du numérique, véritable propagateur de croissance : c'est très positif.

Pour avancer, nous avons besoin d'un diagnostic partagé. En effet, les diagnostics sont des objets mouvants, et les critères qui les fondent, fixés par la puissance publique, sont évolutifs. D'ailleurs, cela n'intéresse personne que les opérateurs soient en avance sur des

objectifs fixés il y a dix ans... J'ai entendu : les opérateurs sont pavloviens. Pavloviens, certes, mais surtout auto-motivés ! Un opérateur aime avoir des clients, il aime les garder, il aime en gagner. Il n'aimerait rien tant que de raccorder tout le monde en un claquement de doigts ! Malheureusement, le réel est un peu plus résistant...

Le diagnostic partagé passe tout d'abord par la cartographie du réseau mobile. Sur ce point, nous rejoignons l'Arcep. Il faut établir des cartes de ressenti de couverture, car ce sont les seules qui comptent pour les Français.

Je suis également très favorable à la transparence, pour les déploiements réussis comme pour les problèmes pouvant subsister. Orange présente un bilan qui me semble enviable : nous avons contribué de manière déterminante à la couverture fixe et mobile du territoire. Si nous commençons par les zones les plus denses, les plus rentables, c'est aussi parce que cet argent nous permet ensuite de déployer dans d'autres zones moins rentables. Dans la zone moins dense d'initiative privée, Orange a réalisé l'essentiel des déploiements, comme le montrent les chiffres de l'Arcep. Notre appareil de production industrielle nous permet par ailleurs aujourd'hui de fournir 2 millions de prises par an. Enfin, de nombreuses actions – dont beaucoup à l'initiative d'Emmanuel Macron lorsqu'il était ministre – ont été mises en œuvre pour accélérer la couverture mobile. Pour une commune en zone blanche couverte, une autre se déclare mal couverte : voilà la réalité ! Le réel, c'est du vivant ; et le vivant, c'est mouvant... la couverture n'est donc pas si simple à définir.

Orange est prêt à un nouvel élan pour atteindre les objectifs. Je suis convaincu que nous réussirons en travaillant les uns avec les autres, et non pas les uns contre les autres. Cette coopération est un élément fondamental de notre position, et elle est de plus en plus partagée avec l'AVICCA, à laquelle nous avons pourtant pu être opposés par le passé. Nous réussirons aussi grâce au mix technologique : la France a choisi de privilégier le FttH, technologie évolutive qui permet la propagation des meilleures solutions possibles en fonction des territoires. Le déploiement de la fibre peut être prolongé par un réseau cuivre modernisé, permettant ainsi une montée en débit et le raccordement de tous les villages ; le FttE apporte des solutions de connectivité pour les entreprises. FttH, montée en débit, 4G fixe, boucle locale radio... tout doit être conjugué ! Pas d'anathème technologique, pas de prévention contre certaines solutions, et une véritable coopération : j'en appelle à une mobilisation générale de tous les acteurs, notamment des administrations. Comment expliquer qu'en France, deux ans soient nécessaires pour obtenir l'autorisation d'installer un pylône, alors qu'en Allemagne 4 mois suffisent ? Comment expliquer que 3 ans soient nécessaires pour la publication d'un décret rendant le pré-fibrage de tous les nouveaux immeubles obligatoire ?

Des incitations fiscales permettraient d'accélérer le déploiement. Sans aller jusqu'à baisser les impôts des opérateurs, qui doivent bien entendu contribuer à l'effort national, des dispositions tendant à limiter l'augmentation l'impôt sur les nouveaux équipements permettraient d'encourager le développement des réseaux dans les zones non couvertes. Certaines mesures de la loi Montagne vont dans ce sens. Autre incitation envisageable : le prolongement de la durée des licences des opérateurs en contrepartie d'engagements supplémentaires des opérateurs. Ceux-ci sont d'ailleurs prêts à négocier la rétrocession des moyens donnés à Iliad pour opérer de manière autonome.

La mobilisation devra également être sociétale et politique : seul l'alignement de tous les astres nous permettra de continuer à apporter des solutions.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie. SFR a annoncé très récemment être capable de déployer la fibre sur le territoire sans subvention publique. Cette déclaration a beaucoup interpellé les élus, d'autant que l'impression est plutôt celle d'un retard de déploiement dans les zones AMII par rapport à vos engagements : Monsieur Turrini, pouvez-vous nous expliquer cette annonce ?

M. Régis Turrini, secrétaire général de SFR. – Le Gouvernement veut accélérer l'accès au très haut débit sur tout le territoire ; d'ici là, il veut pouvoir garantir un haut débit de bonne qualité : nous sommes donc tous d'accord ! La couverture du territoire en très haut débit est bien l'ambition de tous les opérateurs. Malheureusement, il ne suffit pas d'un claquement de doigts !

Les opérateurs réalisent un énorme effort d'investissement : en 2016, 9 milliards d'euros ont ainsi été investis, ce qui représente 22 % de leur chiffre d'affaires, alors même que le contexte est hyperconcurrentiel et que les revenus diminuent. En effet, depuis 2011, l'industrie des télécoms voit son chiffre d'affaires chuter.

Je ne reviendrai pas sur le sujet des réseaux mobiles, déjà largement évoqué. Martine Lombard a dit que les opérateurs étaient en avance sur leurs obligations réglementaires. Nous ne sommes pas *un peu* en avance, nous sommes *très* en avance ! Collectivement, nous avons 7 ans d'avance sur nos engagements : cela ne me semble pas une bonne raison pour revoir nos obligations réglementaires... Soyons prudents : les opérateurs font déjà beaucoup.

Concernant les réseaux fixes, notre proposition est bien de déployer la fibre partout en France sans subventions publiques. En effet, nous considérons que dans les zones d'initiative publique, le modèle de déploiement de la fibre envisagé devient obsolète : d'une part, en raison d'une concurrence accrue sur ce marché, qui entraîne une sorte de course à la subvention publique chez les opérateurs, d'autre part, en raison du coût excessif engendré par les appels d'offres. La preuve de cette obsolescence est que le modèle ne permettra pas d'atteindre les objectifs du plan France très haut débit, ni en termes de délais, ni en termes de montants. La Cour des comptes l'a rappelé en début d'année dans son rapport sur le déploiement du très haut débit en France. Notre proposition vise donc à assurer l'accès au très haut débit au plus grand nombre tout en économisant de l'argent public.

Je connais le scepticisme qu'inspire cette proposition, mais nous sommes capables de tenir nos engagements. Cette année, SFR a réalisé des déploiements records grâce à son usine de production, considérablement étendue sa couverture 4G, et démontré sa capacité à développer massivement le très haut débit. Nous allons créer une structure *ad hoc*, Altice infrastructures, pour assurer l'ensemble des travaux de déploiement de la fibre.

Concernant le niveau de déploiement dans les zones AMII, dont M. Chaize a dit qu'il n'était que de 14 %, je rappelle que nous respecterons nos engagements : d'ici 2020, la zone AMII que nous devons couvrir le sera.

L'investissement est au cœur de la stratégie d'Altice : chaque année, SFR engage 2 milliards d'euros dans le très haut débit ; au Portugal, Altice a déployé la fibre sans aucune subvention publique. Certes, le Portugal n'est pas la France. Mais le modèle a fait ses preuves dans plusieurs pays comme l'Angleterre et l'Allemagne. Trouver une autre voie est donc possible !

Nous prenons des risques pour être maîtres de notre réseau. Comme le Président de la République, dont la vision résonne avec notre discours, je conclurai avec Levinas : « La confiance, c'est le problème de l'autre. » Faites-nous confiance.

M. Hervé Maurey, président. – Vous avez un effort de conviction à faire. Ayant couvert 14 % de la zone AMII qui vous revient, nous voyons mal comment vous pourriez couvrir l'ensemble du territoire dans les délais annoncés.

M. Didier Casas, secrétaire général de Bouygues Telecom. – Je ciblerai mon propos liminaire sur trois points.

Premièrement, concernant la fibre optique, il faut rappeler que deux opérateurs investissent dans la zone AMII – en réalité un seul surtout. Les débats qui ont lieu suite aux déclarations du groupe Altice ont au moins pour intérêt de rouvrir la question de la répartition des responsabilités entre opérateurs. Avec un autre opérateur nous y sommes favorables et nous avons écrit au Premier ministre en ce sens.

Nous avons par ailleurs regretté la timidité de l'Arcep dans sa tentative de régulation du marché de la fibre. Il est naturel que l'aménagement du territoire soit un objectif, mais le maintien des équilibres économiques et l'intensité concurrentielle sont également des sujets importants. Or la façon dont l'Arcep a tranché cette question ne nous semble pas vraiment permettre d'y répondre.

Deuxièmement, comment atteindre les objectifs ambitieux du Président de la République, discutés lors de la réunion gouvernementale du 7 juillet et présentés lundi 17 juillet ? Naturellement nous sommes conscients de l'impatience et de la colère qui s'expriment dans les territoires et nous sommes prêts à agir. Comme les administrations et les collectivités, les opérateurs font régulièrement l'objet de reproches.

Quel est notre métier ? Nous avons une matière première, ce sont les fréquences, dont nous achetons l'usage à l'État. Nous avons également des obligations, que nous respectons, avec beaucoup d'avance. Pour cela, nous élaborons des années à l'avance des plans d'investissement, que nous dimensionnons pour respecter ces obligations. Une fois les réseaux déployés, nous proposons un service, qui crée de la valeur, et que nous réinvestissons. Chez Bouygues Telecom, nous réinvestissons 100 % de la valeur que nous créons. C'est simple à vérifier : chaque année, nous faisons 800 à 900 millions d'euros de bénéfices (EBITDA), et nous dépensons 800 à 900 millions en investissement (CAPEX).

L'Etat dispose de trois leviers pour accélérer les choses.

Tout d'abord, la durée des licences. L'échéance de certaines autorisations d'utilisation de fréquences approche. Nous souhaitons engager une discussion avec le Gouvernement sur un report de la date de renouvellement de ces fréquences, pour disposer de davantage de visibilité et surtout pour consacrer nos investissements à des déploiements plutôt qu'à l'achat de fréquences.

Ensuite, le montant des redevances. La densité de population nous semble un bon indicateur de la difficulté à couvrir un pays en téléphonie mobile. L'Espagne a une densité de population comparable à la France. Or dans ce pays, le prix moyen du kilohertz par habitant est inférieur de 50 % à celui constaté en France. L'État privilégie depuis vingt ans des recettes budgétaires immédiates, prélevées sur les opérateurs, plutôt que des choix de long terme

favorables à l'aménagement du territoire. Nous voulons bien assumer nos responsabilités mais nous ne pouvons pas assumer les choix des gouvernements successifs, de gauche comme de droite.

Enfin, la fiscalité. L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) « antennes » est la plus idiote des fiscalités : plus nous déployons, plus nous payons. Une réforme est urgente. Si nous faisons des efforts supplémentaires, il est indispensable que les antennes correspondantes ne subissent pas l'IFER, sinon nous payerons deux fois.

Troisièmement, concernant la 4G fixe, nous sommes le seul opérateur à commercialiser massivement cette technologie. Pour le mix technologique, la 4G fixe est une bonne solution mais dans notre métier, il ne faut jamais sur-promettre, sinon on sous-délivre. Lorsque nous déployons la 4G dans des zones peu denses, où les réseaux sont peu chargés, c'est une solution intelligente. Attention toutefois, nous ne proposons pas de flux télé à nos clients. C'est un point qui doit être clair. La 4G fixe que nous commercialisons aujourd'hui ne permet pas un service *triple play*.

M. Hervé Maurey, président. – Les contradictions que vous relevez entre la taxation des opérateurs et l'objectif d'aménagement du territoire sont dénoncées depuis des années au Sénat. J'ai toujours dit qu'il fallait cesser de prendre les opérateurs pour des « vaches à lait », et plutôt leur fixer des obligations de couverture exigeantes.

Mme Ombeline Bartin, représentante des affaires institutionnelles d'Iliad-Free. – Depuis la publication de votre rapport en 2015, une nouvelle dynamique est engagée, qu'il faut saluer et à laquelle nous participons. Aujourd'hui nous investissons près de 30 % de notre chiffre d'affaires dans le déploiement des infrastructures. Personne n'investit autant que nous dans le secteur.

Sur le très haut débit fixe, nous sommes devenus le deuxième opérateur FttH en France, en termes d'investissement, de nombre d'abonnés et d'emprise géographique. Aujourd'hui nous avons 370 000 abonnés, que nous recrutons autant en zone très dense qu'en zone moins dense. Nous avons 4,9 millions de prises raccordables et nous avons des objectifs aussi ambitieux que ceux de l'opérateur historique : 9 millions pour fin 2018, 20 millions pour fin 2022. Nous coinvestissons en zone AMII aux côtés d'Orange, ainsi que sur les RIP, pour lesquels nous avons récemment signé un accord avec Axione, qui ouvre une nouvelle dynamique dans cette zone.

Concernant le mobile, nous sommes arrivés sur le marché quinze ans après les autres opérateurs. Notre réseau est donc toujours en construction. Aujourd'hui nous couvrons plus de 90 % de la population en 3G. En 4G, nous couvrons 80 % de la population. Cette année, nous avons passé le cap de la construction des 10 000 sites mobiles. Nous avons rejoint le programme zones blanches et ses extensions de 2016 et de 2017. Nous avons également investi 1 milliard d'euros sur la bande 700 MHz, pour améliorer notre couverture.

J'ai bien compris qu'il restait encore beaucoup à faire pour répondre aux attentes individuelles et collectives.

En matière de mix technologique, il y a un consensus entre nous pour le favoriser. Monsieur Casas a eu des propos tout à fait équilibrés sur la 4G fixe. Ne faisons pas de promesses que nous ne pourrions pas tenir sur cette technologie.

La France a fait le choix de privilégier le FttH, ce qui explique le classement de la France à la vingt-septième place en Europe. On pourrait sans doute faire plus sur la montée en débit car le réseau cuivre a été peu modernisé. Pour le FttH, un édifice clair et stable est la clef du succès. Ne remettons pas tout en cause aujourd'hui, même si des ajustements sont nécessaires.

Je rappellerai également que la couverture d'une grande partie du territoire dépend des pouvoirs publics, et que les opérateurs ne peuvent pas être les « maîtres des horloges » de l'intégralité des déploiements FttH en France.

Sur le mobile, vous souhaitez accroître les zones de couverture. Il y a deux types de zones à couvrir : les zones blanches et les zones grises. Monsieur Chaize a proposé une remise à plat du programme zones blanches. Ce programme nous semble intelligent et bien construit. Il mérite d'être mené à son terme. S'agissant des zones grises, vous avez parlé d'environ 10 000 sites supplémentaires. Ce sujet nécessite tout d'abord un travail de recensement et de caractérisation, que l'Agence du numérique a commencé. On ne sait pas très bien quel est l'ampleur du problème aujourd'hui.

Enfin vous avez parlé d'un plan France Mobile. C'est une idée que nous défendons également, qui nécessite de revoir la façon dont les déploiements sont organisés. Aujourd'hui lorsqu'un pylône mutualisé est déployé, les quatre opérateurs sont présents et cela satisfait tout le monde. Nous pensons donc qu'il faut avoir davantage recours à la mutualisation et au partage, sans idée préconçue sur le schéma à mettre en place, en trouvant une solution équitable pour tous les opérateurs.

Enfin, concernant la durée des licences, je souhaite rappeler que la situation de Free est différente de celle des autres opérateurs, sur au moins deux points. D'une part, nous avons moins de fréquences, notamment dans la partie basse du spectre. Or celles-ci sont nécessaires pour accélérer la couverture dans les territoires peu denses. Un rééquilibrage est donc nécessaire. D'autre part, nous n'avons pas de licences à renouveler à court terme, donc Free devra obtenir des contreparties équitables en cas d'accélération générale.

Pour conclure, je souhaiterais souligner que nous avons en France un marché des télécoms très concurrentiel et dynamique. Nous avons tous intérêt à être aux rendez-vous fixés en 2020 et en 2022, et donc à accélérer. Le déploiement du très haut débit n'est pas un sprint mais plutôt un marathon. Il ne faut pas se fouler la cheville avant d'arriver sur la ligne d'arrivée !

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour ces interventions. Je donne la parole à mes collègues pour qu'ils puissent vous poser leurs questions.

M. Jean-François Mayet. – Je suis un élu de province, anciennement maire d'une commune de 50 000 habitants que nous avons fibrée avec des difficultés, avec beaucoup de travaux de génie civil, mais nous y sommes parvenus car le marché était là. Dans mon département rural, je dois souvent répondre aux demandes des maires sur la téléphonie mobile et sur l'internet fixe. Il y a beaucoup d'intelligence et de technicité dans vos propos, mais également beaucoup d'habileté commerciale. Cela n'est pas suffisant pour résoudre le problème. Nous sommes là pour défendre la ruralité, donner envie d'y rester et d'y venir.

Pourquoi s'obstine-t-on à vouloir connecter tout le monde en filaire sans avoir davantage recours au satellite ? Je pense qu'il y a un certain abus de confiance lorsque l'on

fait croire aux maires ruraux que tous les habitants seront fibrés. En vacances en Grèce il y a quatre ans, je pouvais communiquer très facilement par le mobile, alors que le pays n'est pas riche mais a résolu ses problèmes grâce au satellite.

M. Alain Fouché. – J'irai dans le même sens. Nous entendons des promesses depuis quinze ans. J'ai de l'expérience, et je n'y crois pas. J'ai présidé un département pendant plusieurs années, et nous avons réussi à équiper la technopole du Futuroscope en nouvelles technologies avec Monsieur Monory car il était puissant. Mais les promesses sur la ruralité n'ont pas été tenues.

Les opérateurs n'ont pas été du tout convenables pendant des années. L'itinérance visait à installer des pylônes financés par l'Etat et les collectivités, avec tous les opérateurs présents, mais la plupart du temps vous refusiez de le faire, préférant garder votre clientèle pour des questions de rentabilité. Au final, cela représente un grand gaspillage d'argent public.

Je rejoins mon collègue sur le satellite. Au Burkina Faso, on téléphone dans la brousse grâce au satellite. Quand je traverse mon département, je ne peux pas téléphoner partout. Quelque chose ne va pas. Nous avons des opérateurs qui pensent trop à leur rentabilité, mais absolument pas à l'intérêt des Français.

Mme Évelyne Didier. – Je regrette la simplicité de l'époque où il n'y avait qu'un seul opérateur et où l'État était décideur, en fonction de l'égalité des territoires. Désormais les opérateurs font des choix d'argent, et cela n'a pas les mêmes conséquences. En vous écoutant, j'ai eu l'impression un instant d'être dans une cour de récréation, dans laquelle vous régliez vos comptes. Ce n'est peut-être pas le lieu.

Regardez comment tous les autres réseaux ont été construits dans l'histoire de notre pays, qu'il s'agisse de l'eau, de l'électricité, du chemin de fer ou des routes. C'était par la puissance publique. Désormais nous sommes dans la complexité. L'enjeu est de faire en sorte que cette complexité réponde malgré tout aux besoins de tous les concitoyens, sans exception.

Sur le génie civil, j'ai voulu en tant que maire que des fourreaux soient installés à chaque fois qu'il y avait des travaux. Mais quand la fibre est arrivée, on nous a indiqué qu'ils n'étaient pas adaptés. Ne pourrions-nous pas construire des installations mutualisables, dans un climat de confiance, entre collectivités et opérateurs ? Car le génie civil coûte extrêmement cher.

Monsieur Louette, vous avez évoqué le mot souffrance. Je pense qu'il faut plutôt parler de droits et d'égalité entre citoyens et territoires.

Enfin, il faut rappeler qu'il y a eu des progrès dans ce domaine. Mais nous avons besoin de débits sans cesse plus élevés, et cela dans tous les territoires. La question n'est pas de savoir qui a fait quoi par le passé, mais d'identifier ensemble ce dont nos concitoyens ont besoin et comment répondre à ces attentes.

M. Pierre Médevielle. – Je suis élu dans un département dont un bon tiers est en zone de piémont ou de montagne, et le discours d'autosatisfaction que j'ai entendu de la part de certains me semble un peu décalé pour ne pas dire déplacé face au constat que font Madame Lombard et les élus locaux. 55 % de territoire couvert, cela se passe de

commentaires. Dans les zones non couvertes, l'absence de couverture pose des problèmes de développement économique, d'attractivité touristique et de sécurité.

Lors de l'examen de la loi montagne, je fais partie des élus qui considéraient que sans obligations réglementaires et sans sanctions, rien ne progresserait. Certains ont préféré faire confiance aux opérateurs, moi je ne leur fais plus confiance. Vous n'avez aucun intérêt à investir dans ces zones à faible densité. Ma question est simple : pendant combien de temps comptez-vous encore nous promener ?

M. Jean-François Longeot. – Comme l'a souligné Madame Lombard, les Français sont effectivement excédés, par les problèmes de couverture, en particulier dans les zones rurales. Ils ont raison d'être excédés, car les opérateurs sont en train de nous expliquer qu'ils ont fait mieux que ce qui avait été prévu. Ils ne sont pas excédés parce qu'ils ne voient rien arriver mais parce qu'on leur annonce que la couverture va arriver, en leur faisant des promesses qui ne sont pas tenues.

Je rejoins Madame Didier, car nous avons eu l'impression que vous réglez vos comptes, en vous renvoyant les uns les autres certaines responsabilités. Il faut prendre à bras-le-corps ces sujets, car les enjeux de l'accès au numérique sont essentiels, comme l'a souligné Pierre Médevielle. Quand j'étais maire, en 1995, les gens me demandaient le prix au mètre carré du terrain. Aujourd'hui ils nous demandent comment le secteur est couvert en téléphonie mobile et en internet fixe.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Nous sommes très critiques mais la situation s'améliore, tirée par l'évolution des usages.

Vous avez dit que les opérateurs investissaient des sommes importantes dans les infrastructures. Je souhaiterais rappeler que les collectivités territoriales investissent énormément. Dans mon département de la Sarthe, le réseau d'initiative publique représente 400 millions d'euros pour couvrir l'ensemble du territoire en FttH. C'est un effort public considérable.

Avec de tels efforts, nous devons atteindre des résultats. Mais en vous entendant, j'ai quelques inquiétudes. De nombreux facteurs risquent de freiner la progression, qu'il s'agisse de fiscalité, de réglementation, de divergences entre opérateurs. Le risque est de se retrouver dans trois à quatre ans avec les mêmes questions et les mêmes réponses.

Je pense notamment au temps nécessaire au déploiement d'un pylône, entre la décision initiale et le déploiement final d'un réseau par les opérateurs. Plus de deux ans, c'est inacceptable pour les habitants d'un territoire rural. Comment raccourcir ces délais, pour résorber rapidement les zones blanches et grises, et pouvoir tenir des échéances proches ?

Par ailleurs, il ne faut pas oublier les ruptures de couverture dans les territoires ruraux, alors même que la mobilité devient indispensable pour trouver du travail. S'il n'y a pas de continuité parfaite en couverture par les quatre opérateurs, c'est un vrai problème pour le développement local.

Enfin, je rejoins mes collègues sur le satellite. On ne peut pas promettre à tout le monde du très haut débit filaire. Les technologies hertziennes peuvent être intéressantes, même si l'expérience du WiMAX a été mitigée.

Mme Annick Billon. – Madame Lombard a évoqué 1 300 sites d'intérêt économique qui doivent être couverts d'ici 5 ans. Cet objectif n'est pas acceptable. Imaginer couvrir des zones économiques dans 5 ans est évidemment trop long, à l'heure où les deux priorités de nos concitoyens sont la sécurité et l'emploi. Sans connectivité, les entreprises ne viennent pas s'installer, et pire, celles du territoire partent. Il est prioritaire que toutes les entreprises aient accès à une connexion de qualité, car cela participe à l'emploi, donc à l'installation ou au maintien des habitants.

Je suis adjointe au maire en charge de l'urbanisme, dans une ville de 14 000 habitants. Il y a de nombreux obstacles : des PLU très contraignants, la loi littoral, les associations créées contre les autorisations. Comme pour le logement social, tout le monde est favorable à la couverture mobile mais personne ne veut de pylône à côté de chez soi. Je pense qu'il faut simplifier les autorisations d'urbanisme, mais nous devons aussi faire notre autocritique sur certaines demandes contradictoires.

M. Claude Bérit-Débat. – Beaucoup a déjà été dit par mes collègues. J'ai une question précise pour les opérateurs : est-ce que les objectifs fixés par le Président de la République sont tenables, pour le très haut débit en 2022 et pour le très bon débit en 2020 ?

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour ces questions. Je souhaiterais vous poser la même question sur la téléphonie mobile. En juin dernier, le président de la République a annoncé que, dans les deux ans, la question de la 3G et de la 4G serait réglée. Cet engagement vous paraît-il tenable ? La question est d'autant plus importante que les citoyens ont le sentiment que les promesses dans ce domaine ne sont jamais tenues, d'où une certaine insatisfaction. Au moment de la discussion de la loi Macron, le Premier ministre avait annoncé que toute la population serait couverte par la 3G dans un délai d'un ou deux ans. Or, ce n'est évidemment pas le cas aujourd'hui. Que peut-on faire pour éviter de nouvelles désillusions en 2020 ?

M. Didier Casas. – Sur la question du satellite, des offres existent déjà et je ne vois pas d'obstacle à ce que de nouveaux satellites soient lancés pour améliorer l'offre existante. Bouygues Telecom n'est pas opérateur en la matière.

Nous avons dit au ministre que nous étions prêts à apporter notre contribution, afin d'atteindre les objectifs fixés par le Président de la République. Mais l'État doit présenter des contreparties, pour lesquelles nous attendons un dialogue réel.

Je souligne la remarque que vous avez faite selon laquelle on aurait tendance à vouloir des choses contradictoires – l'exemple le plus parlant étant la volonté d'avoir du réseau tout en refusant la présence d'antennes relais à proximité de son domicile. Je rappelle à ce sujet les quatre objectifs de politiques publiques fixés dans l'histoire de la téléphonie mobile en France : pour l'État, les revenus prélevés sur les opérateurs ; pour la santé publique, la protection des Français contre les ondes ; pour les consommateurs, la pression à la baisse sur les prix ; et l'aménagement du territoire.

Les modalités d'atteinte de ces objectifs irréconciliables nous mettent dans des situations difficiles. Les opérateurs ne peuvent pas porter seuls la responsabilité de ce qui est fait sur les télécommunications en France depuis vingt ans.

M. Hervé Maurey, président. – Vous avez bien compris que l'aménagement du territoire est un objectif prioritaire pour nous. Je rappelle que Louis-Jean de Nicolaÿ et

moi-même sommes les auteurs d'un rapport sur le sujet que nous nous apprêtons à présenter au ministre. L'aménagement du territoire a été relégué depuis de nombreuses années assez loin dans les priorités.

Je m'adresse à M. Darodes et à Mme Lombard : comment doit-on interpréter les objectifs du Président de la République en matière de téléphonie mobile ?

M. Antoine Darodes. – Sur ce sujet, les récentes annonces du Président de la République et du Premier ministre sont très claires : le plan France très haut débit, dont l'objectif est la couverture à 100 % en très haut débit pour l'ensemble des foyers en 2022 et un objectif intermédiaire de haut débit via des solutions filaires ou mobiles d'ici 2020.

Pour apporter du bon haut débit fixe à toute la population, il est nécessaire d'accélérer considérablement le déploiement de la 4G. Cette solution permettra à la fois d'améliorer les débits en situation fixe mais aussi d'améliorer la téléphonie mobile. Tout ne sera pas mené de façon convergente. Il sera nécessaire de maintenir des solutions complémentaires pour des zones où il y a un bon débit fixe mais dans lesquelles on rencontre des problèmes de téléphonie mobile.

M. Hervé Maurey. – Donc l'objectif de couverture totale en 3G-4G dans les trois ans est atteignable ?

M. Antoine Darodes. – Il est possible d'ici la fin de l'année 2020.

Le satellite est une solution que l'on mobilise déjà beaucoup. Dans trente départements, il est devenu impossible de commercialiser de nouvelles offres, parce que le réseau est saturé. Dans le cadre du plan France très haut débit, une mobilisation forte et un soutien financier ont été prévus pour le soutien de l'équipement en antennes paraboliques. L'État a ainsi attribué une subvention de 70 millions d'euros au CNES pour mettre en place des satellites de nouvelle génération. Ce travail prend du temps. Le nouveau satellite, aux capacités cinquante fois supérieures à celles du satellite actuel sera opérationnel en 2020. Il reste à savoir si un deuxième satellite sera nécessaire.

S'agissant des zones grises et des zones blanches, les annonces récentes s'appuient sur une connaissance précise du problème. Les cinq millions de locaux mal connectés sont bien identifiés. Pour chacun, une solution devra être définie et garantie.

Jusqu'à présent, la transparence sur le déploiement a été faite de façon macroscopique, au niveau national, en indiquant le taux de respect des obligations de couverture des opérateurs. Ces indicateurs sont insuffisants. Désormais, il s'agit de donner une réponse individuelle à chaque citoyen ou à chaque commune. Nous serons en mesure de le faire sur un certain nombre de territoires. Dans certains départements, des contrats de délégation de service public ont été signés, avec des obligations de délais, formalisées et sanctionnées par des pénalités en cas de non-respect. Dans les prochains mois, un calendrier de déploiement de la fibre optique sera accessible pour chaque commune.

M. Pierre Louette. – Je partage l'idée selon laquelle nous sommes dans un moment de bascule, de définition, nous sommes sur la bonne voie pour atteindre l'objectif, chacun à son niveau. J'y crois davantage aujourd'hui qu'il y a deux ou trois ans. Depuis, un cadastre a été mis en place. L'Agence du numérique valide et veille à ce que les balises soient

respectées, l'Arcep fait évoluer la réglementation. Aujourd'hui en France n'existe aucun autre programme de déploiement d'infrastructures aussi important que le FttH.

Sur la question du satellite, Orange est le seul opérateur à proposer des solutions, limitées, en attendant de nouveaux satellites aux capacités de débit plus fortes.

Mme Martine Lombard. – M. de Nicolay a souligné que les attentes augmentent au fur et à mesure que les usages augmentent. Je suis d'accord avec le constat d'une couverture insuffisante du territoire par la 4G. C'est pourquoi, à l'avenir, lorsque l'on fixera les obligations réglementaires, il ne faudra plus raisonner seulement en termes de population, mais aussi en termes de surface.

M. Régis Turrini. – Nous ne sommes pas venus ici pour régler quelque compte que ce soit et nous sommes globalement d'accord sur la façon de répondre aux questions qui nous sont posées.

Sur la question du satellite, je rejoins les réponses déjà données, à savoir que des offres existent et que rien n'empêche les opérateurs de les fournir.

Sur la question des politiques publiques, certains intervenants regrettent des choix politiques de déréglementation et de privatisation qui remontent à trente ans. Il en va de même pour nos obligations, que nous respectons, mais que nous n'avons pas choisies. Si ces obligations doivent être revues, qu'elles le soient dans le cadre de négociations globales de politiques publiques.

Je précise simplement que la volonté publique de lancer des projets hors initiative privée peut être dangereuse, comme en témoigne l'échec du plan câble, qui avait coûté 30 milliards de francs à la collectivité publique et qui n'a rien donné.

Les objectifs qui ont été fixés par le Président de la République sont atteignables, avec les conditions que nous avons posées et qui supposent un effort de l'État envers les opérateurs.

Mme Ombeline Bartin. – Nous souhaitons tous accélérer, nous avons chacun notre rôle à jouer et il reste beaucoup à faire.

M. Patrick Chaize. – Je me réjouis de la franchise des interventions.

J'assume les choix qui ont été faits dans le cadre de la loi montagne. Aujourd'hui, il faut établir un contrat de confiance. Seule l'unité entre les acteurs – associations de collectivités, Arcep, Agence du numérique, État et opérateurs – pourra aboutir à des solutions permettant de répondre aux attentes des citoyens. Les contrats passés ont favorisé la partie financière au détriment des exigences en termes de déploiement. Il est aujourd'hui nécessaire de renégocier les contrats passés ayant abouti aux difficultés actuelles. Des pistes de solutions partagées existent. Beaucoup de travail reste à faire et nous devons fixer des jalons et rester transparents. Dans ces conditions, les objectifs pourront être atteints et satisfaire la population.

Je rappelle enfin l'objectif européen du gigabit pour 2025 qui suppose un déploiement de la fibre optique à l'ensemble de la population à cette échéance.

M. Hervé Maurey. – J'ai bien noté l'objectif du Président de la République en matière de déploiement du réseau fixe mais la situation me semble plus floue en matière de

téléphonie mobile. Or c'est sur cette question que nous sommes le plus souvent interpellés dans nos territoires.

Je rappelle enfin que, pour la première fois, le Président de la République a annoncé être prêt à contraindre les opérateurs. J'espère que nous observons rapidement de vraies améliorations. Merci à vous.

La réunion est close à 11 h 50.

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

Jeudi 20 juillet 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Audition de Mme Élisabeth Borne, Ministre auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des Transports

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes heureux de vous accueillir aujourd'hui, madame la ministre. C'est la troisième fois que vous vous présentez devant notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, mais la première fois en tant que ministre. Vos précédentes auditions nous ont permis de vous connaître et de savoir que vous disposez de toute l'expérience, la compétence, la volonté et l'énergie requises pour mener à bien votre mission. Cette importante mission n'est pas simple compte tenu des défis et chantiers qui sont devant vous. Je ne pourrai pas tous les citer, mais vais en rappeler certains à mes collègues, sur lesquels vous nous apporterez certainement des informations.

J'évoquerai en premier lieu la question du financement de l'entretien et de la modernisation des réseaux existants. Le Président de la République et le Gouvernement semblent être conscients qu'il s'agit d'une priorité absolue, comme nous le répétons depuis longtemps au sein de notre commission. L'état du réseau ferroviaire est plus que préoccupant et le réseau routier commence à donner des signes d'inquiétude. La question du financement se pose, compte tenu de la dette de la SNCF et de la baisse des investissements des départements et de l'État dans le domaine routier. À cet égard, l'annulation de crédits annoncée de 260 millions d'euros nous inquiète particulièrement.

Pour faire face à cette nécessaire modernisation du réseau, le Gouvernement a annoncé qu'il faudrait renoncer à un certain nombre de grands projets. La question de la taxation des poids lourds est également revenue à l'ordre du jour. La question des moyens de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), en grande difficulté financière depuis l'abandon de l'écotaxe, est aussi un vrai sujet d'inquiétude. Il pourrait, en effet, lui manquer jusqu'à 10 milliards d'euros pour faire face à ses obligations.

Le deuxième sujet important, sur lequel Louis Nègre et moi nous penchons est l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire. Je rappelle que les services conventionnés devront être ouverts à la concurrence d'ici le 3 décembre 2019, en application

du quatrième paquet ferroviaire. Pour les services commerciaux (TGV), cette libéralisation devra être prévue par la loi à partir du 1^{er} janvier 2019, pour une application effective à compter de l'horaire de service 2021.

Considérant qu'il n'y a pas une minute à perdre, je rappelle que Louis Nègre et moi travaillons à une proposition de loi depuis maintenant plus de six mois. Elle sera prête début septembre et nous avons l'intention de l'examiner au Sénat dès l'automne. Nous avons déjà eu l'occasion d'en parler, madame la ministre, et je crois que vous avez, sur le fond, accueilli favorablement notre travail. Nous espérons donc que cette proposition pourra bénéficier de votre soutien. Comme nous vous l'indiquions, nous pensons qu'un problème de calendrier se posera si ce sujet est abordé à l'occasion du grand projet de loi sur la mobilité, car la libéralisation doit être adoptée dans son principe par une loi avant la fin du premier semestre 2018. Il serait donc impossible d'y arriver avec un texte déposé au Parlement à une date encore inconnue, au cours du premier semestre 2018. Nous vous proposons donc de vous appuyer sur notre initiative.

La dette de la SNCF est un sujet qui doit certainement vous mobiliser. La dette de SNCF Réseau atteint 45 milliards d'euros. Le contrat de performance entre l'État et les établissements publics concernés prévoit que cette dette s'élèvera à 63 milliards d'euros dans dix ans. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) considère même que ce chiffre sera dépassé. Nous avons critiqué la forme et le fond de ce contrat cadre. Nous avons également relevé que le précédent gouvernement a complètement occulté la question que pose cette dette. Nous espérons donc que l'actuel gouvernement se montrera plus courageux dans ce domaine également.

En ce qui concerne le secteur autoroutier, vous avez clairement dit que vous ne souhaitez pas d'un nouveau plan de relance autoroutier, en échange d'une prolongation des durées de concession. Nous savons que les sociétés concessionnaires aimeraient également prendre en charge l'entretien d'autoroutes non-concédées, ou d'axes routiers y menant, en échange d'une telle prolongation. Avez-vous déjà arrêté des positions sur ce sujet ? Nous aimerions plus de transparence sur ce secteur. Malgré des courriers adressés aux ministres en charge et au Premier Ministre, je n'ai jamais obtenu, au cours du précédent quinquennat, le protocole d'accord signé en avril 2015 entre l'État et les sociétés d'autoroutes. Cette situation est contradictoire avec l'esprit de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite « Macron », qui a instauré plus de transparence dans ce domaine.

J'en viens à la question des aéroports. Il semblerait que le projet Charles de Gaulle Express ne soit pas remis en cause malgré la révision annoncée des grands projets. Vous pourrez peut-être nous donner des éléments sur la privatisation d'Aéroports de Paris dont on entend beaucoup parler, ou sur le souhait de l'Arafer de prendre en charge la régulation des aéroports. Enfin, quel avenir envisagez-vous pour Notre-Dame-des-Landes ?

On ne peut pas parler de transport sans évoquer le climat. En décembre 2015, pour signer l'accord de Paris, il avait fallu faire des compromis. Le passage qui incluait les transports aérien et maritime dans la réduction des gaz à effet de serre avait dû être supprimé. En octobre 2016, l'aviation a fait un premier pas lors d'un accord conclu à Montréal. Elle s'est engagée à compenser, de manière volontaire, jusqu'en 2027, les émissions de gaz à effet de serre des plus gros appareils.

Des discussions sur ce sujet sont en cours pour le domaine maritime. Elles suscitent des inquiétudes quant à la perte de compétitivité du pavillon français dans un contexte de forte concurrence internationale.

Comment souhaitez-vous lutter contre la concurrence déloyale des compagnies aériennes du Golfe qui portent préjudice à notre entreprise nationale ? Elle n'est, en effet, pas en très grande forme, même si l'acceptation par les salariés de la création d'une nouvelle société est un point positif.

Enfin, un point prospectif me semble nécessaire à l'heure où l'on parle presque quotidiennement de transports autonomes. Il me semble qu'une expérimentation avait été lancée par le précédent gouvernement afin d'établir un cadre juridique sur le sujet. Votre gouvernement a-t-il repris ce point dans sa feuille de route, afin notamment de développer une filière française ?

En ce qui concerne les assises de la mobilité, comme indiqué la semaine dernière au ministre d'État Nicolas Hulot, nous souhaitons que le Parlement puisse être associé à cette démarche. J'espère que vous pourrez sur ce point nous donner un accord de principe.

Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports. – Je suis très heureuse de venir devant votre commission. Comme vous l'indiquez, ce n'est pas la première fois que je viens, mais c'est bien la première en tant que ministre. Je suis d'autant plus heureuse que je connais l'investissement de votre commission sur les problématiques de transport. Votre expertise, et votre soutien dont je ne doute pas, me seront précieux, pour mener à bien la mission qui m'a été confiée par le Président de la République et le Premier Ministre.

Cette mission se traduit dans une feuille de route dont je vais vous présenter les grandes lignes. Nos échanges permettront d'aller plus dans le détail. J'ai souhaité cette feuille de route réaliste, ambitieuse et tournée vers l'avenir.

Vous le savez, les transports et la mobilité connaissent déjà et vont, dans les prochaines années, connaître des mutations majeures. Les attentes des territoires, de la population et les besoins de l'économie ont profondément évolué. Par ailleurs, nous devons engager résolument la transition écologique et énergétique pour laquelle vous vous êtes pleinement engagés notamment lors de la loi transition ou la COP 21. Enfin, la révolution digitale bouleverse notre secteur et offre de nouvelles et nombreuses opportunités.

Dans ce contexte en mutation, l'action publique et l'action de l'État doivent évidemment changer. Au cours des deux derniers quinquennats, la politique des transports a été dominée par de grands plans d'infrastructures et il nous revient aujourd'hui d'inventer des nouvelles réponses face à tous ces besoins. Dans ce contexte, le sens que je veux donner à l'action de l'État est celui d'être un État stratège. Le sens de cette action tient en trois mots : orienter, protéger et soutenir. Il s'agit d'orienter les mutations, de réguler et protéger dans chacun des secteurs et de soutenir les acteurs pour faire face aux nouveaux défis.

Orienter, tout d'abord, revient à préparer les mobilités des prochaines décennies avec un objectif clair, qui est celui de la mobilité pour tous et dans tous les territoires en adaptant les réponses aux besoins de la population et de l'économie. De fait, deux défis nous pressent à agir. Le premier est celui de l'apport de nouvelles réponses à ces nouveaux besoins.

Le second est celui de l'action dans un contexte financier extrêmement contraint, sur lequel la Cour des comptes a alerté avec force le 29 juin dernier.

Il y a donc, d'une part, des besoins auxquels nous répondons mal. Des pans entiers de la population, souvent situés aux franges des métropoles et dans les territoires ruraux, n'ont pas d'alternative à la possession d'une ou plusieurs voitures pour se déplacer et accéder à la formation, à l'emploi et aux services. Il ne s'agit pas d'une part marginale de la population puisque cela concerne 40 % des Français ! Il y a par ailleurs des millions de Français qui vivent au quotidien la saturation de leurs réseaux de transport, qu'il s'agisse des routes ou des transports publics. Je pense que les transports ont un rôle clé à jouer dans la lutte contre les fractures territoriales et contre l'« assignation à résidence » dont a parlé le Président de la République. Cette situation n'est pas acceptable, nous devons repenser nos politiques pour traiter ces maux de la société. Nous devons également repenser notre action pour prendre en compte les nouvelles mobilités qui ont bouleversé notre quotidien ces dernières années. Les termes d'auto-partage, de covoiturage, de mobilités actives, les véhicules autonomes font désormais partie de notre quotidien. Les « bus Macron » ont également donné l'accès à la mobilité à une large population et amplifié celle de citoyens opérant un arbitrage par le prix plutôt que par la vitesse. Les véhicules autonomes commenceront d'ici peu à circuler sur nos réseaux et devraient permettre, le plus rapidement possible je l'espère, de repenser à terme nos services de transport, notamment dans les zones peu denses. Enfin, les services numériques liés à la mobilité ne cessent quant à eux de se développer et de s'améliorer pour simplifier l'expérience des usagers au quotidien. Pour autant, je n'ignore pas que les territoires doivent bien sûr être connectés pour bénéficier de ces nouveaux services. Vous avez noté que le Président de la République a pris lundi dernier et ici même des engagements forts dans ce domaine.

Nous devons enfin repenser nos politiques pour les inscrire dans une exigence environnementale accrue. Je pense qu'il ne faut pas le vivre comme une contrainte mais comme une opportunité. De ce point de vue-là, les transports sont au cœur d'enjeux industriels, sociaux et sociétaux majeurs. La question de la décarbonation des véhicules est à cet égard un impératif stratégique à tous les niveaux.

Face à ces besoins, j'ai la conviction que nous devons revoir nos priorités d'investissement. En donnant trop longtemps la priorité aux axes lourds interurbains, l'action publique a trop fait l'impasse sur le traitement des nœuds routiers et ferroviaires, sur la modernisation des infrastructures existantes et sur les services associés. L'entretien et la remise à niveau de nos réseaux, qu'ils soient ferroviaires, routiers ou fluviaux, sont un préalable incontournable.

Il est nécessaire d'avoir quelques chiffres en tête. Ainsi, les déplacements ferroviaires à longue distance représentent moins de 1 % des déplacements en France mais ont mobilisé 16 % des investissements dans les infrastructures ces cinq dernières années. Alors que nous venons d'inaugurer simultanément deux lignes à grande vitesse (LGV), ce qui est une première, plus de 5 300 kilomètres de voie ferrée font l'objet de ralentissements car nous n'avons pas su entretenir nos réseaux de manière satisfaisante. Lors de l'inauguration de la LGV à Bordeaux, des élus de Dordogne ont attiré mon attention sur la dégradation de la qualité de la ligne Bergerac-Libourne. Nous sommes donc vraiment en train de créer une France à deux vitesses, ce qui n'est pas acceptable. Ce constat ne concerne d'ailleurs pas seulement le domaine ferroviaire. Il faudra attendre 2019 pour achever la mise à deux fois deux voies de la RN10, promesse faite aux élus et aux citoyens dans les années 70.

Par ailleurs, et c'est la deuxième raison qui nous pousse à nous réformer, le contexte financier de nos politiques est plus que préoccupant. Quelques chiffres le montrent. Les engagements de l'État pour de nouvelles infrastructures dépassent les 18 milliards d'euros sur les cinq prochaines années, hors Grand Paris Express. En face, sur la même période, nous n'avons que 11 milliards d'euros de ressources identifiées. Par ailleurs, ma priorité va porter sur le manque de 3 milliards d'euros pour entretenir et rénover les réseaux routiers et fluviaux ainsi que nos grands ports. Je vous rassure, monsieur le président, j'ai insisté pour que les économies qui devront être faites par mon ministère ne remettent pas en cause sa politique en ce qui concerne l'entretien routier.

Au total, l'impasse financière est de 10 milliards d'euros sur le quinquennat. Si on prend en compte les promesses faites et la priorité incontournable de l'entretien de nos réseaux, il faudrait donc l'équivalent de cette somme en plus de ce qui a été fait sur les quinquennats précédents. J'ajoute que, dans le ferroviaire, l'accélération indispensable de la régénération engagée ces dernières années s'est faite au prix d'une augmentation de la dette de SNCF Réseau de 16 milliards d'euros en 6 ans. Au-delà de la loi qui a créé le groupe public ferroviaire, la question de son modèle économique est posée, en particulier pour le TGV. Nous sommes face au paradoxe d'un réseau à grande vitesse qui s'étend, mais dont les péages augmentent, avec le risque de prix peu attractifs pour les voyageurs et, *in fine*, de moins de services et d'une sous-utilisation de la capacité sur ce réseau. La SNCF nous dit qu'aujourd'hui 70 % de ses dessertes TGV sont déficitaires. Il est donc impératif de revoir le modèle avant de l'ouvrir à la concurrence. La politique actuelle est donc à réviser en profondeur car la poursuite de cette trajectoire n'est simplement pas une option.

Pour résumer, je dirais que nous devons changer de paradigme, et pour cela passer d'une politique d'équipement à une stratégie pour les mobilités. Le rôle de l'État sera moins de construire que d'être un architecte de l'ensemble des mobilités, en appui des autorités organisatrices et de l'ensemble des collectivités. La déclinaison de ces deux priorités comporte deux volets. Le premier est de veiller à l'entretien et la modernisation des infrastructures existantes. Le second vise à raisonner davantage en termes de services, et plus seulement d'infrastructures.

Ces deux priorités sont également valables dans le domaine de la logistique. Il convient certes de construire les quelques chaînons manquants majeurs, notamment pour l'accès aux grands ports, mais l'essentiel réside dans la modernisation de l'existant ou dans l'optimisation des services. Je pense ici par exemple à l'allocation de capacités ferroviaires pour pouvoir offrir des services de qualité ou à la logistique du dernier kilomètre.

Mon second pilier d'action est la protection. Dans un monde de plus en plus ouvert, protéger comporte plusieurs aspects. Il s'agit de définir le cadre dans lequel l'ensemble des opérateurs vont agir et anticiper les risques ainsi que de donner les garanties que cette ouverture ne se fasse pas au détriment des salariés, des entreprises existantes et des consommateurs, face aux distorsions qu'elle peut créer. Certaines mutations sont inévitables comme l'ouverture à la concurrence dans le ferroviaire et le transport urbain en Ile-de-France qui en est un exemple emblématique. Dans ce cas précis, il faudra certes ouvrir le secteur ferroviaire à la concurrence dès 2020 pour les TGV et progressivement avant 2023 pour les TER, et préparer le cadre social de l'ouverture en Ile-de-France. Mais cette réforme nécessaire ne pourra être réussie qu'à la condition de la faire avec les agents de la SNCF et de la RATP.

Je sais l'engagement de votre commission sur ce sujet, monsieur le président, et cher Louis Nègre. Vous avez mis à profit ces derniers mois pour engager sans plus tarder une

réflexion sur ce sujet. Comme vous, je suis convaincue que, pour répondre aux besoins des usagers, aux attentes des régions mais aussi aux légitimes inquiétudes des agents concernés, nous devons très rapidement nous mettre au travail. Je me saisis pleinement de ce sujet et me réjouis de pouvoir m'appuyer sur les travaux que vous avez déjà engagés. Une personnalité de haut niveau sera nommée dans les prochains jours pour mener la concertation avec les parties prenantes que sont les organisations syndicales, les régions et les entreprises. Il conviendra de trouver la bonne articulation, car ce sujet aura vocation à être pris en compte dans la loi d'orientation des mobilités que je présenterai au premier semestre 2018.

Il faudra continuer à préserver la libre circulation des services et des personnes au sein de l'Union européenne. Mais il faudra pour cela encadrer plus strictement le travail détaché et le cabotage, notamment dans le transport routier de marchandises, surjet sur lequel le Gouvernement est actuellement pleinement mobilisé à Bruxelles. Il faudra aussi lutter contre les pratiques sociales déloyales, dans le transport aérien par exemple. C'est clairement par notre résolution à tenir notre position sur ces sujets que nous parviendrons à redonner l'envie d'Europe qui manque à beaucoup de nos concitoyens. J'aborde maintenant les nouvelles solutions de mobilité. S'il faudra encourager leur développement puisqu'elles permettront de répondre à des besoins souvent insatisfaits ou nouveaux, il faudra aussi s'assurer que les nouveaux acteurs respectent les règles du jeu, qui restent parfois encore à écrire.

Mon troisième pilier est enfin le soutien. Soutenir revient à structurer et appuyer les filières économiques, qu'il s'agisse de l'industrie, de la logistique ou de la mer. En France, nous avons la chance d'avoir des leaders industriels mondiaux reconnus comme Airbus, CMA-CGM, Safran ou Alstom, mais le constat reste unanime sur la nécessité de rassembler davantage les acteurs. Sans se substituer à l'initiative privée, l'État doit ainsi s'impliquer plus fortement et clarifier son rôle, autour de trois axes majeurs. Le premier est de structurer les filières pour organiser la discussion, le deuxième est de soutenir l'innovation et l'investissement au profit des nouvelles mobilités, à travers notamment des appels à projets, et le troisième est de mettre en place les cadres réglementaires adaptés à ces nouveaux écosystèmes. Deux exemples fonctionnent bien et doivent guider notre action. Il s'agit, d'une part, de l'action que l'État mène dans l'aéronautique civile puisque cela fait plusieurs années qu'il soutient la recherche et l'innovation dans ce domaine. À la satisfaction générale, il en ressort une filière structurée avec des entreprises de tailles mondiales, des entreprises de taille intermédiaire (ETI), des petites et moyennes entreprises (PME) et des *startups*. Il est, d'autre part, possible de s'inspirer de l'action menée autour des drones pour lesquels les pouvoirs publics ont réuni l'ensemble des acteurs concernés autour d'une même table afin de concevoir avec eux une régulation adaptée au secteur. Je pense que cette démarche doit être reproduite pour les véhicules autonomes. La France ne doit pas prendre de retard par rapport aux actions menées aux États-Unis ou en Allemagne. Nous disposons de toutes les compétences industrielles nécessaires, mais devons correctement organiser les filières pour atteindre les premières marches du podium dans ce domaine.

Une attention particulière devra être apportée à la logistique, car son efficacité conditionne le fonctionnement de l'économie et l'attractivité des territoires. Or c'est un secteur en crise, dont les acteurs sont fragilisés et qui peine à orienter les flux vers les modes non polluants. De l'action publique dépendra la capacité du secteur à tenir les engagements d'efficacité environnementale et économique mais aussi écrire le futur de cette activité.

On a beaucoup dit que la France est une grande nation maritime. Je le crois aussi. Mais elle doit l'être non seulement par des déclarations mais aussi et surtout à travers des

actes. Notre pays doit montrer la voie d'un secteur maritime décarboné, responsable et à la pointe des nouvelles technologies. Il convient évidemment de tenir compte de la concurrence mondiale dans ce domaine-là. Cette recherche d'un transport plus respectueux de l'environnement devra se faire dans le cadre des instances internationales. Il faut toutefois reconnaître que l'ensemble des pays est peu enclin à reproduire dans le secteur maritime ce qui a été fait dans le secteur aérien avec un engagement sur le plafonnement des émissions de gaz à effet de serre à partir de 2020.

Il nous faudra aussi réfléchir au modèle économique des ports, aujourd'hui fragilisés dans la compétition européenne. Ayons en tête que dans les conteneurs qui arrivent en France par la mer, une moitié seulement passe par les ports français, les autres passant par des ports étrangers. Nous pouvons nous donner l'ambition de rééquilibrer cette proportion.

Dans un contexte de forte demande de mobilité, l'un des enjeux qui se pose également aux entreprises sera de pouvoir rapidement et massivement recruter dans des secteurs qui souffrent aussi d'un manque d'attractivité. Au travers de réformes telles que celle sur la formation professionnelle, l'État devra contribuer à préparer une main d'œuvre qualifiée pour les métiers traditionnels comme pour les nouveaux services de mobilité.

Voilà donc les grandes lignes de la feuille de route que je souhaite porter en tant que ministre des Transports. Elle est, vous le voyez, ambitieuse mais elle répond, je crois, aux attentes des territoires. Ces défis, tout aussi contraignants soient-ils, doivent nous aider à opérer un virage vers un nouveau modèle d'action publique, plus à l'écoute des besoins des Français et des territoires et en capacité de mieux y répondre.

C'est le sens de la démarche des Assises de la mobilité que le Gouvernement souhaite impulser dès septembre. Il s'agit de mettre en place une consultation nationale au travers de différents canaux visant à identifier les besoins et attentes prioritaires des Français en matière de mobilité à l'horizon 2030 et de faire émerger de nouvelles solutions. Je suis frappée par le nombre de bonnes idées au sein de nos territoires. Il faut les faire connaître et les mettre en valeur et permettre le partage des meilleures pratiques. Ce sera aussi le sens de ces Assises de la mobilité où les citoyens, les entreprises, les ONG, les associations, les élus seront invités à se prononcer dans ce cadre global. Cette consultation sera menée de concert avec des audits techniques des réseaux routier, ferroviaire et fluvial. Beaucoup de travaux ont été entrepris sur ces sujets au Sénat et je pense qu'il est indispensable de porter à la connaissance de chacun la situation réelle de l'état de nos infrastructures et leurs besoins de remise à niveau.

Les premiers résultats de cette concertation aboutiront à des orientations qui seront ensuite soumises pour débats aux autorités organisatrices de transport, les régions comme les agglomérations. L'ensemble de ces travaux devra se conclure en décembre. Et je voudrais insister sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une énième consultation sans lendemain. Ces Assises doivent très concrètement préparer la loi d'orientation sur les mobilités, qui vous sera présentée pour être débattue au premier semestre 2018. Cette loi contiendra notamment une vision à moyen terme de nos infrastructures et une programmation, année par année, des projets et des financements de l'État, et ce pour une période de cinq ans.

En cela, nous répondons à une attente forte du Sénat exprimée notamment par votre commission dans le rapport que vous avez présenté, Monsieur le président, en mai dernier, avec votre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ : « Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité ». Cette attente a également été exprimée par votre commission des

finances, dans son rapport de septembre 2016 : « Infrastructures de transport : sélectionner rigoureusement, financer durablement ». Ainsi, nous allons nous contraindre à équilibrer de façon prévisionnelle, année par année et dans la loi, nos programmes d'investissement. Ces choix structurants, parfois difficiles, seront bien portés ensemble, avec le Parlement, ce dont je me réjouis.

Vous aurez compris que nous souhaitons engager un changement de paradigme. Il s'agit en deux mots de la mobilité pour tous et dans tous les territoires et, pour cela, le fait de ne pas compter uniquement sur des nouvelles infrastructures, mais assurer la pérennité et la modernisation des infrastructures existantes, et proposer plus de services de mobilité.

Ce sont des choix courageux pour penser différemment notre politique de mobilité en France, en étant davantage à l'écoute des citoyens, de leurs besoins prioritaires comme de leurs nouveaux usages, mais également en prenant en compte l'impératif de redressement de nos finances publiques. C'est tout le sens des Assises que nous lancerons à la rentrée, et du travail que nous allons effectuer ensemble dans les prochaines semaines et je m'en réjouis. Je n'ai bien sûr pas eu le temps d'évoquer la totalité des sujets, ils sont nombreux. Mais vos questions me permettront, je n'en doute pas, d'y revenir.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie, madame la ministre. Je vous reconnais de bonnes lectures et espère que celle du rapport de Louis-Jean de Nicolay et moi-même vous inspireront. Nous sommes très attachés à l'aménagement du territoire qui a, depuis un certain nombre d'années, trop souvent été délaissé.

Les drones que vous avez évoqués constituent un excellent exemple car leur réglementation est le fruit d'une proposition de loi d'origine sénatoriale, adoptée en termes identiques à l'Assemblée nationale et soutenue par le Gouvernement. Il peut donc être parfois très intéressant de s'appuyer sur une proposition de loi d'initiative sénatoriale... Je pense que vous suivez le fil de ma pensée !

M. Louis Nègre. – Je me félicite de votre nomination, Madame la ministre, car votre parcours parle pour vous. Il a, à la RATP, été positif et efficace. Vos compétences sont reconnues et vous êtes favorable au dialogue. Cela me fait d'autant plus plaisir que nous avons pu connaître quelques difficultés dans ce domaine par le passé. Ayant eu la chance de vous avoir rencontré six fois en autant de semaines, j'ai pu me rendre compte de cette volonté d'avancer et vous en félicite.

Lors des États généraux consacrés aux transports qui ont eu lieu avant l'élection présidentielle, nous avons listé sept objectifs principaux. Avec l'arrivée du nouveau Gouvernement, trois ont déjà été remplis. Il s'agit d'un ministère « plein », d'une loi de programmation financière quinquennale, demande très forte de notre part, et de l'ouverture à la concurrence que vous évoquiez. Vous avez expliqué que vous alliez nommer une personnalité qui prendra contact avec les différents acteurs dont les organisations syndicales. Aux côtés du Président Maurey, nous avons déjà entrepris une telle démarche. Il en ressort que, si certaines organisations syndicales sont ouvertes, d'autres ne le sont pas. Je rappelle que, en tout état de cause, l'ouverture à la concurrence est déjà engagée depuis 1991. Je souhaite donc que, malgré les avis négatifs éventuels que vous pourrez rencontrer, nous puissions enfin avancer une fois pour toute sur le sujet.

Les Assises de la mobilité sont une bonne chose pour que chacun puisse s'exprimer. Si une grande loi d'orientation des mobilités est planifiée, nous ne souhaitons pas

attendre le premier semestre 2018, comme le Président Maurey l'indiquait, pour engager l'ouverture à la concurrence. Sommes-nous bien d'accord sur le fait que la mise en concurrence volontaire pourra bien démarrer dès 2019 ?

Un rapport vient encore de paraître sur l'état de robustesse de la SNCF. Il s'agit d'un rapport interne où le président du groupe d'experts diligentés précise que : « on ne peut plus continuer comme cela ». Le Sénat et l'ensemble des usagers s'en étaient déjà aperçus ! Les experts ne font que confirmer qu'un vrai défi se dresse devant vous dans ce domaine.

Les autres défis auxquels vous devez faire face sont, selon vos propres termes, en lien avec la révolution digitale et les nouvelles mobilités ainsi qu'avec la transition énergétique. Je ne vous interrogerai donc pas sur le secteur aérien, fluvial ou maritime, sauf pour confirmer le point faible de nos ports. La France possède, en effet, un potentiel énorme qui ne s'exprime pas.

Comment augmenter la part modale du ferroviaire dans les domaines du transport de fret et de voyageurs ? Il s'agit d'un sujet de discussion qui revient souvent mais je n'ai pas compris comment cela est possible quand le transport de voyageur est un secteur qui se porte moyennement et que celui du fret est en baisse ?

Quid de la consolidation de l'industrie ferroviaire ? C'est un problème de fond pour le moyen et long terme.

Nous souhaitons que l'État ait une action plus volontariste pour lutter contre le vieillissement du réseau avec le Grand plan de modernisation du réseau (GPMR), ainsi qu'avec le système européen de surveillance du trafic ferroviaire (ERTMS).

Lorsque Bercy vous dit qu'il manque quelques milliards pour le financement ferroviaire, je prétends, de mon point de vue, qu'il ne les manque pas. En effet, la taxation des transports rapporte, au travers de la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), près de 25 milliards d'euros. Les transports génèrent donc des produits fiscaux. La discussion peut être ouverte quant à leur utilisation.

M. Jean-Claude Leroy. – Mes questions portent sur le Canal Seine Nord et font suite aux déclarations du Premier Ministre d'hier. L'engagement de l'Union européenne pour le financement du projet à hauteur de 40 % est conditionné au démarrage des travaux avant la fin de l'année 2017. Cela a été confirmé par Monsieur Balázs, coordonnateur européen du corridor Mer du Nord-Méditerranée, lors d'un conseil de surveillance le 18 mai dernier. Or, lors de la séance de questions qui s'est tenue hier à l'Assemblée nationale, Monsieur le Premier Ministre a indiqué que « ce nouveau délai ne remet pas en cause les financements européens puisqu'ils sont conditionnés à une signature des marchés au plus tard en 2020 ». J'oserais presque vous demander qui dit vrai.

La région des Hauts-de-France, associée à quatre départements, dont le Pas-de-Calais, a proposé d'assumer la part de l'État pour les années 2017 et 2018 dans le financement du début du chantier. Le projet peut donc être neutre pour le budget de l'État jusqu'en 2019. Or, hier également, le Premier Ministre a évoqué devant l'Assemblée une incertitude sur la recette affectée et les garanties de l'emprunt de 700 millions d'euros que prévoit le plan de financement. Mais il n'y a pas d'incertitude puisque ce sont les péages qui permettront de rembourser le capital de l'emprunt. Quant aux garanties, Monsieur Darmanin, à l'époque vice-président des Hauts-de-France chargé des transports, proposait en novembre dernier

qu'elles soient prises conjointement par l'ensemble des collectivités publiques. Peut-on dans ces conditions, madame la ministre, eu égard à l'effort exceptionnel des collectivités territoriales, prendre le risque de ne pas lancer en 2017 les travaux du canal Seine-Nord Europe ?

M. Rémy Pointereau. – Je souhaite rappeler les propos du Président de la République, qui nous a dit lundi dernier, lors de la Conférence nationale des territoires, sa volonté de désenclaver les territoires « oubliés » sur le plan de la mobilité ferroviaire et autoroutière. Il annonçait également, lors de l'inauguration récente des LGV, l'absence à terme d'autre projet de LGV. Vous parliez de fracture territoriale et de territoires à deux vitesses. Je pense qu'il y aura cependant trois vitesses. Certains auront la LGV, d'autres bénéficieront d'une modernisation rapide de leurs réseaux et, enfin, une catégorie restante de territoires n'aura ni l'un, ni l'autre, faute de moyens. Je souhaiterais donc vous demander si vous envisagez de nouvelles ressources de financement à destination notamment de l'Afitf.

En ce qui concerne la libéralisation des réseaux ferroviaires et l'ouverture à la concurrence au niveau européen à l'horizon 2019, vous savez que la ligne Paris-Lyon est la LGV la plus rentable. Sa saturation est annoncée pour 2025-2030, sans parler de la soixantaine de « jours noirs » correspondant à des problèmes récurrents sur la ligne en cas de surcharge. Y aurait-il assez de sillons offerts à la concurrence sur cette ligne en 2019 ? À défaut, quelles solutions alternatives au doublement de cette ligne avez-vous à proposer ?

Vous avez annoncé le désir d'un État stratège alors que la prospective portée par le texte de loi que vous évoquiez ne se fera qu'à un horizon de cinq ans. Je pense que ce délai est trop court pour établir une stratégie. Dans le domaine concerné, il faudrait pour cela des stratégies à quinze ou vingt ans.

Mme Odette Herviaux. – Je m'associe aux félicitations de notre collègue Louis Nègre et me félicite également de votre nomination. Nous connaissons depuis longtemps vos capacités et sommes heureux de vous retrouver en charge de ce ministère. Je partage votre analyse que je trouve claire et bien ciblée. J'ai l'habitude de dire qu'il faut se donner les moyens de la politique que l'on souhaite, mais force est de constater que l'on ne peut mettre en œuvre une politique que dans la limite des moyens dont on dispose pour cela. Je comprends donc très bien que des choix soient nécessaires et que des priorités se dessinent.

La première que vous évoquiez concerne la taxe sur les poids lourds. Il s'agit d'une nécessité pour participer au financement des nouvelles infrastructures. C'est aussi nécessaire pour lutter contre la dégradation de la santé publique sur les axes où il y a énormément de poids-lourds. C'est également une nécessité de sécurité routière puisque le nombre parfois important de poids-lourds peut poser des problèmes de cet ordre. Nous avons déjà, par le passé, réfléchi à cette idée de taxation. Nous avons, à cette occasion, souhaité établir une différence entre les poids lourds qui transitent par notre pays en ne faisant que le traverser et ceux qui y effectuent des liaisons quotidiennes ou locales. Nous avons également souhaité prendre en compte la périphéricité de certaines régions. Que pensez-vous de ces distinctions ? Ne nous feraient-elles pas prendre le risque d'être rappelés à l'ordre par l'Union européenne ?

La préservation de la sécurité et de la santé publique passe par deux pôles importants que sont le fret ferroviaire déjà évoqué par mes collègues et les places portuaires. Je crois qu'une réflexion est nécessaire sur les nœuds autour des grands ports, mais également des ports secondaires et régionaux. Il existe dans les places portuaires des espaces qui étaient

traditionnellement dédiés à la SNCF. Quid de l'avancée de la réappropriation par les places portuaires de ces territoires ?

En ce qui concerne le cabotage, il est évident que la diminution du passage des poids lourds passera par le développement du transport de fret fluvial et ferroviaire.

Quid des autoroutes maritimes ? Certaines de celles qui ont vu le jour n'ont pas répondu aux grands espoirs initialement placés en elles.

M. Ronan Dantec. – Mariant ambitions et réalisme, je trouve que votre discours est le plus construit que nous ayons entendu sur les transports. Il était temps qu'un tel discours émerge, notamment sur les transports du quotidien car il faut arrêter d'empiler les infrastructures.

Nous connaissons l'engagement du Président de la République et du ministre d'État Nicolas Hulot sur les questions climatiques avec une forte ambition à l'horizon 2050. Les scientifiques nous disent cependant que le sort de la lutte contre le changement climatique va se jouer dans les toutes prochaines années. Les décisions qui vont être prises dans les prochains mois vont donc être celles qui auront le plus de sens. Mes questions portent donc sur ces décisions.

En matière de mobilité des poids lourds, la France continue de connaître des émissions de gaz à effet de serre très importantes. Elles diminuent peu à cause du transport routier et notamment celui des poids-lourds. La mobilité « gaz » pour les poids lourds – qu'il n'est pas possible de tous supprimer du jour au lendemain – est une réponse de court terme aux effets importants sur les émissions de CO₂. Nous savons néanmoins que les motoristes français sont plutôt en retard sur ce sujet et que cela joue dans les arbitrages. Est-ce que la question d'une infrastructure permettant une mobilité « poids lourds – gaz » fait partie de votre feuille de route, la mobilité électrique étant, quant à elle, plus lointaine ?

En ce qui concerne le transport aérien, je ne reviendrai pas sur les projets du passé ! Puisque vous ne souhaitez pas créer de nouvelles lignes aériennes, vous ne desservirez pas de nouveaux aéroports et leur création n'aurait donc aucun sens... Je souhaiterais donc aborder la taxation du kérosène. Je précise que cette problématique ne doit pas être confondue avec celle du ciel européen auquel s'oppose la Chine, ou avec la question des compensations des émissions de CO₂ par l'aviation civile, qui reste à concrétiser. La taxation du kérosène en France est possible. Sa mise en œuvre lèverait une incongruité également synonyme d'un avantage de l'aérien par rapport au transport TGV, par exemple. Les Pays-Bas ont déjà mis en place une telle taxe. S'agit-il d'un axe sur lequel votre Gouvernement souhaiterait s'engager ?

Enfin, nous entendons bien que le projet Lyon-Turin est aujourd'hui sur « pause », mais comment faire concrètement pour réussir à faire passer une partie de la route sur le rail ?

M. Charles Revet. – Il se trouve que j'étais rapporteur de la loi sur les grands ports maritimes en 2008 et que depuis, je rapporte le budget correspondant. Je rappelle que la France est, avec les États-Unis, le premier pays du monde en matière de zone économique maritime alors que notre flotte commerciale continue de diminuer. Je ne sais pas si la pêche relève de votre portefeuille mais je note que 85 % des poissons et crustacés consommés en France sont importés, ce qui soulève une large interrogation.

Nous disposons en France des grands ports les mieux placés d'Europe alors que celui d'Anvers représente à lui seul plus de trafic que tous nos grands ports réunis. Cet état de fait est directement lié aux moyens d'acheminement. Un très gros travail reste à faire dans ce domaine en matière ferroviaire et fluviale. S'il n'est pas fait, nous perdrons du terrain. Si l'on se penche sur la ville de notre Premier Ministre, Le Havre, ou sur Rouen, il est nécessaire de prendre les devants, dans l'hypothèse où le canal Seine Nord serait finalement réalisé. Ne peut-on pas mettre en œuvre dans ce secteur, le cas échéant avec des fonds européens, des travaux spécifiques à l'intérieur du port du Havre ? Ils porteraient notamment sur des moyens d'acheminement au service d'une meilleure desserte fluviale et ferroviaire. L'idée n'est pas de rester autour de nos grands ports mais bien de se projeter vers des zones à potentiel, comme l'Europe centrale.

M. Hervé Maurey, président. – Avant de vous laisser répondre, madame la ministre, je souhaite rebondir sur l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire. Votre propos m'a un peu inquiété lorsque vous avez indiqué une échéance « avant 2023 », et non « en 2019 ». Ce n'est pas exactement la même chose ! Je ne souhaite pas que vous subissiez trop l'influence de votre administration, dont je salue le directeur général, qui fait preuve d'un peu d'« archaïsme » sur le sujet. Elle est, en effet, la seule partie à considérer que les textes européens doivent être interprétés comme prévoyant l'ouverture à la concurrence « en 2023 » alors que tout le monde considère que c'est « en 2019 ». Je souhaiterais donc que votre administration s'adapte à vous... et non pas l'inverse ! Rassurez-moi très vite quant à cette erreur de langage !

Mme Elisabeth Borne. – Je pense ne pas pouvoir répondre à la totalité des questions posées par monsieur Louis Nègre, mais nous aurons l'occasion de nous revoir très prochainement. La bonne répartition intermodale des voyageurs et du fret est évidemment un vaste sujet. Sur les voyageurs, une palette de mobilités ne fonctionnera qu'à la condition de construire une chaîne multimodale. Aujourd'hui, je suis déçue par la fréquentation des TER : dans la grande région Nouvelle-Aquitaine, 50 000 voyageurs utilisent quotidiennement les TER. D'après le Président Alain Rousset, 600 millions d'euros sont nécessaires à la remise en état du réseau ferré qui s'est dégradé, faute d'entretien. C'est là un sérieux sujet qui nous permet de prendre la mesure des marges de progrès qui sont les nôtres, à la condition toutefois que l'infrastructure soit de bonne qualité et que chacun prenne sa part dans la qualité de l'exploitation.

Il faut penser également les rabattements sur les gares et organiser toute la mobilité. Par exemple, la RATP exploite la ligne sud-africaine reliant Pretoria à Johannesburg et l'aéroport. La concession a été bien pensée, puisque dans son périmètre figurent à la fois l'exploitation de la ligne, les parkings et les bus de rabattement. Les choses fonctionneront à la condition de penser une logique intermodale. Si les trains ne s'arrêteront pas dans tous les villages, ceux-ci doivent avoir droit à une solution de mobilité. Il est inacceptable que des jeunes refusent des stages et que des personnes n'accèdent pas à l'emploi, faute d'une réponse adéquate. Bâtir des chaînes de mobilité doit donner toute sa mesure au transport ferroviaire qui doit être un transport de masse. Heureusement, avec la révolution digitale, sous réserve que le réseau couvre l'ensemble du territoire, on sait permettre à un voyageur de démarrer en auto-partage, de prendre ensuite un TER et de continuer avec un vélo à assistance électrique, en l'aidant à construire à son parcours.

Je m'attacherai vraiment à ce qu'on dispose d'une tarification intermodale, puisque cette démarche est connue. De la sorte, chaque mode sera placé dans son domaine de pertinence, avec plus de voyageurs dans les trains.

Dans le domaine des marchandises, si la relance du fret ferroviaire était si simple, quelqu'un l'aurait déjà réussie ! Il faut que notre offre ferroviaire propose des sillons de qualité pour que la marchandise parvienne à l'endroit et au moment voulus par les chargeurs. C'est un travail que j'entends conduire avec tous les acteurs. De nombreuses réflexions ont été menées dans le cadre de la démarche France Logistique 2025 et il nous faut désormais proposer un plan d'action. Une offre ferroviaire et fluviale de qualité est la condition d'instauration du report modal. On ne peut se satisfaire d'avoir autant de camions sur les routes et de tirer aussi peu parti des réseaux ferroviaires et fluviaux. Il faut obtenir un meilleur partage modal.

Sur la compétitivité de nos ports, qui sont géographiquement bien situés, que ce soit au nord de l'Europe ou en Méditerranée, ceux-ci devraient occuper une meilleure place stratégique. Un problème d'hinterland et de desserte se pose. Au-delà, le fonctionnement de nos places portuaires doit être envisagé : il est certain que leur modèle économique est aujourd'hui fragilisé car, dans nombre de cas, celui-ci reposait sur le transport d'hydrocarbures, ce qui n'est guère l'avenir désormais. Nos ports doivent ainsi se repositionner dans la compétition avec les ports voisins, dans un contexte marqué par des enjeux fiscaux, que ce soit en matière d'impôts sur les sociétés ou de taxe foncière. Certes, tout le monde se déclare soucieux de la compétitivité de nos ports, mais aucune collectivité n'a souhaité exonérer les ports de la taxe foncière lorsqu'il était possible de le faire ! Je suis tout à fait d'accord pour que nos places portuaires puissent tirer parti de leur foncier, tandis que les ports concurrents tirent une bonne partie de leurs ressources de la valorisation foncière. Cette démarche permet également de capter de la valeur ajoutée sur les marchandises transportées. C'est aussi l'un des chantiers qu'il nous faut prendre en compte : simplifier les procédures pour tirer parti de la richesse que représente la réserve foncière de nos ports.

Je ne vais pas vous donner un avis sur l'évolution des grandes infrastructures évoquées par les Sénateurs Leroy et Pointereau et ce, d'autant moins que ce sujet doit être discuté avec les acteurs locaux qui, dans tous les cas, sont très engagés sur ces projets promis depuis des décennies. Il n'est pas normal d'avoir placé les gens dans une alternative, à l'instar du domaine ferroviaire, entre le maintien des lignes vétustes ou la construction d'une ligne à grande vitesse. Il nous faut sortir de la logique du tout ou rien qui est caricaturale ! Il va falloir que nos ingénieurs raisonnent autrement, comme dans l'un des projets sur lesquels nous travaillons actuellement et qui, avec 15 % de l'investissement initialement envisagé, assure 50 % du gain de temps escompté. La ligne Poitiers-Limoges a été l'occasion d'un débat en ce sens : lorsqu'on annonce que la seule façon de régler le problème de Limoges réside dans la construction d'une ligne à grande vitesse, je trouve cela anormal. Il faut améliorer la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, la ligne entre Poitiers et Limoges. Puisque la déclaration d'utilité publique a été annulée, c'est bien que ce nous allons devoir faire ! Nous aurions dû suivre cette démarche bien plus tôt !

Nos ingénieurs pourraient faire preuve de plus d'imagination ! Pourquoi les gares sont-elles saturées plus rapidement en France que chez nos voisins européens ? Il faudrait s'interroger sur l'exploitation de nos gares et la manière dont on retourne nos trains ! Il faut ainsi s'emparer réellement des sujets et ne pas placer les gens dans des alternatives qui nous mettent devant des impasses financières et qui nous empêchent d'agir sur les infrastructures existantes. Je viens d'une entreprise dans laquelle on exploitait toutes les deux minutes un RER transportant 2 500 personnes sur le tronçon central de la ligne A, ce qui, en l'occurrence, me semble un exemple de réelle saturation ! Il va ainsi falloir replacer sérieusement nos ingénieurs dans le monde moderne. Il faut d'abord commencer par travailler sur les

procédures d'exploitation et ainsi améliorer l'existant, avant de réclamer des milliards d'euros pour la création, à côté, d'une nouvelle ligne. Ce point recoupe d'ailleurs les conclusions du rapport rendu par la SNCF sur la robustesse. Je me réjouis de cette démarche de vérité et de transparence ! Il est ainsi intéressant d'avoir sur la table des propositions dont les deux présidents nous disent qu'ils vont les prendre en bloc ; ce dont je vais d'ailleurs m'assurer, auprès d'eux, dès demain. Une telle perspective laisse entrevoir des améliorations rapides et je vais m'y atteler.

Sur les questions de financement soulevées notamment par madame Odette Herviaux et monsieur Ronan Dantec, il va nous falloir trouver des nouvelles recettes. Je souhaiterais évidemment que les centimes de TICPE, qui avaient été promis à l'Afitf, lui soient d'emblée remis en totalité. C'est un débat interne au Gouvernement et je ne vais pas vous y entraîner. Je pense qu'il faut absolument faire participer les poids lourds en transit, dont j'ai pu mesurer, sur les routes nationales, la dangerosité, notamment sur les RN10, 147 et 149. Ces files continues de poids lourds qui traversent nos villages, allant jusqu'à frotter les façades dans un certain nombre de cas, sont incompréhensibles ! Je n'ai pas la solution clé en main, mais nos voisins ont trouvé une façon pertinente de bien cibler les taxations sur les poids-lourds en transit, de façon pragmatique. On peut le faire à partir de dispositifs comme les vignettes ou les boîtiers. Je n'ai pas de position arrêtée sur le sujet ; l'essentiel étant que cela fonctionne ! On pourra également y parvenir y compris avec des péages en pleine voie, comme dans la RN10 dans les Landes, sans pour autant pénaliser le quotidien des acteurs du territoire en ménageant les entrées et les sorties. Nos sociétés concessionnaires font preuve de beaucoup d'imagination pour nous proposer des plans de relance et je souhaite qu'elles mobilisent toutes leurs capacités de réflexion pour nous proposer des dispositifs de péage et de financement du trafic de transit intelligents.

Sur les échéances de l'ouverture à la concurrence, je n'entrerai pas dans le débat sur la date-butoir pour les services conventionnés. Attendre la toute-fin de l'échéance n'est pas une solution, en raison de l'attente suscitée et du caractère pernicieux d'un scénario où l'on passe immédiatement du rien au tout. Nous souhaitons donner, dès que possible, la liberté aux régions de mettre en concurrence une partie de leur TER.

M. Louis Nègre. – Le 3 décembre 2019 ! C'est important !

Mme Elisabeth Borne. – Ne reculons pas et avançons avec pragmatisme ! De nombreux sujets devront être débattus et la nomination d'une personne à cette fin devrait y contribuer. Il faut rassurer les salariés même si tous les représentants des personnels ne seront pas convaincus. D'autres sujets, comme le matériel roulant, la billettique et les gares doivent être d'accord. L'ensemble de ces sujets légitime la concertation avec notamment Régions de France, qui a déjà engagé des réflexions. En tout cas, il faut avancer sur ces sujets : plus on le fait progressivement, plus on peut espérer que cette progression se déroule dans la sérénité.

La taxation du kérosène est un sujet compliqué. D'après l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), cette taxation ne saurait s'appliquer au trafic international. On pourrait, le cas échéant, l'appliquer au trafic national au risque de nous placer dans une situation analogue à celle des poids lourds qui prennent leur gasoil chez nos voisins. Prenons garde à ne pas nous singulariser ! Mieux vaut porter ces propositions aux niveaux européen et international pour que tout le monde avance de concert, sans que n'en pâtisse notre transport aérien. Il nous faut être attentif à la compétitivité du pavillon français aérien qui a reculé de 10 % durant cette dernière décennie. On ne saurait se satisfaire d'une telle situation. Notre politique dans ce secteur doit être aussi interrogée et c'est la raison pour

laquelle je lancerai des assises du transport aérien en 2018 pour qu'on s'assure qu'il ne soit pas placé dans une situation de moindre compétitivité par rapport aux autres compagnies.

Peut-être un mot sur la motorisation. Si l'on veut tenir nos engagements en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, il nous faut jouer sur les deux tableaux : reporter, d'une part, vers les modes les moins polluants et travailler, d'autre part, les questions de motorisation. J'ai évoqué l'intérêt pour la mobilité électrique, mais ce n'est pas la seule forme de mobilité disponible. En dehors des centres-villes, il est très difficile d'obtenir un bon équipement en infrastructures de recharge. Pour les poids lourds et les autocars, le gaz naturel pour véhicule (GNV), et plus spécifiquement le Bio-GNV est désormais une technologie mature. Cette filière participe de surcroît au développement de nos territoires ruraux avec la production de bio-méthane et doit être, en ce sens, encouragée. En outre, en termes de bilan d'émission de gaz à effet de serre, cette technologie est la plus efficace. Nous devons également avancer sur le bio-hydrogène et il me paraît essentiel d'assurer la structuration de nos filières dans les technologies les moins matures.

M. Michel Raison. – Je vous remercie, madame la ministre, d'avoir évoqué les points techniques des dossiers et d'avoir abandonné la vaine grandiloquence et les généralités de vos prédécesseurs. Nous avons plutôt envie de concret et votre démarche nous satisfait. Vous nous avez parlé de fractures territoriales, dont l'enclavement, qu'il soit numérique, ferroviaire ou encore routier, fournit la première forme. Si le premier obstacle demeure le financement notamment de l'Afitf, le second est d'ordre culturel dans l'ensemble des ministères, puisque l'aménagement du territoire est une démarche interministérielle. Dans nos propres territoires, nous ne parvenons pas, d'ailleurs, à faire arbitrer un certain nombre de désenclavements. Vous nous avez parlé de la RN10 qui allait enfin être mise à deux voies en 2019, mais que dire de la RN19 ou encore de la RN57 ? Comment allons-nous faire pour sortir de cet enclavement, avec un faible nombre de véhicules en circulation ? Il faut que vous comptiez sur nous pour vous aider dans ce contexte culturel. Toute seule, malgré votre grande expérience, vous n'y arriverez pas !

M. Jean-Jacques Filleul. – Je partage votre bilan et vos perspectives novatrices. Je suis favorable à l'État architecte de mobilités. Sans doute faut-il faire une pause dans la construction des grosses infrastructures. Je suis admiratif de cette démarche et vous assure de notre attention. Cependant, vous n'avez pas parlé d'ubérisation des transports alors qu'une troisième loi sur les taxis et les VTC se profile. Quel est votre avis sur cette question ? Par ailleurs, je suis totalement favorable à la taxe sur les poids-lourds que vous avez exposée lors de votre entretien sur France-Inter. Comment comptez-vous intégrer les régions dans votre réflexion ? Enfin, alors que l'asphyxie des grandes villes est patente, tant en France que dans le monde entier, êtes-vous favorable à une forme de péage urbain ?

M. Jean Bizet. – Madame la ministre, je vous félicite pour votre nomination et je salue, outre votre compétence, votre honnêteté intellectuelle et votre langage vrai. Vous avez évoqué un État stratège en matière de transport, notamment aérien. Je recherche et regarde mais ne vois pas de stratégie de l'État à l'adresse de notre pavillon français, si ce n'est une accumulation de taxes et de redevances toujours un peu plus élevées ! Si la taxe Chirac était une excellente idée, l'assiette ne convient pas. Nous en connaissons les contributeurs et la Cour des comptes a indiqué qu'elle s'élevait à 10 millions d'euros, ce qui est loin d'être satisfaisant. Lorsqu'on mesure le différentiel entre Air France et la Lufthansa, de l'ordre de 500 millions d'euros du fait des charges sociales, on ne peut continuer ainsi. Nous avons débuté, avec votre prédécesseur, une discussion portant sur les parallélismes entre les transports aérien et maritime sur ce point précis. Nous partageons d'ailleurs cette

préoccupation avec madame Nicole Bonnefoy. Le financement de la sûreté du transport aérien s'élève à onze euros par passager et l'État y participe à hauteur d'un euro, ce qui me paraît peu, compte tenu du caractère régalien de cette mission. En outre, la commission des affaires européennes vient de voter une proposition de résolution visant à modifier l'article 8 du Règlement de 2003 sur l'Autorité de concurrence pour raccourcir les périodes de contentieux et favoriser la mise en œuvre de mesures conservatoires. Enfin, sur le Brexit, n'ayons pas la main qui tremble ! Il ne faudrait pas que l'accord qui en ressortira induise des distorsions de concurrence dans l'espace aérien.

M. Jean-François Rapin. – Quel courage vous faudra-t-il pour mener à terme la feuille de route que vous venez de nous présenter ! Souscrivant pleinement aux propos de mon collègue Jean-Claude Leroy sur le canal Seine-Nord Europe et associant à ma démarche notre collègue Jérôme Bignon, il vous faudra beaucoup de courage pour expliquer dans les territoires le changement de paradigme entre l'État stratège et l'État engagé. En effet, comment allez-vous expliquer que ce qui était possible, et ce sur lequel l'État s'était engagé il y a quelques mois en matière de grandes infrastructures, ne l'est plus, alors que l'administration reste la même et que des promesses ont été faites ? Je suis profondément inquiet, puisque des engagements ont été également pris par la région des Hauts-de-France au printemps dernier. Sur les TET, que nous dites-vous ? Les engagements d'hier seront-ils respectés ou faut-il faire une pause ? Sur le fond, je demeure très inquiet et vous demande d'inviter les parlementaires, ainsi que les présidents de région et de département de ces territoires à une table-ronde sur la stratégie que vous entendez y conduire.

M. Louis-Jean de Nicolaj. – Madame la ministre, la ligne TGV suscite une fronde dans les territoires de ma région, en raison de ses nuisances. Il serait bon que le groupe Eiffage ne fasse pas la sourde-oreille et rencontre rapidement les élus des communes qui se constituent, du reste, en association. L'absence de concertation pourrait ainsi conduire au blocage des trains. S'agissant des autoroutes, il n'y aurait donc plus de plan de relance et ainsi, tout nouvel aménagement ou toute rénovation des échangeurs se ferait par l'augmentation des tarifs ? Considère-t-on les sociétés d'autoroute suffisamment prospères pour qu'elles assurent, sur leurs fonds propres, ces travaux nécessaires ?

Mme Annick Billon. – S'agissant du bilan ferroviaire pour les longs trajets, 1 % des longs trajets se font en ferroviaire, pour 16 % des investissements, est-ce bien cela ?

Mme Elisabeth Borne. – 1 % des déplacements représentent en effet des longs trajets en train.

Mme Annick Billon. – C'est ce que j'avais compris. Lorsque j'ai été élue en 2014 dans le département de la Vendée, j'ai participé, avec mon collègue Jean-Jacques Filleul, à une mission sur les trains d'équilibre des territoires. Je n'ai pas signé les conclusions du rapport, car les constats ne prennent en considération que la situation d'aujourd'hui. Si ces trains comptent si peu de voyageurs, c'est en raison de la vétusté des rames, de l'irrégularité des trains et du manque de services. Dans un an, vous compterez encore moins de passagers ! Le manque d'investissements pendant des années a induit le report des passagers vers d'autres modes de transport. Avec la délégation sénatoriale aux entreprises, j'ai pu visiter le port du Havre. J'ai vu la qualité des prestations de l'offre maritime de HAROPA. Lorsque vous prenez le train depuis Paris pour arriver au Havre, le service est totalement inadapté par rapport aux infrastructures de ce port qui est tout de même le cinquième port européen ! L'offre de trains, qui était acceptable il y a une dizaine d'années, s'est fortement dégradée. Par ailleurs, je veux bien que les ports soient en mesure de valoriser leur foncier, mais

comment pourront-ils y parvenir, du fait de la législation environnementale vétilleuse et tatillonne, comme la loi « littoral », et de l'ensemble des contraintes environnementales auxquelles il leur faut désormais répondre ?

M. Jean-François Longeot. – Madame la ministre, vous avez évoqué la question du covoiturage devant nos collègues de l'Assemblée nationale, et notamment ses aspects fiscaux, comme la déduction des frais réels. Pouvez-vous nous en dire plus ? Pour compléter ce que disait notre collègue Annick Billon, sur le renouvellement du matériel et l'engagement sur les TET, ce point est important et ne concerne pas que les voyageurs et la fréquentation de nos réseaux. C'est en effet l'avenir de notre industrie ferroviaire qui est en question ! Dans votre propos liminaire, vous nous avez indiqué comment vous comptiez adapter les services aux besoins de la population et à l'état des finances publiques. En ce sens, est-il envisagé d'instaurer une nouvelle forme de péage sur les routes nationales, à l'instar de ce qui avait été proposé avec l'écotaxe ? En effet, les transporteurs étrangers sortent de nos autoroutes pour prendre des routes nationales, encombrer les villes et traverser nos villages. C'est un vrai problème pour l'ensemble de nos concitoyens et de nos élus qui n'ont pas de solution.

Mme Elisabeth Borne. – Je ne résiste pas au plaisir de dire à Madame Annick Billon que je suis moi-même tombée en panne sur la ligne Paris-Caen.

M. Charles Revet. – Les élus sont dans la même situation que vous, madame la ministre !

Mme Elisabeth Borne. – Je mesure ainsi les progrès qui doivent être réalisés. La majorité des déplacements ne se fait pas sur la longue distance. C'est une source de souffrance au quotidien pour les personnes qui se rendent à leur travail si leurs déplacements ne sont pas correctement organisés. On ne peut prendre comme référence la fréquentation de certaines lignes, dont le matériel roulant n'est pas forcément adapté et dont les infrastructures ne permettent pas une circulation à la vitesse normale. J'étais en Charente récemment et l'on va placer des ralentissements sur la ligne entre Limoges et Angoulême, ce qui conduit à une moindre fréquentation. Je suis parfaitement consciente de cette problématique et il nous faut évaluer notre réseau sur la base d'un service de qualité. Il faut également nous préoccuper des procédures administratives d'autorisation. Les espaces littoraux sont fragiles et doivent répondre à des enjeux importants en matière de préservation de la biodiversité. Leurs enjeux sont identifiés et leur prise en compte n'est pas forcément favorisée par l'accroissement des procédures administratives.

Je voudrais répondre à la question du canal Seine-Nord, soulevée initialement par monsieur Jean-Claude Leroy et rappelée ultérieurement par Monsieur Jean-François Rapin. Loin de nous gargariser de termes technocratiques comme le changement de paradigme, je suis parfaitement consciente des enjeux que représentent ces projets pour les territoires concernés. Que vaut la parole de l'État et des engagements souscrits ? En toute transparence, il y a bien 3,7 milliards d'euros de commandes passées pour du matériel TET qui devront être prélevés sur les recettes de l'Afitf qui sont, quant à elles, demeurées stables. Nous avons également un protocole de financement avec le Canal Seine-Nord et aurons un débat avec les collectivités sur les 700 millions d'euros gagés sur des recettes que nous avons du mal à cerner aujourd'hui. Cependant, je suis au regret de vous dire que les besoins de l'Afitf excèdent ses recettes à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Je porte le souci que l'État assume ses engagements, mais il me faut partager cette difficulté. Il faut se mettre en ordre de marche pour qu'une telle situation ne se réitère pas. Tel est d'ailleurs l'objectif de la loi de programmation.

La stratégie de l'État s'inscrit à plus long terme que les cinq prochaines années. Prendre des engagements financiers serait compliqué pour nos successeurs et c'est la raison pour laquelle l'horizon de la loi de programmation sera celui du quinquennat. Mais il nous faut réfléchir au-delà. S'agissant des crédits européens, nos deux grands projets – le tunnel Lyon-Turin et le canal Seine-Nord – se trouvent dans les réseaux transeuropéens et bénéficient de financements, à hauteur de 40 %, d'origine européenne. Par ailleurs, le tunnel Lyon-Turin bénéficie de 35 % de financements italiens. Les règles ne sont pas aussi contraignantes que d'aucuns ont pu précédemment vous le dire. Si les paiements ont été effectués très au-delà du cadre financier précédent, nous serons très attentifs à ne pas perdre le bénéfice des crédits européens. On peut certes porter des promesses, encore faut-il s'assurer de leur financement effectif.

Sur l'industrie ferroviaire, j'ai bien conscience que ces commandes représentent du travail pour notre industrie ferroviaire.

Je n'ai pas évoqué l'ubérisation des transports. Je pense qu'il faut se réjouir de l'apparition de ces nouvelles formes de mobilité permises par le digital et l'apparition de ces plateformes qui offrent des solutions à des besoins insatisfaits jusqu'alors. Une telle émergence ne peut pas se faire dans le désordre et l'État doit s'occuper de la sécurité des clients. Tel est le sens de la loi Grandguillaume de 2016 qui impose aux conducteurs de VTC un examen à la fois théorique et pratique. On doit aussi s'assurer de l'existence d'une concurrence équitable et loyale entre ces nouveaux acteurs et ceux qui préexistaient. Enfin, il ne serait pas satisfaisant que ces nouvelles solutions conduisent à l'apparition d'une nouvelle catégorie de travailleurs pauvres ; ce qui milite en faveur d'une prise en compte de la protection des salariés. Des éléments ont déjà été portés par la loi travail du précédent quinquennat, notamment avec l'obligation d'assurance des plateformes vis-à-vis de leurs conducteurs.

Les nuisances de la LGV feront l'objet d'un examen avec le concessionnaire qui devra apporter des réponses aux réactions des communes, dont je vous remercie de m'avoir informée.

Sur la question des autoroutes, chacun a en tête l'existence d'un plan d'investissement, pour ne pas dire de relance, que le précédent gouvernement avait précédemment lancé pour les autoroutes et qui représente un montant de 800 millions d'euros. Ce plan porte précisément sur les aménagements comme les échangeurs pour assurer une meilleure diffusion sur le territoire du trafic routier, les aménagements environnementaux ou encore les aires de covoiturage. Ce programme d'investissement a fait l'objet d'un avis négatif de l'Arafer. On est en train d'examiner comment prendre en compte cet avis et je m'interroge sur le TRI demandé par les sociétés concessionnaires. De nombreux débats sur la rentabilité des sociétés concessionnaires ont eu lieu et il faut que ces dernières l'entendent. Néanmoins, ce programme d'investissements est intéressant. On ne va tout de même pas interrompre les travaux prévus dans les contrats de plan des sociétés concessionnaires ! Depuis 2016, les allongements de concession ne peuvent se faire que par la loi. J'attends des sociétés concessionnaires qu'elles réfléchissent autrement et qu'elles proposent autre chose que des plans de relance fondés sur des allongements de concession. Je pense que nos concitoyens ne comprendraient pas que soit prolongée indéfiniment une telle démarche.

Enfin, nous serons amenés à ouvrir le sujet de la stratégie du transport aérien, avec en ligne de mire la compétitivité de notre pavillon. De nombreux travaux ont été consacrés à cette question et il nous faut à présent réunir tous les acteurs. Cette thématique ne relève pas

exclusivement de mon ministère. En effet, si des enjeux de compétitivité relèvent de la régulation, d'autres incombent aux compagnies aériennes. À cet égard, il semble que les derniers accords au sein de la compagnie Air France expriment une forme d'apaisement et constituent un signe très positif. De notre côté, en tant que régulateur de ce secteur, il nous faut prendre en compte la volonté exprimée par les salariés de l'entreprise de participer à la meilleure compétitivité de leur entreprise et les accompagner en ce sens. En outre, je suis bien consciente que les enjeux du Brexit concernent également le transport aérien et maritime. Nous serons particulièrement vigilants à ce que ces questions soient bien traitées en amont et que les décisions prises ne le soient pas dans la précipitation.

M. Jean Bizet. – S'agissant de la proposition de résolution visant la reformulation de l'article 8 du Règlement de 2003, je souhaitais que cette démarche soit déclinée sur le transport aérien afin de concourir au raccourcissement des contentieux.

Mme Elisabeth Borne. – Sachant qu'un nouvel encadrement est en cours d'élaboration à Bruxelles. En effet, comme vous le soulignez, les procédures actuelles sont totalement inefficaces et il faut nous remettre au travail sur ces questions, mais au niveau européen.

M. Hervé Maurey, président. – Madame la ministre, nous vous remercions du temps que vous nous avez accordé et des réponses que vous nous avez apportées.

La réunion est close à 12 h 50.

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

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 12 juillet 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Contrôle budgétaire – Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) – Communication

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – En rapportant les crédits de la mission « Action extérieure de l'État », Éric Doligé et moi avons découvert que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères possédait des Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE), qui se consacrent à la recherche en sciences humaines et sociales, placés également depuis 2007 sous la tutelle du Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Cela nous a paru étonnant et j'ai souhaité en savoir davantage sur ces instituts, que j'avais pour certains d'entre eux déjà eu l'occasion de visiter, en particulier la Maison franco-japonaise de Tokyo, le Centre d'études français sur la Chine contemporaine de Hong Kong ou bien encore l'Institut français de Pondichéry.

Pour mener à bien ce contrôle budgétaire, j'ai entendu les tutelles des IFRE à Paris et j'ai envoyé à chacun de leurs directeurs un questionnaire commun, auquel une bonne partie d'entre eux ont répondu, souvent de façon très complète. J'ai également souhaité aller à la rencontre de leurs équipes en visitant le Centre Marc-Bloch de Berlin et le Centre de recherche français de Jérusalem.

À la suite de ces différents échanges, j'ai acquis la conviction que les IFRE sont des outils utiles de la diplomatie d'influence française, mais qu'il est indispensable de mieux les valoriser pour qu'ils puissent pleinement jouer leur rôle au service de notre pays.

Le réseau des Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) compte actuellement vingt-sept établissements et huit antennes, répartis dans trente-quatre pays, sur tous les continents. Aucune autre grande puissance scientifique ne possède un réseau de cette nature, même si l'Allemagne développe actuellement des structures qui se rapprochent des IFRE.

Les IFRE sont particulièrement nombreux sur le pourtour de la Méditerranée et au Moyen-Orient, mais on en trouve également dans les autres régions du monde.

Ce réseau est pour l'essentiel un héritage de l'histoire diplomatique et scientifique de la France. Il n'a pas été conçu avec une vision d'ensemble mais résulte de la création très progressive, tout au long du XX^e siècle, d'établissements de recherche français à l'étranger.

Certains d'entre eux, souvent les plus anciens, tels que l'Institut français de recherche en Iran (IFRA), la Délégation archéologique française en Afghanistan (DAFA) ou l'Institut français d'études anatoliennes (IFEA) ont été créés dans le cadre des missions archéologiques orientales.

Par la suite, plusieurs IFRE ont été créés au moment des indépendances – je pense à l'Institut français de Pondichéry ou bien encore à la Section française des antiquités du

Soudan (SFAS), pour développer une coopération scientifique de haut niveau avec les nouveaux États.

Enfin, l'ouverture de plusieurs centres a accompagné les grandes mutations géopolitiques contemporaines.

La création du Centre Marc-Bloch de Berlin (CMB), de l'Institut français d'études sur l'Asie centrale (IFEAC) ou du Centre d'études franco-russe (CEFR) ont visé notamment à mieux connaître les ex-pays du bloc de l'Est et à développer une coopération scientifique étroite avec eux, dans le contexte de la chute du mur de Berlin et de la disparition de l'URSS.

En 2016, l'ensemble du réseau des Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) ne rassemblait que 144 chercheurs et 244 doctorants ou post-doctorants. La plupart des IFRE possèdent donc une taille modeste, voire très modeste.

Le Centre d'études mexicaines et centraméricaines (CEMCA) ne rassemble ainsi que six chercheurs statutaires, une quinzaine de chercheurs associés (non présents sur place), quatre doctorants et onze agents administratifs de droit local.

À l'inverse, quelques centres, minoritaires, se distinguent par une taille plus importante.

Le Centre Marc-Bloch de Berlin, rassemble ainsi vingt chercheurs statutaires, trois chercheurs affiliés, cinquante-sept chercheurs associés, sept doctorants financés par le CMB et cinquante-trois doctorants rattachés (non financés par le CMB).

Les IFRE mènent des travaux de recherche dont les objets varient beaucoup d'un centre à l'autre, mais de grandes tendances se dégagent.

Comme je vous l'ai dit, beaucoup d'entre eux sont issus d'anciennes missions archéologiques, ce qui explique que l'archéologie continue à occuper une place essentielle dans les programmes de recherche de onze d'entre eux et soit même l'objet d'étude exclusif de deux IFRE.

Tous les autres se consacrent aux sciences humaines et sociales : histoire, ancienne comme contemporaine, relations internationales, anthropologie, sociologie, démographie, sciences politiques, etc. La présence au sein des IFRE de chercheurs issus de ces multiples domaines fait d'ailleurs de l'interdisciplinarité en matière de recherche une des caractéristiques essentielles de ce réseau.

L'Institut français de Pondichéry, dispose enfin, cas unique, d'un département de sciences « dures » consacré aux questions d'écologie et de gestion de l'eau.

Durant la préparation de ce rapport, j'ai été frappé par la coexistence du réseau des IFRE et de celui des six Écoles françaises à l'étranger – École française de Rome, École française d'Athènes, etc. – placées sous la tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, spécialisées elles aussi en sciences humaines et sociales et en archéologie. Le fait que ces deux réseaux demeurent distincts alors qu'ils ont tant en commun me semble poser un problème de cohérence. C'est pourquoi je plaide pour qu'une réflexion interministérielle soit menée afin d'évaluer la pertinence d'une inclusion dans le réseau des IFRE de ces six Écoles.

Les missions des IFRE leur confèrent un statut très particulier au sein du réseau diplomatique français, puisqu'ils doivent mener des travaux de recherche en sciences humaines et sociales et former des doctorants et post-doctorants à la recherche par la recherche, ce qui est peu courant au sein des organismes chapeautés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Depuis 2007, le CNRS assure leur cotutelle, en vertu d'une convention-cadre signée avec le ministère en 2012 et qui fera l'objet d'un renouvellement cette année. D'après tous les témoignages que j'ai pu recueillir, cette implication du CNRS dans le réseau des IFRE depuis dix ans est unanimement saluée.

Mais ce qui fait toute l'originalité des IFRE par rapport aux autres unités de recherche du CNRS est précisément leur participation à la diplomatie d'influence de la France, c'est-à-dire à la promotion de notre pays et à la défense de ses intérêts économiques, linguistiques et culturels.

Les IFRE sont en effet un acteur central de la diplomatie scientifique de la France, dont la feuille de route a été dressée par un rapport du Quai d'Orsay de juin 2013, et qui vise à utiliser la coopération scientifique pour aider à établir des liens et renforcer les relations entre les sociétés de deux pays, plus particulièrement leurs communautés scientifiques et leurs élites.

Si la place des IFRE dans leur pays d'accueil varie suivant leur taille et le contexte local, j'ai pu constater qu'ils étaient tous bien implantés et participaient activement au rayonnement scientifique de la France, même si, comme je vous l'expliquerai dans quelques instants, leur potentiel demeure sous-exploité.

Le statut administratif des IFRE est un peu complexe, puisqu'ils abritent à la fois un établissement à autonomie financière (EAF) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et une unité de service et de recherche (USR) du CNRS. Ce double statut implique des lourdeurs en termes de gestion administrative (double budget, double comptabilité) mais, bon an mal an, les équipes des IFRE semblent s'en accommoder, dans la mesure où la dualité des règles qui les régissent leur permet de faire face avec une certaine souplesse à toutes les situations qui se présentent à elles.

Même si j'ai été frappé par la débauche d'énergie administrative que nécessite la gestion des IFRE, pour des sommes parfois dérisoires, l'urgence ne me semble pas être à la création d'un statut juridique unique qui risquerait de créer plus de difficultés qu'il n'apporterait de solutions, mais à la clarification juridique du statut des établissements à autonomie financière (EAF) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui concerne également le réseau des Instituts français.

De fait, de nombreux rapports parlementaires et des rapports de la Cour des comptes ont mis en évidence son incompatibilité avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en raison du non-respect des principes d'unité et d'universalité budgétaire. Il est temps à présent que le ministère se mette d'accord avec la direction du budget pour assurer la pérennité des EAF, en résolvant ce problème juridique.

En 2016, la dotation budgétaire du ministère de l'Europe et des affaires étrangères consacrée aux IFRE a représenté une somme de 4,79 millions d'euros en exécution (AE=CP), soit une diminution de 5 % des crédits par rapports au montant voté en loi de finances initiale

(5,05 millions d'euros). La somme votée pour 2017 est de 4,80 millions d'euros. Elle s'impute sur les crédits de l'action 04 « Attractivité et recherche » du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État ».

Cette dotation, qui représente environ 180 000 euros par institut, est destinée, selon les documents annexés au projet de loi de finances pour 2017, à financer des dépenses de fonctionnement, hors programme de recherche, des vingt-sept IFRE.

Le CNRS, pour sa part, a consacré aux IFRE en 2016 une subvention de fonctionnement de 846 000 euros.

Au total, les financements publics en faveur des IFRE, hors masse salariale, se sont donc limités à 5,64 millions d'euros en 2016, soit un montant de 209 000 euros par IFRE en moyenne.

En ce qui concerne la masse salariale, je ne dispose malheureusement pas du montant des traitements versés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Je peux en revanche vous dire que le CNRS versait en 2016 8,2 millions d'euros de traitements bruts à l'ensemble de ses personnels en poste dans les IFRE.

Au total, les sommes que j'évoque apparaissent très modeste au regard de l'envergure du réseau des IFRE et de son rôle dans la recherche et la diplomatie scientifique de notre pays.

De mon point de vue, le « retour sur investissement » des IFRE en termes de recherche sur les grandes aires culturelles et d'influence scientifique, ne fait donc guère de doutes.

Parallèlement, les IFRE sont parvenus à obtenir 4,8 millions d'euros de ressources propres hors dotations du ministère des affaires étrangères et du CNRS en 2016, soit près de la moitié de leurs ressources dédiées au financement de leurs dépenses de fonctionnement.

Alors que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères fait l'objet depuis de nombreuses années d'une diminution régulière de ses crédits, et que, de l'avis général, le CNRS devrait avoir le plus grand mal à s'engager davantage financièrement en faveur des IFRE, leur bon fonctionnement et, a fortiori, leur développement, reposera donc à l'avenir sur le dynamisme de leurs ressources propres.

Celles-ci peuvent être de plusieurs natures.

Les IFRE peuvent tout d'abord obtenir des subventions de la part des autorités ou des institutions universitaires et de recherche de leur pays d'accueil, à l'instar du ministère fédéral allemand de l'éducation et de la recherche (BMBF) qui contribue depuis 2001 au financement du Centre Marc-Bloch de Berlin.

Ils peuvent également bénéficier du mécénat de fondations privées, comme le Centre de recherche français de Jérusalem (CRFJ), qui a bénéficié de 2013 à 2015 d'une subvention de 210 000 euros de la fondation Bettencourt Schueller pour financer des mobilités étudiantes. Ce recours au mécénat doit être développé et encouragé avec vigueur par les tutelles des IFRE.

Enfin, un enjeu très important pour les IFRE est également d'essayer d'obtenir des financements en répondant aux appels à projets internes au CNRS, mais également à ceux de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et du Conseil européen de la recherche (ERC), le succès obtenu à ces appels à projets très sélectifs étant par ailleurs une reconnaissance de l'excellence scientifique d'un projet.

J'en viens à présent à la nécessité de faire des IFRE un outil mieux identifié et plus efficace de la diplomatie scientifique française.

Même si les interactions des directeurs et chercheurs des IFRE avec le reste du dispositif diplomatique français de leur pays d'accueil sont dans l'ensemble plutôt satisfaisantes, je crois néanmoins qu'il serait possible d'associer encore davantage les IFRE à la prise de décision publique, eux qui travaillent sur des thématiques d'une brûlante actualité pour les pouvoirs publics, tels que les migrations, les radicalisations, la préservation du patrimoine en danger ou bien encore l'urbanisme.

À l'échelon local, les services des ambassades se doivent d'avoir systématiquement recours aux analyses des chercheurs des IFRE pour améliorer leur compréhension des grandes problématiques de leurs pays de résidence.

À l'échelon central, le Centre d'analyse et de prospective du Quai d'Orsay doit jouer un rôle d'intermédiaire opérationnel entre les chercheurs des IFRE et les directions régionales, mais également à l'intention du cabinet du ministre, afin que l'immense potentiel de savoirs et de connaissance développé par la recherche ne demeure pas trop souvent sous-exploité.

Deuxième axe de travail : une véritable mise en réseau des IFRE, dont beaucoup demeurent trop isolés et ne bénéficient pas assez des multiples opportunités susceptibles d'être offertes par un véritable travail en commun.

Si des initiatives ponctuelles existent déjà, c'est à tous les niveaux administratifs que la mise en réseau des IFRE doit être stimulée : les tutelles doivent régulièrement organiser à Paris des réunions des directeurs et ceux-ci devraient voir figurer dans leurs lettres de mission, parmi leurs objectifs, celui de développer des partenariats avec d'autres IFRE, a minima au niveau régional, mais également dans une perspective plus large, dans la mesure où de nombreuses problématiques, du réchauffement climatique aux migrations en passant par le terrorisme islamiste concernent tous les continents.

Troisième objectif : le développement de partenariats les plus étroits possibles avec les établissements universitaires et scientifiques de leurs pays d'accueil, portant sur la mise en place de projets de recherche scientifique communs, sur la formation des jeunes chercheurs locaux, sur l'organisation de colloques ou bien encore de séminaires d'enseignement.

Un exemple de ce type d'insertion dans la société du pays d'accueil est sans doute le Centre Marc-Bloch de Berlin, que j'ai visité dans le cadre de la préparation de ce rapport. Depuis 2015, celui-ci abrite un *gemeinütziger Verein*, une association reconnue d'utilité publique de droit allemand. À ce titre, il reçoit des financements allemands et accueille chercheurs et étudiants allemands.

C'est pourquoi je plaide pour que le modèle du Centre Marc-Bloch représente un objectif pour chacun des IFRE susceptible de devenir une institution partagée avec le pays d'accueil, pour peu naturellement que celui-ci contribue financièrement à son fonctionnement et garantisse une entière liberté et une absence totale de contrôle politique sur les recherches qui y seront menées.

Quatrième axe de travail : améliorer la communication des IFRE. Celle-ci, à laquelle contribue la Fondation Maison des sciences de l'homme, a marqué d'importants progrès ces dernières années avec la mise en ligne d'un nouveau portail internet dédié aux IFRE en 2015, une présence plus affirmée sur les réseaux sociaux et la création d'une publication commune, intitulée « Les cahiers des IFRE ».

Mais la communication locale des IFRE reste très insuffisante et surtout, leur nom, qui prête à confusion puisqu'il ressemble à celui des Instituts français, constitue un réel handicap en termes de visibilité.

Il me paraît donc indispensable de rebaptiser le réseau des IFRE, de préciser les obligations qui pèsent sur eux en matière de communication et d'étudier la mise en place d'une gestion mutualisée de celle-ci.

Dernier grand chantier, enfin : donner une place plus importante aux IFRE dans le champ de la recherche française en sciences humaines et sociales.

En effet, les IFRE demeurent trop peu connus des communautés universitaires et de recherche.

De fait, seuls deux IFRE à ce jour ont mis en place de véritables partenariats, dans la durée, avec des universités, des communautés d'universités et d'établissements (COMUE) ou des organismes de recherche français.

Le fait qu'un réseau de vingt-sept instituts de recherche ne dispose que de deux accords de partenariat avec des institutions de recherche françaises est très décevant : le développement de ce type de partenariats, sources d'échanges scientifiques, de mouvements de chercheurs et d'apports de financements complémentaires, doit devenir une priorité pour les directeurs des IFRE et pour leurs tutelles.

De façon générale, il est essentiel que tant le ministère de l'Europe et des affaires étrangères que le CNRS veillent à mieux valoriser les IFRE auprès de l'ensemble des établissements de recherche français, en mettant en exergue le fait qu'ils peuvent offrir à leurs étudiants comme à leurs chercheurs un accès au terrain et un encadrement de très grande qualité.

Pour finir, je souhaitais souligner devant vous que les IFRE font un travail remarquable et qu'ils constituent un formidable lieu de formation pour nos jeunes chercheurs. C'est donc un réseau qu'il faut maintenir et soutenir.

M. Claude Nougéin. – Je voudrais revenir sur le budget de ces établissements. Je souhaiterais en particulier obtenir des précisions sur leur masse salariale.

Je crois comprendre qu'il y a un total de 144 chercheurs affectés dans les IFRE. Or, rien que dans le centre de Berlin, en additionnant tous les effectifs que vous nous avez indiqués, on atteint environ une centaine de personnes. Pouvez-vous éclaircir ces chiffres ? Et

nous donner l'effectif total de ces centres, incluant, en plus des chercheurs, les secrétaires, les assistants, etc. ?

M. Michel Canevet. – Le travail montre que notre pays possède des établissements scientifiques parfois peu connus disséminés partout dans le monde.

Je voulais d'abord savoir s'il existe une forme de direction ou de coordination globale du dispositif français à l'étranger. Autrement dit, les ambassadeurs assurent-ils une cohérence d'ensemble de la présence française dans les pays où se trouvent des IFRE ?

On s'aperçoit également, en écoutant le rapporteur spécial, qu'il existe des établissements de recherche placés pour les uns sous la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, et pour les autres sous la tutelle du ministère chargé des affaires étrangères et européennes. N'y aurait-il pas un intérêt à avoir un seul ministère de référence et à mettre en place une véritable coordination de l'ensemble de ces établissements français ? Cela ne donnerait-il pas plus de cohérence à la présence française à l'étranger ?

Enfin, existe-t-il des liens entre les lycées français ou les Alliances françaises et ces vingt-sept centres de recherche, ce qui permettrait de mutualiser un certain nombre de moyens, d'éviter des phénomènes de déperdition et de mieux valoriser le travail de l'ensemble de ces institutions ?

M. Éric Doligé. – J'aimerais livrer un témoignage au sujet des IFRE.

En tant que président du groupe interparlementaire d'amitié France-Soudan, qui a longtemps fonctionné au ralenti en raison des tensions diplomatiques qui existaient entre la France et ce pays, j'ai participé récemment à un déplacement à Khartoum avec Jeanny Lorgeoux et Louis Duvernois.

Nous avons consacré notre première visite à la section française de la direction des antiquités du Soudan, qui porte en réalité la quasi-totalité du fonctionnement de cette direction. Son rôle diplomatique est extrêmement important alors qu'elle dispose de moyens infimes. Elle doit compter un ou deux ressortissants français seulement, le reste du personnel étant mis à disposition par la direction des antiquités du Soudan, et ses moyens financiers viennent en partie de la France, mais surtout du Soudan, voire d'autres pays. Cette section a permis de maintenir les liens avec le Soudan, dans des conditions parfois difficiles.

De fait, la France est le seul pays à avoir bâti ce type de relation avec le Soudan et à s'être assuré une présence à l'intérieur d'un organisme officiel soudanais. Aujourd'hui, cette structure est très efficace : elle permet bien sûr au Soudan de retrouver ses racines mais également de conserver de bonnes relations avec la France. Si le contexte diplomatique se détend, ces relations archéologiques pourraient même favoriser le développement des relations économiques entre nos deux pays.

M. Vincent Éblé. – La question essentielle au sujet de ces Instituts français de recherche à l'étranger porte sur la forme que prennent la coordination et la répartition des rôles entre eux et d'autres outils de la présence française à l'étranger dans des domaines très proches.

Dès le début de son intervention, Richard Yung nous a expliqué que plusieurs IFRE se sont créés autour de l'archéologie, un domaine dans lequel la France a une expertise tout à fait avérée.

Or, nous avons d'autres outils spécialisés dans l'archéologie à l'étranger, parfois bien plus puissants que ces Instituts : il s'agit des Écoles françaises à l'étranger, que le rapporteur spécial a d'ailleurs évoquées. Leur siège se trouve à Paris, mais elles sont implantées dans différents pays, dans lesquels j'ai pu me déplacer. Ces Écoles, dont les moyens n'ont rien d'excessif, sont placées sous la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Du coup, je m'interroge, à l'instar du rapporteur spécial, sur la possibilité d'instaurer des liens plus étroits et une coordination véritable entre les IFRE et ces Écoles.

Le propre de notre commission de finances étant de veiller à la rationalisation de la dépense publique, je me demande également si une mutualisation des moyens serait envisageable, ce qui permettrait des économies financières, mais également en termes de temps et d'expertise technique. En outre, celle-ci favoriserait probablement l'influence et la diffusion des travaux des IFRE, grâce à l'utilisation d'un site internet partagé. Le travail de Richard Yung a-t-il permis d'envisager des pistes d'amélioration de l'influence de notre présence intellectuelle et de recherche à l'international.

Mme Michèle André, présidente. – Je souhaitais revenir sur le sujet de l'archéologie, car c'est souvent par ce biais que l'on s'intéresse à ces Instituts, en particulier au Moyen-Orient. Je me demandais si celui de Damas fonctionne réellement et s'il permet de maintenir une présence française en Syrie ? Les archéologues français étaient en effet très présents dans ce pays avant la guerre, y compris à Palmyre.

Le trafic d'antiquités et d'objets d'art est pratiqué par nombre de combattants présents sur le terrain : ils se financent grâce à leur vente. On entend parfois que les destructions du site de Palmyre, retransmises à la télévision, étaient un peu mises en scène afin de masquer le trafic de morceaux entiers des édifices qui, en réalité, ont été revendus.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – Les centres français d'archéologie du Moyen-Orient ont tous été regroupés en un seul, basé à Beyrouth, l'Institut français du Proche-Orient. Outre le Liban, son champ d'action recouvre la Syrie, la Jordanie et les territoires palestiniens, pays dans lesquels sont implantées ses antennes. Celle de Damas a été fermée au début de la guerre, mais la France assure toujours sa protection car il s'y trouve encore des collections et une bibliothèque importantes.

Pour répondre à Claude Nougéin, les chercheurs associés, que j'ai mentionnés pour information, ne font pas partie du personnel des IFRE. Ce sont des chercheurs qui ont souvent séjourné dans un IFRE et ont souhaité conserver un lien scientifique avec lui. Ils peuvent être amenés à y effectuer de courts séjours de terrain mais sont rémunérés par leur université ou leur organisme de recherche en France.

L'effectif des chercheurs effectivement employés dans les IFRE, dont une majorité est rémunérée par le CNRS, s'élève à 144 personnes, et celui des personnels administratifs à 90 personnes environ. S'ajoutent à eux 250 doctorants et post-doctorants qui perçoivent une bourse très modeste.

M. Vincent Delahaye. – ... pour des frais de personnels du CNRS qui représentent 8,2 millions d’euros. Mais ces frais n’incluent ni les bourses ni les traitements des personnels employés par le ministère de l’Europe et des affaires étrangères.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – En effet. Mais ces chiffres sont très raisonnables.

Il existe une coordination interne au réseau des IFRE, assurée par leurs tutelles via un comité d’orientation stratégique qui se réunit une à deux fois par an pour fixer leurs orientations scientifiques et procéder à leurs évaluations.

En revanche, aucune cohérence n’est assurée avec les Écoles françaises à l’étranger, qu’il s’agisse de celle de Rome, de celle d’Athènes, etc. Ces Écoles mènent une vie séparée du réseau des IFRE. C’est pourquoi je propose dans mon rapport la mise en place d’un travail interministériel visant à étudier un rapprochement de ces différents établissements de recherche.

Lors de nos auditions, les représentants des IFRE ne se sont guère montrés favorables à l’idée de définir un statut juridique unique pour leurs établissements, car la dualité actuelle de leurs statuts leur assure une certaine souplesse dans leur gestion. Du reste, comme je vous l’ai dit, la situation peut être encore plus complexe, puisque trois systèmes coexistent au centre Marc-Bloch de Berlin : c’est à la fois un établissement à autonomie financière du ministère des affaires étrangères, une unité de service et de recherche du CNRS et un *Verein* allemand. Le comptable de ce centre doit indéniablement faire preuve d’une certaine agilité intellectuelle.

Je partage l’opinion d’Éric Doligé sur la pertinence de notre centre au Soudan. Il assure effectivement une présence politique et diplomatique utile dans un pays où peu de moyens sont consacrés à la recherche : sa présence confère à notre pays une place très importante dans le domaine des antiquités soudanaises.

La commission donne acte de sa communication à M. Richard Yung et en autorise la publication sous la forme d’un rapport d’information.

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 18 h 05.

Rapport du Gouvernement préparatoire au débat d’orientation des finances publiques (DOFP) – Projet de loi de règlement et d’approbation des comptes de l’année 2016 – Projet de décaler d’un an l’entrée en vigueur du prélèvement à la source de l’impôt sur le revenu – Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l’économie et des finances et Gérald Darmanin, ministre de l’action et des comptes publics

Mme Michèle André, présidente. – Bienvenue à Bruno Le Maire et Gérald Darmanin, que nous accueillons pour la première fois depuis leur nomination. Nous aborderons d’abord les questions budgétaires et la trajectoire des finances publiques : les ministres nous présenteront les orientations du Gouvernement en matière de finances publiques, le projet de loi de règlement pour 2016 et le projet de décret d’avance qui nous a

été communiqué ce matin. Le rapport du Gouvernement sur les orientations des finances publiques vous a été distribué mais nous attendons encore l'habituel tiré à part présentant les plafonds des crédits des missions du projet de loi de finances pour 2018. Vous avez reçu ce matin le projet de décret d'avance et, en ce qui concerne le projet de loi de règlement, vous êtes tous, chacun dans votre domaine de compétence, en train de préparer votre contribution au rapport de la commission sur l'exécution 2016.

Dans un deuxième temps, Gérard Darmanin nous présentera le projet de report de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (IR), qui nous sera soumis dans le cadre du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social. La commission des affaires sociales nous a délégué au fond l'examen de ce texte et nous entendrons le rapport du rapporteur général à ce sujet mardi prochain à 17 heures.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. – C'est un plaisir de me retrouver devant vous. Je reprendrai l'exposé que j'ai déjà fait devant les députés, puisque je ne change pas de propos selon les interlocuteurs ! La stratégie économique et fiscale définie par le Président de la République et le Premier ministre pour le quinquennat se fonde sur une analyse de la situation et des grands enjeux qu'elle comporte pour l'économie française.

Nous vivons une révolution technologique sans précédent, qui bouleverse l'évolution de la productivité, le rythme de la croissance et jusqu'à la conception même du travail dans les pays avancés. Il s'agit de la révolution numérique, qui est celle des données, et surtout de l'intelligence artificielle. Elle recompose entièrement notre vision de l'économie.

En même temps, nous observons le retour de la croissance, même si celle-ci reste fragile. Mais j'ai pu physiquement constater en accompagnant le Président de la République au G20 de Hambourg l'irruption de rivalités commerciales sans précédent. Qu'il s'agisse d'acier, d'énergie ou d'agriculture, leur brutalité est inquiétante, puisqu'elle augure un regain de protectionnisme et donc une diminution des échanges commerciaux internationaux.

Dans ce contexte, la France tire à peu près son épingle du jeu mais, depuis vingt ans, elle fait moins bien que tous ses partenaires européens. Je trouve insupportable de voir notre nation, qui a tant d'atouts, obtenir de moins bons résultats que ses voisins, qu'il s'agisse de finances publiques, de taux de chômage ou de croissance. Nous souffrons de l'obsolescence de notre modèle économique, qui doit être repensé et dépassé.

L'objectif du Président de la République est d'accomplir la transformation économique qui nous permettra d'avoir autant de croissance que les autres et de faire baisser le chômage aussi vite qu'eux. Telle est mon ambition de ministre de l'économie et des finances. Mon action s'organisera autour de trois piliers.

D'abord, transformer en profondeur notre économie. Les réformes sporadiques sont inutiles : nous devons accomplir une vraie transformation. C'est d'ailleurs le mandat que les Français ont donné au Président de la République. Pour cela, nous renforcerons l'investissement dans l'innovation. C'est la clef : dans l'agriculture, avec l'agriculture de précision, bien connue de François Patriat, l'utilisation des intrants ou les nouveaux modes de culture ; dans l'industrie, dont l'avenir réside dans la robotisation et une meilleure exploitation des données par l'intelligence artificielle. D'aucuns craignent que les robots ne détruisent des emplois. C'est l'inverse qui est vrai : nous avons 100 robots pour

10 000 emplois en France contre 350 en Allemagne, où le taux de chômage est plus bas que chez nous. L'enjeu n'est donc pas de repousser la robotisation mais de former les salariés à en vivre. Cela impose d'investir davantage.

Nous avons manqué la révolution des logiciels il y a vingt ans et ce sont les GAFAs qui en ont pris la plus large part. Nous pouvons réussir la révolution des données, et devenir l'État européen le plus avancé dans leur maîtrise et dans l'exploitation de l'intelligence artificielle, en partenariat avec nos voisins, et notamment avec l'Allemagne. L'histoire des précédentes révolutions industrielles montre que ce n'est pas parce que nous avons pris le train avec retard que nous ne pouvons pas arriver premiers... Il ne tient qu'à nous de devenir la première puissance industrielle européenne !

Il importe notamment de transformer notre marché du travail. C'est l'engagement de Muriel Pénicaud. Son projet de loi d'habilitation et les ordonnances qui suivront articuleront mieux accords d'entreprise et accords de branche, simplifieront le dialogue social et sécuriseront les relations de travail en plafonnant les indemnités prud'homales. Pour nos PME, c'est vital. Il s'agit d'une réforme pour l'emploi.

Enfin, l'universalisation du régime d'assurance-chômage, l'unification des régimes de retraite promise par le Président de la République, la modernisation de l'école et le renforcement de la formation professionnelle sont autant de clefs de la transformation économique de notre pays. Pour moi, la grande question économique, c'est l'éducation. En transformant notre système éducatif, en développant l'apprentissage, en valorisant l'alternance, en augmentant le nombre d'ingénieurs, de codeurs, d'informaticiens, de personnels formés à l'utilisation et à la réparation des robots, nous atteindrons le plein-emploi et réussirons la révolution technologique. En 2018, une loi simplifiera la vie des PME pour développer un tissu de *Mittelstand* équivalent à celui qu'on observe en Allemagne. J'engagerai en septembre la cession d'actifs de l'État dans certains secteurs concurrentiels afin d'alimenter un fonds de dix milliards d'euros pour l'innovation de rupture.

Deuxième pilier : réduire nos déficits pour respecter nos engagements européens. Gérard Darmanin vous présentera l'état de nos comptes publics. Notre niveau de dépenses publiques est supérieur de dix points à la moyenne européenne : 56,4 % du PIB contre 46,4 %. Si c'était efficace, nous aurions la croissance la plus forte et le taux de chômage le plus bas. Or notre taux de chômage est parmi les plus élevés et notre croissance est plus éloignée de notre croissance potentielle que ce n'est le cas chez tous nos partenaires. La réduction des déficits est essentielle pour la crédibilité de notre parole en Europe. Nous voulons que l'union monétaire devienne une vraie union économique, avec un budget pour la zone euro, un fonds monétaire européen – au lieu de laisser le FMI intervenir dans la zone euro au mépris de notre souveraineté – des capacités d'investissement et un ministre des finances de la zone euro. Mais ces propositions françaises ne seront audibles que lorsque nous serons sortis de la procédure pour déficit excessif que nous traînons depuis neuf ans et que nous nous montrerons capables de tenir nos engagements européens. Le poids de la parole de nos autorités politiques dépend directement de notre crédibilité en la matière.

Troisième pilier : alléger les prélèvements obligatoires. En cinq ans, nous réduirons la dépense publique de trois points et le niveau des prélèvements obligatoires, d'un point. Faut-il d'abord réduire les dépenses, ou tout faire en même temps ? Le Président de la République et le Premier ministre ont opté pour la seconde option, et je les soutiens entièrement : c'est ainsi que nous créerons le choc de confiance dont le pays a besoin.

Nous baisserons donc les impôts de 11 milliards d'euros en 2018. D'abord, par souci de stabilité fiscale, nous ne remettons pas en cause la baisse de 7 milliards d'euros décidée par le précédent Gouvernement. L'augmentation du taux du CICE, de 6 % à 7 %, sera maintenue, pour un coût de 4 milliards d'euros, tout comme le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires, pour 500 millions d'euros. L'extension du crédit d'impôt sur les services à la personne, qui y donne accès aux familles les plus modestes, et coûte un milliard d'euros, sera aussi maintenu. Ajoutons le contrecoup des mesures d'acompte pour 2017, soit un milliard d'euros supplémentaires, et nous arrivons à 7 milliards d'euros de baisse d'impôt pour les ménages, décidées par nos prédécesseurs, et que nous maintenons intégralement.

Nous y ajoutons, dès 2018, l'allègement de la taxe d'habitation, pour un montant de 3 milliards d'euros, et la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune, remplacé par un impôt sur les valeurs immobilières, pour un coût de 3 milliards d'euros. Le prélèvement forfaitaire unique coûtera un milliard d'euros, mais simplifiera la fiscalité de l'épargne, ce qui nous rendra plus attractifs pour les investisseurs tout en étant plus juste envers les ménages. Enfin, nous mettrons en place une fiscalité énergétique et écologique consistant à rapprocher le prix du diesel de celui de l'essence, pour deux milliards d'euros, et nous alourdirons la fiscalité sur le tabac de 500 millions d'euros. Solde net : 11 milliards d'euros de baisses d'impôts pour 2018. C'est considérable. Le sens de ces mesures est de soutenir les entreprises pour qu'elles créent plus d'emplois. Cadeaux fiscaux ? Sortons de ces préjugés ! Nous ne faisons de cadeaux à personne, mais nous souhaitons rendre nos entreprises plus compétitives pour qu'elles créent de l'emploi. Nous allégeons la pression fiscale sur des ménages qui n'en peuvent plus. Et nous réorientons la fiscalité dans un sens écologique. Vous voyez que notre cap est clair !

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. – Je suis ravi de m'exprimer devant vous. Nous allons évoquer un texte relatif au passé – la loi de règlement – un autre qui porte sur le présent – le décret d'avance – et nous parlerons du futur avec le débat d'orientation des finances publiques. Le Gouvernement souhaite que nous débattions plus longuement des lois de règlement, alors que nous passons des mois à examiner le budget pour l'année suivante. Les collectivités territoriales examinent attentivement leurs comptes administratifs et les chefs d'entreprises font de même avec leurs comptes financiers. Le Parlement gagnerait à faire de même.

En 2016, le déficit est trop important – 3,4 % –, les dépenses publiques excessives – 56,4 % du PIB –, et les prélèvements obligatoires trop lourds – 44,4 %. Ces chiffres nous classent parmi les plus mauvais élèves d'Europe.

Je sais que vous n'avez que sept jours pour donner un avis sur le décret d'avance, mais je me tiens à votre disposition pour en discuter. Vous aurez constaté que le texte de motivation est aussi détaillé que possible. Ajouté aux mesures d'annulation de crédits et de refroidissement de la dépense, le décret d'avance nous permet d'atteindre les 4,5 milliards d'euros d'économies annoncés après le rapport de la Cour des comptes. Ainsi, nous tiendrons la parole de la France, ce qui n'a pas été fait depuis onze exercices !

Nos hypothèses de croissance sont prudentes. Nous nous engageons à diminuer de trois points de PIB les dépenses publiques. C'est l'équivalent de ce qu'ont fait les pays de la zone euro depuis 2010. Pour que les dépenses restent stables en volume, nous ferons 20 milliards d'euros d'économies l'an prochain – ce qui est inédit. Les conférences budgétaires montrent qu'il est plus facile de parler d'économies que de les faire...

Nous nous engageons à faire baisser notre dette publique de cinq points. Alors que son niveau était comparable à celui de la dette allemande en 2007, il a crû de trente points chez nous alors que les Allemands ont ramené leur dette à 67 % du PIB – contre 96 % chez nous. Or la dette d’aujourd’hui, ce sont les impôts de demain ! Et nous sommes pour la baisse des impôts, et pour l’équité entre générations.

Le Gouvernement a choisi de prendre un décret d’avance au lieu de présenter un collectif budgétaire. En effet, nous souhaitions éviter toute augmentation d’impôt. De plus, il nous fallait recapitaliser Areva avant le 30 juillet, et rien n’avait été prévu dans le budget... Entre la loi de finances pour 2016 et 2017, 7 milliards d’euros de crédits supplémentaires ont été dépensés. Et entre la loi de finances pour 2017 et le rapport de la Cour des comptes, il y a eu 7 milliards d’euros de dérive. En dix-huit mois, donc, l’écart atteint 14 milliards d’euros ! Nos mesures d’économies de 4,5 milliards d’euros, quoiqu’en pense Michel Sapin, qui me taxe de jeunesse et d’inexpérience, sont exceptionnelles en cours d’exercice. Le montant moyen des décrets d’avance lors du quinquennat écoulé était de 2,5 milliards d’euros. Et Michel Sapin en a pris un de 3 milliards d’euros en novembre dernier, générant des reports de charges que nous payons cette année.

Pour autant, on ne saurait parler de rigueur, puisque 7 milliards d’euros moins 4,5 milliards d’euros font tout de même une augmentation de 2,5 milliards d’euros par rapport à la loi de finances. Ainsi, nous ne réduisons pas le budget des armées : nous appliquons la loi de finances votée par le Parlement ! Nous rouvrons 600 millions d’euros de crédits pour les Opex, et plus de 200 millions d’euros en fin d’année pour le personnel. Nous avons essayé de ne pas toucher aux forces de sécurité, et de faire des économies sur les fonctions support. Certains gels n’avaient aucun sens : ainsi, celui de l’allocation aux adultes handicapés (AAH). Nous avons ouvert des crédits pour l’hébergement d’urgence ou les demandeurs d’asile ainsi que pour le plan de formation des demandeurs d’emploi.

Comme il est désagréable de présenter devant vous ce type d’économies en cours d’année, nous nous engageons à vous proposer une loi de finances sincère. Minimiser les gels responsabilise les directeurs de programme.

Mme Michèle André, présidente. – En tant que présidente de la commission des finances, je voudrais dire un mot de votre projet de revoir la procédure d’examen des textes budgétaires. Rendre ces débats vivants est un objectif que nous avons toujours poursuivi. Je ne voudrais cependant pas que se diffuse l’impression que le Parlement n’a pas besoin d’examiner les lois de finances en profondeur et dans leur intégralité. L’article 15 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen dit que « tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d’en suivre l’emploi, et d’en déterminer la quotité, l’assiette, le recouvrement et la durée ». Il m’arrive de penser que notre calendrier, qui prévoit environ cinq à six jours pour examiner l’ensemble des mesures fiscales de première et de deuxième partie – soit plus d’une centaine d’articles – et qui pour les dépenses prévoit des créneaux de deux heures pour l’ensemble du budget de la défense, ou d’une demi-heure pour la charge de la dette, ne permet pas au législateur de consentir l’impôt ou d’autoriser la dépense sur le fondement d’un débat aussi approfondi que nécessaire. La loi de finances n’est pas une simple prévision, elle est une autorisation donnée par le Parlement au Gouvernement. Bien sûr, je souscris à la nécessité de contrôler l’exécution des lois de finances, dans la loi de règlement ou dans le cadre de nos activités de contrôle – et nos rapporteurs spéciaux sont actifs, comme en témoigne la pile de rapports des contrôles budgétaires de l’année sur cette table. Mais nous sommes surtout un législateur.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pendant la suspension des travaux parlementaires en raison des échéances électorales, le Sénat a été très actif, notamment sur des questions comme le Brexit, ou sur les problématiques liées à la révolution numérique, évoquée à l’instant par Bruno Le Maire, ainsi que sur l’économie collaborative - sur ce sujet, nos propositions ont souvent été adoptées à l’unanimité - sur l’investissement dans les PME ou encore récemment sur l’éducation. Nous sommes donc prêts à travailler avec vous ! Votre programme d’économies est ambitieux, et notre commission des finances dans sa majorité approuve, je crois, vos baisses d’impôts. Pour autant, votre plan ne suffit pas à respecter les engagements internationaux de la France. Notre déficit structurel ne se réduirait pas en 2018 et baisserait ensuite de 0,3 % en moyenne chaque année. Or, les traités prévoient 0,5 % par an. Comment concilier la trajectoire prévue avec ces engagements ? Il faudrait des mesures de redressement supplémentaires. Où les trouverez-vous ? Attendez-vous de bonnes nouvelles sur la croissance et les recettes fiscales ?

Sur le décret d’avance, je prône une approche bienveillante, puisqu’il s’agit de l’exécution d’un budget que le Sénat avait refusé d’examiner, considérant qu’il comportait des éléments d’insincérité – ce que la Cour des comptes a précisément confirmé – et que le déficit public s’établirait au moins à 3,2 %. Des questions sont posées sur les annulations qui touchent le budget de la défense, mais nous ne contestons pas, bien sûr, la nécessité de payer les fonctionnaires ou certaines prestations, d’ailleurs systématiquement sous-évaluées. Michel Sapin n’a guère de leçons à donner puisque son décret d’avance de mai 2016 a reçu un avis négatif des deux commissions des finances concernant les annulations de crédits sur la recherche. Le montant de la réserve de précaution atteint un niveau inédit. Cela désresponsabilise le Parlement et aboutit à des politiques de rabots peu efficaces. Nous appelons à des réformes structurelles. Cessons en tout cas ce recours à des décrets d’avance. Mis à part les collectivités territoriales, les seules économies enregistrées pour l’État depuis des années sont de constatation, essentiellement sur la charge de la dette.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Je comprends bien sûr l’intérêt de passer du temps sur les lois de finances. Je ne propose pas de réduire le temps d’examen du projet de loi de finances mais simplement d’accroître le temps nécessaire à l’évaluation. Car le bon ministre n’est pas celui qui obtient plus, c’est celui qui exécute bien. Or c’est aux parlementaires que revient l’évaluation de l’efficacité des politiques publiques.

Oui, certaines dépenses sont contraintes. Pour 2018, le Gouvernement a bien l’intention de ne pas geler 8 % des crédits, car cela désresponsabilise les acteurs et crée un jeu de dupes : chacun demande plus car il sait qu’il pourra dépenser moins que ce qu’il a obtenu. Sous-budgétisation, sur-recettes : autant de biais de construction que nous éviterons – même si chacun peut comprendre de menues différences, imprévisibles, entre le budget et l’exécution. Nous avons transmis aujourd’hui au rapporteur général les documents demandés sur la construction du budget 2017.

Les économies devront atteindre 20 milliards d’euros l’an prochain, et nous ne passerons pas par des décrets d’avance ou des reports de charge. Nous devons faire des réformes structurelles, qui autoriseront des baisses structurelles d’impôts. Nos 56 % de dépenses publiques génèrent un important déficit, qui lui-même alimente notre dette – ce qui nous oblige à augmenter les impôts, et donc à faire baisser le pouvoir d’achat des Français. Le Premier ministre a clairement déclaré que nous limiterons à 0 % la hausse en volume de la dépense publique pendant trois ans. Or le Président de la République s’est engagé à porter le budget des armées à 2 % du PIB en 2025. Les crédits correspondants augmenteront donc dès

l'an prochain. Cela impose des économies ailleurs, y compris dans les comptes de la Sécurité sociale ou des collectivités territoriales.

En 2017, ce sont les dépenses de l'État qui ont dérivé. Les collectivités territoriales n'en sont pas responsables, non plus que la Sécurité sociale. Aussi est-il normal de faire porter nos efforts sur les crédits de l'État. Dès l'an prochain, les 20 milliards d'euros d'économie concerneront l'ensemble des budgets publics.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je salue la qualité des rapports du Sénat. Celui que vous avez publié sur le Brexit a eu des conséquences non négligeables, puisqu'il m'a donné l'occasion de faire des annonces à New York et que le Premier Ministre s'en est directement inspiré dans les mesures qu'il a énumérées hier pour renforcer l'attractivité de la place de Paris. Même remarque à propos de votre rapport sur la dette publique.

Voilà neuf ans que nous sommes sous procédure pour déficit excessif. Seule l'Espagne l'est encore comme nous et, l'an prochain, si nous n'en sortons pas, nous serons sans doute seuls dans ce cas. Pour l'une des économies les plus puissantes de l'Europe, ce n'est pas reluisant ! Les baisses de dépenses annoncées pour 2018 nous feront passer sous la barre des 3 %. Dès lors, nous sortirons de la procédure pour déficit excessif. Il faudra alors ajouter un volet préventif, pour faire face aux aléas de conjoncture. Il s'agit de l'ajustement structurel, qui doit atteindre 0,35 % du PIB par an. J'ai entamé une discussion avec nos partenaires européens pour que nous limitions cet ajustement en 2018, afin de ne pas casser la reprise. Mais, dès 2019, nous effectuerons cet effort de 0,35 point. Ce qui compte, c'est la constance et le cap – mais il ne faut pas brusquer les choses. Et la Commission européenne sera d'autant plus conciliante avec nous que nous pourrons faire valoir des transformations structurelles de notre économie.

M. Vincent Delahaye. – Oui, un meilleur travail sur la loi de règlement fait gagner du temps dans l'examen de la loi de finances. Notre déficit pour 2017 est estimé à 3,2 % du PIB et nous devons donc faire un effort de 0,3 % du PIB, ce qui représente 7,5 milliards d'euros. Où sont-ils ? Vous ouvrez 3 milliards d'euros de crédits et en annulez autant, ce qui revient à zéro. Et vous faites un milliard d'euros d'économies sur les aides personnelles au logement et les contrats aidés.

Vous prévoyez 1,5 milliard d'euros pour recapitaliser Areva, quand la Cour des comptes faisait état d'un besoin de 2,3 milliards d'euros. Allez-vous continuer à calculer les économies à venir en tendance ? Vous avez certes plusieurs années devant vous, mais il faudra tenir vos engagements. François Hollande s'était engagé à revenir à l'équilibre en cinq ans... En 2016, les collectivités territoriales enregistrent un excédent de 3 milliards d'euros ; allez-vous leur demander un effort ? Je m'oppose à la transformation de la taxe d'habitation en une dotation de compensation, dont nous savons très bien ce qu'elle deviendra, et qui n'encouragera pas les collectivités territoriales à construire des logements.

M. Serge Dassault. – Vous n'avez pas mentionné le danger imminent que constitue la prochaine hausse des taux d'intérêt. Avec 200 milliards d'euros par an à emprunter, la charge de la dette risque de nous mettre en cessation de paiement. C'est le principal problème. La situation économique est désastreuse car nous continuons à trop dépenser, en empruntant pour financer des dépenses de fonctionnement. Même l'augmentation du CICE est financée par l'emprunt. Nous n'avons pas d'argent ! Ce qui résoudrait tous nos problèmes, ce serait de passer d'une fiscalité progressive à une fiscalité à

taux fixe. Les revenus de tous les contribuables s'en trouveraient accrus et la croissance, relancée.

M. Dominique de Legge. – Il y a dans le budget de la défense 2,7 milliards d'euros gelés et 850 millions d'euros de crédits annulés. L'annulation s'ajoute-t-elle au gel ? Elle porte sur le programme 146, mais les autorisations d'engagement ne sont pas concernées. Cela signifie que les paiements ne sont que différés, ce qui générera des agios. La somme de 850 millions d'euros correspond à peu près à l'insuffisance de budgétisation des Opex. Envisagez-vous de faire jouer la solidarité interministérielle ? Votre objectif d'arriver à 2 % du PIB en fin de mandat a-t-il un sens s'il ne s'agit que de payer des dettes que nous n'arrivons pas à honorer ?

M. Claude Raynal. – Nous reviendrons à la loi de règlement dans l'hémicycle, mais le déficit y est simplement relevé à 3,4 % du PIB au lieu des 3,3 % du PIB prévus par le budget. Je vous souhaite de connaître des écarts aussi faibles. J'ai regretté la polémique inutile sur l'état des finances publiques. Il est toujours difficile de faire baisser la dépense publique. C'est la dernière fois que vous félicitez la Cour des comptes ! Les risques d'exécution qu'elle identifie sont toujours du même montant : 8 milliards d'euros en 2012, 7 ou 9 milliards d'euros d'autres années... Vous parlez d'un effort exceptionnel de régulation mais nous avons connu des montants plus importants en 2016, avec 5,8 milliards d'euros. Pour réformer la taxe d'habitation, allez-vous bien procéder par dégrèvements ? L'allègement de 3 milliards d'euros se fera-t-il par paliers ? *Quid* du calendrier des réformes prévues ?

M. François Marc. – Merci pour la sobriété et la rigueur de votre exposé. Il y a eu un collectif budgétaire au début des deux quinquennats précédents. S'il n'y en a pas cette année, c'est que l'insincérité n'est pas si grande !

Mme Michèle André, présidente. – C'est notre ancien rapporteur général qui parle !

M. François Marc. – Oui, il faut assainir nos finances publiques et rendre notre économie plus compétitive et innovante. C'est la suite logique du quinquennat écoulé. Mais les économistes considèrent que si nous ne réduisons pas les inégalités, une nouvelle crise financière menace. Or les mesures fiscales que vous annoncez pourraient creuser les inégalités, puisque selon l'OFCE les 10 % les plus riches en sont les principaux bénéficiaires. Cela m'inquiète. Que comptez-vous faire pour réduire les inégalités en France ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – Le budget des armées est celui voté en loi de finances. Il n'enregistre aucune baisse. Certes, 2,7 milliards d'euros de crédits sont gelés. Nous verrons ce que le Président de la République annoncera le 14 Juillet. Les Opex ne sont jamais totalement prévues dans le budget des armées : 450 millions d'euros de crédits pour un coût global d'un milliard d'euros. Il faut rendre les prévisions plus sincères.

Nous répondons là à un souhait de Jean-Pierre Raffarin, de remplir tous les crédits des Opex dans le budget des armées. Ensuite, les économies évoquées résultent non pas d'annulations mais de reports d'achats, que nous décidons en cohérence avec le ministère des armées – il n'y a donc pas d'enjeu industriel en la matière et nous tenons le cap de consacrer à notre défense 2 % de notre richesse nationale en 2025.

La taxe d'habitation est un impôt injuste – entre les communes, selon qu'elles sont rurales ou urbaines, de centre ou de périphérie, et pour les citoyens entre eux. Notre idée, c'est

de la supprimer pour 80 % des contribuables, sachant que plus de 12 millions de nos concitoyens en sont déjà exonérés, ce qui représente 8,5 milliards d'euros à trouver sur trois ans. On peut étaler cette baisse par tiers sur trois ans, ou bien commencer par exonérer complètement le premier tiers de population concernée dès la première année, nous y travaillons. Nous allons bien entendu nous rapprocher des élus locaux, dès lundi à l'occasion de la Conférence nationale des territoires, pour que la disparition de cette taxe dynamique ne les pénalise pas.

Nous ne passons pas par un collectif budgétaire, grâce à la bonne gestion de nos prédécesseurs ? J'apprécie le trait d'humour, mais ce n'est guère l'avis de la Cour des comptes et pour nous, ne pas présenter de collectif budgétaire permet d'éviter toute augmentation d'impôt. Un collectif ne garantit pas contre les dérives budgétaires, voyez celui de 2014 – et je vous signale au passage que la recapitalisation d'Areva n'aurait pas tenu dans le temps du processus parlementaire, car nous devons recapitaliser l'entreprise dès juillet, avec de l'argent que nos prédécesseurs n'ont pas provisionné ; la solution que nous retenons respecte la loi organique relative aux lois de finances, nous sommes en-deçà du seuil de 1 % du budget, le décret suffit. Nous consultons le Parlement et vous pourrez y revenir en loi de finances.

La comparaison avec 2012 est possible concernant la dérive de 7 milliards d'euros, mais le décalage tenait alors à une surestimation de la croissance et des recettes, alors qu'il s'agit cette année d'une sous-budgétisation de 4 milliards d'euros en dépenses et d'une sous-estimation de 2 milliards en recettes – l'ensemble étant entièrement le fait de l'État.

Nous sommes focalisés sur la réduction des inégalités : l'exonération de taxe d'habitation se traduira en moyenne par 250 euros de plus en pouvoir d'achat, à quoi s'ajoutent 250 euros de moindres cotisations sociales, soit 500 euros annuels, c'est loin d'être négligeable pour les revenus modestes.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Il ne faut pas confondre les 2,3 milliards d'euros non budgétés par nos prédécesseurs et les 1,5 milliard d'euros que nous mobilisons via le compte d'affectation spéciale. La gestion d'Areva représente un véritable scandale républicain. Il y a eu, bien au-delà de la mauvaise gestion et de l'impéritie, une dissimulation systématique des réalités, c'est tout à fait révoltant. Nous devons recapitaliser à hauteur de 8 milliards d'euros ce qui constitue une filière d'excellence française, avec 5 milliards pour Areva et 3 milliards pour EDF : il faut que cela cesse ! Quand nous apprenons qu'EDF demande des délais supplémentaires pour la livraison du réacteur d'Hinkley Point, avec des conséquences financières exorbitantes, je dis que cela suffit, car l'argent d'EDF, c'est celui du contribuable ! Il y a eu connivence entre personnes qui se connaissent, absence de contrôle, mauvaise gestion, dissimulations. À l'arrivée, les pertes sèches représentent plus du double de ce qu'il nous faut économiser pour que notre déficit passe sous la barre des 3 % du PIB ! Pourquoi économiser, demander aux Français de faire des efforts, si c'est pour que quelques-uns se croient autorisés à laisser filer les comptes et à gâcher des milliards ? C'est révoltant, je ne l'accepterai pas.

La *flat tax*, nous la mettons en place avec le prélèvement forfaitaire unique de 30 % dès 2018 : c'est un taux simple, et plus juste, pour une partie des produits d'épargne, c'est un premier pas.

Notre dette publique représente 96,9 % de la richesse nationale cette année, elle atteindra un pic à 97,5 % en 2019, avec la bascule des 20 milliards du CICE en allègement de

charges directes, puis notre action devrait ramener ce taux à 92 % en 2022 : voilà pour la trajectoire. Nous avons anticipé une hausse des taux d'intérêt, avec une prévision de taux à long terme de 2,25 % en 2018 et 3 % en 2020 – ils sont à 0,9 % aujourd'hui mais, comme plusieurs d'entre vous l'ont dit, la hausse est prévisible. Notre dette publique arrive à maturité à sept ans et 237 jours, pour être précis, et elle est à taux fixe pour plus de 80 % de son volume, ce qui réduit notre exposition au risque inflationniste – bien davantage qu'on ne le dit dans la presse.

Pour supprimer la taxe d'habitation, nous pouvons soit diminuer en trois fois l'ensemble de la taxe due par les personnes concernées, soit commencer par supprimer entièrement la taxe due par le tiers des contribuables les plus modestes ; les deux voies ont leurs arguments, je préfère la première mais la question sera tranchée avec le Premier ministre et le Président de la République.

La lutte contre les inégalités est un enjeu essentiel : les inégalités freinent la croissance, cela fait consensus entre les économistes, je pense en particulier aux travaux d'Olivier Blanchard, ancien *chief economist* du FMI. Nos choix fiscaux illustrent cette lutte contre les inégalités : baisse de la taxe d'habitation, des cotisations sociales, entre autres – et c'est aussi la raison pour laquelle nous avons choisi de maintenir le crédit d'impôt aux ménages les plus modestes pour les emplois de services, ce qui représente un coût de 1 milliard d'euros.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Pour répondre plus précisément : 0,1 point du PIB représentant 2,2 milliards d'euros, des économies de 4,5 milliards nous feraient passer sous la barre des 3 % du PIB.

M. Éric Doligé. – Les 2 milliards d'euros de recettes que vous évoquez pour la fiscalité écologique proviendront-ils intégralement de l'augmentation du prix du diesel ? Quid, ensuite, du « refroidissement » – puisque vous dites que vous refroidissez les dépenses – des retraités ? Enfin, qu'est-ce qui va se passer avec Areva, qui représente un problème autrement plus complexe et important que celui dont on parle aujourd'hui même dans l'hémicycle, sur les dépenses des élus ?

M. Philippe Dallier. – Vous annoncez une enveloppe supplémentaire de 120 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence, ce n'est guère une surprise vu les manques cruels sur le secteur. Même si le gouvernement précédent avait fait un effort pour augmenter les crédits en loi de finances initiale, on savait que cela ne suffirait pas.

Cependant, les gels, « surgels » et dégels permanents de crédits posent de redoutables problèmes sur le terrain, les opérateurs de terrain en pâtissent. À l'avenir, il faudrait arrêter avec cette méthode de gestion et regarder la territorialisation des crédits, car d'une région à l'autre, il y a des efforts à faire.

Les 120 millions d'euros suffiront-ils, étant donné la situation en matière d'immigration et les difficultés que l'on connaît à Paris et ailleurs ?

Ma seconde question porte sur les aides personnelles au logement, j'ai un peu de mal à comprendre ce que je lis. Pour la première fois et depuis longtemps, l'année dernière, les crédits en loi de finances initiale couvraient l'exécution alors que précédemment, on allait d'ouverture de crédits en ouverture de crédits. Je pensais donc qu'on était désormais dans la cible. Or, à la page 11 du tome I du rapport préparatoire au débat d'orientation des finances

publiques, je lis : « *En outre, des mesures correctrices pour environ 1 milliard d'euros seront immédiatement prises, afin d'appliquer certaines économies sous-jacentes à la loi de finances initiales mais non mises en œuvre par le précédent Gouvernement (relatives aux aides personnelles au logement notamment)* ». Qu'entendez-vous par là ? Certes les mesures de rendement récemment adoptées n'ont pas permis de dégager tant d'économies que cela. Si vous ne mettiez pas en œuvre ces mesures correctrices, que vous annoncez, déraperait-on encore sur les aides personnelles au logement ?

M. Roger Karoutchi. – Ce matin en Conseil des ministres, le Gouvernement a présenté les lignes d'une nouvelle politique de droit d'asile – cette annonce est loin d'être la première sur le sujet, ces dernières années. Les besoins sont connus : il faut accélérer le traitement des dossiers, l'apprentissage du français... rien de nouveau ici. Cependant, le décret d'avance annule 40 millions d'euros de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), c'est considérable pour cet office : pourquoi un tel décalage entre les paroles et les actes ?

Mme Fabienne Keller. – L'annulation de 160 millions d'euros pour l'aide publique au développement (APD) est, elle aussi, tout à fait considérable – surtout que, je le rappelle, notre APD est proportionnellement deux fois moindre que celle de nos voisins allemands et britanniques. Or, il est établi que les politiques de développement réduisent la pression migratoire et qu'elles valorisent nos savoir-faire industriels : comment comptez-vous préserver nos objectifs d'aide publique au développement, à moyen et long terme ?

M. Yvon Collin. – Vous allez maintenir l'extension du CICE alors que le Président de la République s'était prononcé pour lui substituer une baisse des cotisations sociales : qu'en est-il ? Ensuite, si la France a pris des engagements pour réduire ses déficits, l'Allemagne ne devrait-elle pas s'engager à réduire ses excédents commerciaux, dont les effets nocifs ne sont plus à démontrer : le Gouvernement entend-t-il rappeler son homologue d'outre-Rhin à un meilleur équilibre macro-économique ?

M. Bernard Lalande. – La réduction du taux de l'impôt sur les sociétés, à 25 %, est censée soutenir l'investissement mais, dans le même temps, vous réduisez la fiscalité sur les revenus de l'épargne : comment s'assurer que ces gains iront à l'investissement plutôt qu'à une bulle spéculative ?

Vous annoncez, ensuite, la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, étant entendu qu'elle sera maintenue pour les 20 % les plus « riches » : où se situe la ligne de partage ? Quelles conséquences sur les ressources des communes – n'y a-t-il pas un risque de maintenir « sous perfusion » des communes composées d'une majorité d'exonérés, tandis que seules les communes dont les habitants seraient suffisamment « riches », continueraient de définir leur politique fiscale ? Je pense, en particulier, à toutes celles qui n'ont pas respecté leurs obligations en matière de logement social.

M. Georges Patient. – Allez-vous supprimer la sur-rémunération des fonctionnaires outre-mer, comme le préconise la Cour des comptes ? Comptez-vous maintenir les engagements pris par vos prédécesseurs pour la Guyane, c'est-à-dire un premier plan d'urgence d'un milliard d'euros, suivi par un deuxième plan de deux milliards d'euros ? Comment comptez-vous le faire ?

M. Richard Yung. – Notre balance courante se dégrade toujours plus depuis six ans, c'est un indicateur de notre faible compétitivité économique globale : que

comptez-vous faire pour y remédier ? Vous réduisez les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » de 280 millions d'euros, dont la moitié sur l'APD : sur quoi l'autre moitié des réductions porte-t-elle ? La Cour de justice de l'Union européenne a condamné la France pour la contribution additionnelle de 3 % sur les dividendes : avez-vous provisionné la perte de recettes afférente ?

M. Bernard Delcros. – Vous regroupez les missions relevant de la politique des territoires, c'est cohérent ; comptez-vous conserver ce bon outil que sont les contrats de ruralité ?

Mme Michèle André, présidente. – Le Premier ministre a annoncé un plan d'investissement de 50 milliards d'euros, mais on parle aussi d'abandonner le troisième volet du programme d'investissements d'avenir (PIA) : quel en sera le calendrier ? Quel impact sur le déficit en 2018 ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Les 2,1 milliards d'euros supplémentaires de la fiscalité écologique tiennent, pour 900 millions, à la convergence du prix du gazole sur celui de l'essence – car la différence ne se justifie pas, sur le plan écologique –, et, pour 1,2 milliard d'euros, à la hausse de la composante carbone de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

La recapitalisation d'Areva vise la restructuration de l'entreprise, qui s'est avérée incapable de tenir ses calendriers. Le nouvel ensemble comportera trois composantes : Areva NewCo, pour le cycle du combustible ; Areva NP, pour la construction des réacteurs ; Areva SA, qui portera les risques résiduels. Je me souviens qu'en 2005, j'avais visité en Finlande le site d'un réacteur prévu pour deux ans plus tard et qui devait alimenter le pays entier en électricité : ce réacteur n'est toujours pas réalisé, c'est extravagant.

Sur le CICE, il faut distinguer l'augmentation du taux de 6 % à 7 %, décidée pour 2018, et la transformation en allègement immédiat de charges qui a été reportée à 2019, étant donné la charge que cela représenterait pour le budget : il est nécessaire d'attendre l'amorce du redressement.

La baisse de l'impôt sur les sociétés ne doit pas servir à la spéculation, mais bien à redresser le taux de marge des entreprises – il est de 31 % en France, contre 40 % en Allemagne.

La balance commerciale fait partie des éléments structurels qui entrent dans l'analyse européenne de notre situation économique et de nos efforts de redressement. Nous maintenons toutes les aides à l'innovation et nous y ajoutons un fonds d'innovation de rupture, d'un montant de 10 milliards d'euros – un levier supplémentaire dans un environnement que je compte améliorer avec une loi en faveur des PME pour l'an prochain et avec la baisse de l'impôt sur les sociétés.

La contribution additionnelle de 3 % sur les dividendes a été censurée, cela représente une perte certaine pour notre budget – preuve que nous ne gagnons rien à prendre des mesures contraires à nos engagements et au droit européen.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Nous maintenons les engagements pris par nos prédécesseurs pour la Guyane – et vous remarquerez que le ministère de l'outre-mer est le seul à n'être pas touché par les annulations de crédits ou le décret d'avance. Sur le milliard

d'euros du plan d'urgence, 60 % sont déjà budgétés ou réalisés : vous en verrez des concrétisations rapides pour la Guyane. Nous ne prévoyons pas de revenir, dans la prochaine loi de finances, sur la rémunération des agents publics outre-mer.

La suppression de la taxe d'habitation rééquilibrera la situation entre les communes. Nous ciblons une exonération à partir d'environ 1700 euros mensuels de revenus, avec un gain de pouvoir d'achat moyen de 550 euros annuels : voilà les montants à grands traits. Nous entendons débattre de la fiscalité avec les élus locaux, un grand nombre d'éléments sont à considérer.

Vis-à-vis des retraités, je vous rappelle que notre choix politique d'ensemble est de mieux rémunérer le travail, j'assume ce choix. Et nos arbitrages sont plus favorables aux retraités qu'une hausse de 2 points du taux de TVA sans compensation.

Les crédits de l'action extérieure de l'État reculent de 165 millions d'euros, le recul était de 189 millions l'an passé. Sur l'APD, nous serons au-dessus de ce qui figure en loi de finances initiale, la taxe sur les transactions financières (TFF) s'établit à 270 millions d'euros, elle est dynamique et le montant du fonds de solidarité pour le développement progresse : il ne s'agit donc pas d'arrêter des projets.

J'entends les critiques sur les moyens mobilisés pour l'application du droit d'asile ; je n'ignore pas que les réfugiés se voient proposer 600 heures de cours de langue en Allemagne... mais également que ces cours sont payants.

Sur les aides personnelles au logement, une réforme évoquée l'an passé n'a pas été appliquée : la baisse de deux euros des aides, cela représente 140 millions d'économies ; plus largement, comme pour l'ensemble des aides et minimas sociaux, nous allons engager des réformes structurelles.

Sur l'hébergement d'urgence, je partage l'idée qu'il faut analyser la situation par territoire. Nous ouvrons 120 millions d'euros, qui s'ajoutent aux 40 millions d'euros de reports de l'an passé. Nous pensons que cela devrait suffire et nous pourrions y revenir à l'automne en cas de besoins.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Nous articulerons le troisième PIA avec le grand plan d'investissement de 50 milliards d'euros. Les deux fusionneront.

Mme Michèle André, présidente. – Merci, nous passons au second volet de notre débat, consacré au report de la mise en place du prélèvement à la source.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Le Gouvernement, qui a pris connaissance du rapport de votre rapporteur général, souhaite reporter cette mise en place au 1^{er} janvier 2019 pour trois raisons. D'abord, et surtout, nous sommes sensibles aux doutes des entreprises, et notamment des plus petites, qui craignent l'accroissement de la charge administrative. J'ai demandé à l'Inspection générale des finances de rendre, en partenariat avec un cabinet indépendant, un rapport nous expliquant quelle sera cette charge et comment elle peut être allégée. Deuxième raison : alors que 97 % de l'impôt sur le revenu est recouvré, nous ne souhaitons pas voir baisser ce chiffre ! La DGFIP a déjà beaucoup travaillé sur ce sujet mais les syndicats ont des craintes. Je ne les crois pas fondées, mais j'ai souhaité prendre le temps de l'expérimentation – or celle qui était prévue était trop tardive pour être vraiment utile.

Enfin, 97 % des entreprises françaises ont reçu la déclaration sociale nominative (DSN), et il fallait s'assurer que toutes l'aient reçue.

On parle depuis longtemps de cette ténébreuse affaire. Tous nos voisins sont passés au prélèvement à la source. Payer son impôt de manière contemporaine est généralement jugé préférable. En effet, 30 % des assujettis voient leur revenu changer d'une année sur l'autre – en baisse dans 40 % des cas. Cela peut déclencher des problèmes d'endettement, voire de surendettement. Comme 60 % seulement des assujettis optent pour la mensualisation, beaucoup de contribuables épargnent excessivement car ils surestiment le montant de leur impôt, ce qui stérilise des sommes qu'on préférerait voir dépensées dans la consommation.

Vous souhaitez ne pas passer par l'entreprise pour collecter l'impôt. Comme cela introduirait un décalage d'au moins deux mois, l'impôt ne serait plus vraiment contemporain. En cas de prime de fin d'année ou de treizième mois, cela peut poser problème.

Je crois que nous devons rendre l'impôt contemporain. Nous nous donnons le temps de la réflexion, et j'en partagerai les résultats avec vous afin que la décision que nous prendrons ne soit pas idéologique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous pouvons envisager le report, même si nous avons déjà énormément travaillé sur la question. En particulier, nous avons examiné les alternatives au prélèvement à la source. Par exemple, le prélèvement mensualisé contemporain. Le Gouvernement n'y avait pas opposé d'argument probant, si ce n'est celui du décalage de deux à trois mois. Mais notre commission des finances n'est pas en opposition : nous souhaitons trouver une bonne solution. Mon rapport parle d'un choc de complexité car le prélèvement à la source n'est pas compatible avec l'imposition par foyer. C'est bien pour ça qu'il n'a jamais été mis en place, ce que la DGFIP a compensé par une extrême efficacité, sur internet ou en matière de moyens de paiements. En améliorant le portail internet, on peut aboutir à une imposition mensuelle satisfaisante. La confidentialité de l'impôt est mise à mal par le fait de passer par l'employeur, me semble-t-il. Cette option sera-t-elle prise en compte par l'Inspection générale des finances ? Je comprends qu'aucune piste n'est écartée. L'introduction d'un tiers entre le contribuable et l'administration fiscale me gêne.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Le Gouvernement souhaite un impôt contemporain.

M. Philippe Dallier. – Le plus possible !

M. Gérard Darmanin, ministre. – Oui. Vos propositions seront étudiées, et nous en reparlerons. Vous n'avez pas évoqué la fusion de la CSG et de l'IR : nous ne la ferons pas. Je ne crois pas que l'imposition à la source empêche l'imposition par foyer. Le taux neutre ou l'individualisation laisseront à chacun la liberté de choisir.

La confidentialité sera protégée par l'option du taux neutre.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Reste la question des crédits d'impôt. Nous en reparlerons. Je me réjouis qu'aucune option ne soit écartée.

Par ailleurs, je reviens un instant sur l'impact de la transformation du CICE en baisse de charges pour les entreprises prévue pour 2019 : le tableau de la page 17 du rapport

du Gouvernement mentionne un déficit de 2,9 % du PIB mais de 2,1 % du PIB hors cette mesure. Cependant celle-ci est chiffrée à 1 point de PIB en note au bas de ce tableau. Pouvez-vous nous confirmer l'incidence budgétaire de la transformation du CICE en 2019 ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – J'apporterai une réponse écrite à votre interrogation.

Mme Michèle André, présidente. – C'est une bonne idée. Nous l'acceptons volontiers.

La réunion est close à 20 h 10.

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

Mardi 18 juillet 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 heures.

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

- Présidence de M. Francis Delattre, vice-président –

La réunion est ouverte à 17 h 05.

Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social - Examen du rapport pour avis et des amendements déposés sur l'article 9, délégué au fond

M. Francis Delattre, président. – La commission des lois nous a délégué au fond l'article 9 du projet de loi n° 637 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social. Nous examinerons les amendements du rapporteur général et ceux de l'ensemble des sénateurs sur cet article.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La question du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu est bien connue de la commission des finances du Sénat, qui a beaucoup travaillé sur le sujet.

Le 7 juin dernier, le Premier ministre a annoncé le report d'un an de son entrée en vigueur. Le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social contient ainsi un article 9 qui habilite le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour reporter son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

Ce texte nous a été transmis par l'Assemblée nationale le 17 juillet, à la suite de son adoption en première lecture.

La commission des finances du Sénat a reçu une délégation au fond de la commission des affaires sociales pour examiner l'article 9 – qui, soyons clairs, ne présente aucun lien avec le reste du texte. Cependant je me réjouis que ce report soit annoncé suffisamment en amont pour informer les contribuables, sans attendre le projet de loi de finances pour 2018. Le Gouvernement avait probablement besoin d'un vecteur législatif pour faire passer cette disposition.

Le Gouvernement justifie cette demande de report par la nécessité d'« *assurer un meilleur accompagnement dans la mise en œuvre de la réforme* » et de « *rassurer l'ensemble des acteurs économiques* ». Je ne suis pas sûr que cela suffira à rassurer grand monde !

Lors de son audition devant notre commission, le 12 juillet dernier, le ministre de l'action et des comptes publics a rappelé que le Gouvernement était sensible aux préoccupations des entreprises et qu'il souhaitait disposer de davantage de temps pour réaliser un audit sur la charge induite par la réforme, en complément de l'expérimentation qui a débuté avec 700 entreprises et collectivités territoriales volontaires. Il s'agit de s'assurer que le prélèvement à la source n'entraînerait pas de baisse du taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu, actuellement supérieur à 97 %.

Le délai d'un an supplémentaire serait nécessaire pour achever le déploiement complet de la déclaration sociale nominative (DSN), qui concernait mi-avril près de 96 % des entreprises.

Sur la forme, le choix de recourir à une demande d'habilitation à légiférer par ordonnance dans le cadre du projet de loi d'habilitation sur le dialogue social semble avant tout motivé par des raisons d'urgence. Il s'agit de clarifier rapidement la situation pour les contribuables qui devraient, théoriquement, voir l'impôt sur leurs revenus « non exceptionnels » de 2017 annulé dans le cadre de la transition vers le prélèvement à la source. Il convient aussi de modifier les avis d'imposition 2016, sur lesquels doit figurer le taux synthétique de prélèvement à la source appliqué en 2018.

D'un point de vue juridique, ce choix ne soulève pas d'obstacle majeur. L'article 9 figure dans le projet de loi initial du Gouvernement. Or, le Conseil constitutionnel ne juge pas de la cohérence du texte initial, il vérifie uniquement le lien entre les amendements adoptés au cours de l'examen parlementaire et les dispositions figurant dans le texte initial.

De plus, les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire, ne relèvent ni du domaine obligatoire ni du domaine exclusif des lois de finances et toute mesure relevant du domaine de la loi peut être adoptée par ordonnance. Il est donc juridiquement possible de recourir à une ordonnance pour décaler l'entrée en vigueur du prélèvement à la source. Le Conseil d'État l'a confirmé dans son avis sur le projet de loi.

Sur le fond, la demande d'habilitation figurant à l'article 9 porte sur trois ensembles de mesures : toute mesure législative permettant de reporter au 1^{er} janvier 2019 l'entrée en vigueur du prélèvement à la source prévu par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 ; toute mesure pour décaler d'un an l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'année de transition et plus particulièrement le crédit d'impôt de modernisation du recouvrement (CIMR), qui doit éviter une double imposition sur les revenus perçus ou réalisés en 2017 et enfin, le report de l'entrée en vigueur de l'acompte de 30 % sur les crédits d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile ou la garde de jeunes enfants. Le Sénat avait d'ailleurs appelé l'attention du Gouvernement sur ce point et ses préoccupations avaient été partiellement entendues.

L'article 9 fixe à trois mois le délai d'habilitation et le délai de dépôt d'un projet de loi de ratification, respectivement à compter de la publication de la loi et de l'ordonnance.

En première lecture, l'Assemblée nationale a procédé à plusieurs modifications rédactionnelles. En commission, un amendement de Valérie Rabault et Christine Pires Beaune, pour demander au Gouvernement la présentation d'un rapport sur l'expérimentation menée entre juillet et septembre, a été adopté.

À ce stade, il serait prématuré de supprimer l'article 60 de la loi de finances pour 2017 instaurant le prélèvement à la source. Je l'avais écrit dans mon rapport d'information de l'automne 2016 et je persiste : la réforme crée un « choc de complexité » et comporte de nombreux inconvénients, tant pour les contribuables que pour les tiers collecteurs. La récente étude de l'impact de la réforme commandée par la délégation aux entreprises du Sénat le confirme. Pour autant, je ne souhaite pas que l'on en reste au statu quo. L'objectif d'améliorer la contemporanéité de l'impôt sur le revenu, sans passer par les entreprises, doit être poursuivi.

J'avais proposé à l'automne dernier une alternative : un prélèvement mensualisé et contemporain, reposant sur un système d'acomptes, comme c'est déjà le cas pour les revenus des travailleurs indépendants et les revenus fonciers dans la réforme adoptée l'an passé. En cas de variation des revenus ou de changement de situation, les contribuables pourraient moduler le montant de leurs acomptes à tout moment, grâce au site Internet impots.gouv.fr, performant et encore amélioré.

Certains députés, dont le président de la commission des finances Éric Woerth, ont également avancé l'idée du transfert de la collecte de la retenue à la source à l'administration fiscale. Pourquoi en effet introduire un tiers dans la relation duale administration-contribuable ? Le ministre a indiqué que ceci entraînerait un décalage d'un à plusieurs mois entre la variation du revenu et l'ajustement du montant du prélèvement. Pourtant, il pourrait être utile d'explorer plus avant les possibilités offertes par la DSN. Ce serait une amélioration considérable !

Avant de trancher en faveur d'une option plutôt qu'une autre, il me paraît donc avisé de disposer de l'ensemble des informations utiles. Nous prendrons notre décision sur l'avenir du prélèvement à la source lors de l'examen de la prochaine loi de finances, éclairés par l'audit d'ores et déjà confié par le Gouvernement à l'Inspection générale des finances et à un cabinet extérieur.

Afin de mettre pleinement à profit le délai supplémentaire octroyé par le report, je vous proposerai un amendement visant à compléter les informations qui devront être présentées au Parlement avant le 30 septembre 2017. Cela englobe à la fois les résultats de l'expérimentation et de l'audit. L'amendement précise que ces travaux préparatoires complémentaires devront permettre d'identifier des solutions pour améliorer la prise en compte des réductions et crédits d'impôt dans le calcul du prélèvement et réduire la charge pour les tiers collecteurs. Il demande également que les propositions alternatives de retenue à la source par l'administration fiscale et de prélèvement mensualisé et contemporain fassent l'objet de tests et de simulations complémentaires, le tout nous étant remis avant l'examen du projet de loi de finances pour 2018.

Par l'adoption de cet amendement et de l'article 9, la commission des finances montrerait qu'elle n'est pas opposée à toute amélioration de la synchronisation entre la perception des revenus et leur imposition, tout en indiquant clairement que d'autres modalités de mise en œuvre doivent être recherchées. Enfin, je vous proposerai deux amendements rédactionnels.

M. Michel Canevet. – L'option pour la retenue à la source qui existait depuis 1992 pour les indemnités des élus locaux a été supprimée dans la loi de finances pour 2017, un même cadre général d'imposition sur le revenu devant s'appliquer à tous. Quelle est la conséquence du report du prélèvement à la source pour les élus ? Il serait logique de voir l'ancien système perdurer, si la date d'entrée en vigueur du prélèvement à la source pour tous est repoussée d'un an.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il est trop tard : le nouveau régime s'applique déjà sur les indemnités perçues depuis le 1^{er} janvier 2017, date à laquelle la retenue à la source a été supprimée.

M. Michel Canevet. – Mais avec ce report, les élus locaux vont être pénalisés ! La retenue à la source a été supprimée parce que le nouveau dispositif du prélèvement à la source était censé entrer en vigueur en 2018. Repoussé d'un an, il n'est plus neutre fiscalement pour les élus.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je procèderai à un examen plus approfondi de cette question avant la séance.

M. Francis Delattre, président. – C'est une question à poser au Gouvernement.

M. Thierry Carcenac. – Les élus locaux choisissaient le système qui leur semblait le meilleur. L'avantage de la retenue à la source sur leurs indemnités était son plafond à 30 %. Pourquoi faudrait-il garder un système plus généreux pour ces élus, et en exclure les autres contribuables ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Le Sénat avait fait valoir auprès du Gouvernement des arguments en faveur du report du prélèvement à la source. Il est positif que le Gouvernement s’y soit rendu.

Néanmoins, nous sommes en quelque sorte au milieu du gué. Ce report annonce-t-il un enterrement de première classe ? Si ce n’est pas le cas, a-t-on reçu des assurances, de la part du Gouvernement, que la commission des finances du Sénat sera associée aussi bien aux expérimentations qu’aux propositions de modification du dispositif ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il y a en réalité deux raisons expliquant le report de la réforme.

La première est une raison avouée par le ministre compétent : le dispositif ne serait pas encore totalement opérationnel, contrairement à ce que prétend la direction générale des finances publiques (DGFIP).

La deuxième est non avouée : il s’agit à mon sens d’éviter le télescopage avec la baisse des cotisations sociales. Si le salarié, à cause de la mise en place du prélèvement à la source, ne voit pas directement sur sa feuille de paie l’impact de la baisse des charges prévu, l’action du Gouvernement sera illisible.

Comment être certains d’être associés aux réflexions à venir ? À mon sens, le meilleur moyen est de l’inscrire dans la loi, d’où l’amendement que je vais vous proposer. Une étude récente de l’Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) insiste sur le fait que le prélèvement à la source présente peu d’avantages pour beaucoup d’inconvénients. Il y a néanmoins un vrai problème : aujourd’hui, on paie l’impôt sur une base historique. Il faut donc améliorer la contemporanéité de l’impôt. Mais il existe pour cela des voies plus simples que le prélèvement à la source.

M. Francis Delattre, président. – La solution alternative présentée par le rapporteur général est la bonne, il doit la défendre !

Mme Marie-France Beaufls. – Nous sommes contre le principe des habilitations à légiférer par ordonnances, et nous avons voté contre le prélèvement à la source : le report d’un an ne change rien sur le fond, nous voterons contre l’amendement du rapporteur général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis moi aussi hostile aux ordonnances, comme au prélèvement à la source. Quoi qu’il en soit, je souhaite que le contribuable soit informé à l’avance du système qui lui sera appliqué. Je préfère inscrire dans la loi ce report, même si un projet de loi sur le dialogue social n’est pas le véhicule idéal.

M. Thierry Carcenac. – Je félicite le rapporteur général de sa constance et de sa parfaite logique, mais le décalage d’un an qui a été annoncé sera voté, et il n’y a pas lieu d’aller au-delà. Je peux être d’accord avec certains points de l’amendement, pas avec la totalité. Les entreprises sont aujourd’hui tiers collecteurs pour la taxe de la valeur ajoutée (TVA) et les cotisations sociales, les notaires le sont pour les droits de mutation. Pour les entreprises, il s’agit simplement d’ajouter une vingt-quatrième ligne dans la DSN. Reste le cas des très petites entreprises (TPE) : quel est l’impact exact pour elles ? Quelques mois supplémentaires d’expérimentation sont bienvenus, mais on aurait pu élargir celle-ci aux entreprises non volontaires...

L'administration a mis en œuvre les formations et les moyens nécessaires : elle avance – avec constance elle aussi – dans la voie tracée.

M. Francis Delattre, président. – Les petites entreprises seront les plus touchées par la réforme. La protection des données personnelles dans les TPE : voilà un vrai sujet.

M. Marc Laménie. – Le texte est complexe. De quelle durée sera le report ? Je suis pour ma part très réservé sur le prélèvement à la source, après avoir assisté aux auditions, notamment celle des représentants du personnel de la DGFIP. Oui, notre commission doit être force de proposition ! Enfin, j'insiste, pour les petites entreprises, l'affaire est complexe... et coûteuse.

M. Charles Guené. – Pour les élus locaux, il serait bien difficile de revenir au barème spécifique de la retenue à la source, mais peut-être est-il envisageable de prévoir un abattement sur la première tranche pour les maires de communes de moins de 1 000 habitants ? Ce serait une piste à suivre, au moins pour une année.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est un sujet de loi de finances... La question des indemnités des élus locaux était dans le même « paquet » que le prélèvement à la source mais elle a été traitée par l'article 10 de la loi de finances pour 2017 ; elle n'était pas uniquement liée au prélèvement à la source.

EXAMEN DE L'ARTICLE 9

M. Francis Delattre, président. – Nous examinons d'abord les amendements de notre rapporteur général à l'article 9, qui nous a été délégué au fond.

L'amendement rédactionnel COM-90 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mon amendement COM-91 est très important : il complète les informations à présenter aux parlementaires, afin que ceux-ci puissent améliorer le dispositif proposé et explorer d'autres pistes de réforme ; il prévoit en particulier des tests sur la faisabilité du système de prélèvement mensualisé et contemporain que nous proposons. Les conclusions devront nous parvenir en septembre 2017, afin que nous les prenions en compte dans la préparation de l'examen budgétaire.

M. Thierry Carcenac. – Au premier alinéa, vous citez un audit réalisé par l'Inspection générale des finances. Vous avez ajouté la mention d'un cabinet indépendant...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette mention figure dans l'étude d'impact du projet de loi présentée par le Gouvernement lui-même. C'est le cabinet Mazars qui a été désigné.

M. Thierry Carcenac. – Cette mention n'apparaît pas dans l'exposé des motifs. Présenter des propositions sur la manière d'améliorer la prise en compte des réductions et des crédits d'impôt, oui. Quant à « réduire la charge induite pour les tiers collecteurs », je ne vois pas comment, puisqu'il s'agit seulement d'une ligne de plus sur la déclaration sociale nominative (DSN) ! Rares sont les PME et TPE à n'être pas encore passées à la DSN. Le changement de logiciel a un coût au début, mais ensuite la charge est nulle. Sur le prélèvement mensualisé et contemporain, monsieur le rapporteur général, nous ne pouvons vous suivre, nous avons voté pour le système présenté par le Gouvernement d'alors.

M. Vincent Capo-Canellas. – Sous quelle forme le Gouvernement présente-t-il ces informations et à qui ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est un rapport au Parlement, le même que celui mentionné précédemment.

Je vous rappelle que l'étude commandée par la délégation aux entreprises a conclu à un coût pour les entreprises.

Je veux bien remplacer le terme « cabinet indépendant » par « cabinet extérieur », mais cela ne suffirait pas à emporter l'adhésion de tous !

M. Francis Delattre, président. – Le rapport est celui déjà mentionné par l'article 3 que nous examinons, le rapporteur général ajoute seulement des éléments supplémentaires.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous ne modifions pas le principe d'une demande de rapport. Le Gouvernement présente seulement d'autres informations, dans ce rapport ou séparément, comme il le souhaite.

M. Thierry Carcenac. – Le rapport qui figure dans le texte comporte déjà les éléments que vous demandez.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Non, nous complétons la rédaction et nous demandons de tester le prélèvement mensualisé et contemporain.

M. Daniel Raoul. – Pourquoi compléter un rapport qui doit déjà être « exhaustif » ? La phrase est superflète et a surtout pour finalité de faire valider votre position.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Exactement ! Je l'assume.

M. Vincent Capo-Canellas. – La rédaction aurait pu indiquer : « Ce rapport présente également... ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je rectifie en ce sens, car peut-être ma rédaction était-elle ambiguë.

L'amendement COM.91 rectifié est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-92 est adopté.

M. Francis Delattre, président. – Nous en venons à deux amendements de séance.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-81 présenté par Pascale Gruny est très tentant, mais il convient d'attendre les résultats de l'expérimentation. Défavorable.

La commission proposera à la commission des affaires sociales de ne pas adopter l'amendement COM-81.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Même analyse sur l'amendement COM-85 de Philippe Mouiller.

La commission proposera à la commission des affaires sociales de ne pas adopter l'amendement COM-85.

La commission proposera à la commission des affaires sociales d'adopter l'article 9 ainsi modifié.

Contrôle budgétaire – Implantation des radars – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 35

Mercredi 19 juillet 2017

- Présidence de M. Francis Delattre, vice-président –

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016 - Examen du rapport (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes - Communication et adoption de l'avis de la commission (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Débat d'orientation des finances publiques (DOFP) – Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Contrôle budgétaire – Aide publique au développement en matière d'aménagement urbain – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Contrôle budgétaire – Mise en œuvre de la réforme de la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Contrôle budgétaire – Parc immobilier du ministère des armées – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 45.

Article 13 de la Constitution – Audition de M. Robert Ophèle, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l’Autorité des marchés financiers (AMF)

La réunion est ouverte à 14 h 05.

M. Francis Delattre, président. – Nous sommes réunis conformément à la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l’application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution. Nous entendons Robert Ophèle, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l’Autorité des marchés financiers (AMF).

Nous devons ensuite voter sur la proposition de nomination. En application de l’article 3 de la loi organique, les délégations de vote ne sont pas autorisées. L’audition de Robert Ophèle s’est tenue ce matin à l’Assemblée nationale, mais le dépouillement aura lieu de façon simultanée dans les commissions des finances des deux assemblées.

Les votes des deux commissions des finances seront agrégés et seul un vote négatif représentant plus des trois cinquièmes des voix peut empêcher la nomination du candidat.

Je vous précise que cette audition est ouverte à la presse et au public. Elle fait l’objet d’une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat.

Monsieur Ophèle, nous vous souhaitons la bienvenue à la commission des finances du Sénat.

Votre *curriculum vitae* a été distribué aux membres de la commission. Je vous invite maintenant à nous exposer les raisons ayant motivé votre candidature aux fonctions de président de l’AMF et les raisons pour lesquelles vous pensez être bien placé pour exercer cette responsabilité.

M. Robert Ophèle. – Le Président de la République m’a fait l’honneur d’envisager de me nommer en qualité de président de l’Autorité des marchés financiers.

Cette nomination ne peut intervenir qu’après recueil des avis des commissions des finances des deux assemblées et je me réjouis de pouvoir nouer avec vous, à cette occasion,

un dialogue fructueux sur les missions de l'AMF et les axes stratégiques qui pourraient être mis en œuvre. En effet, il est très clair dans mon esprit que l'autorité publique indépendante qu'est l'AMF a naturellement, en contrepartie de son indépendance, des comptes à rendre et une responsabilité toute particulière vis-à-vis du Parlement, avec lequel elle doit travailler en étroite symbiose.

Sachant qu'une large partie de cette audition est réservée à l'échange, je voudrais concentrer mon exposé liminaire sur quelques axes stratégiques que je souhaite mettre en œuvre si ma nomination est confirmée.

Le code monétaire et financier donne à l'AMF une mission apparemment simple : l'AMF « veille à la protection de l'épargne investie dans les instruments financiers et tous autres placements donnant lieu à appel public à l'épargne, à l'information des investisseurs et au bon fonctionnement des marchés d'instruments financiers. »

La protection des investisseurs, donc des épargnants individuels, est ainsi au cœur des missions de l'Autorité, mais, pour qu'il y ait des investisseurs, professionnels ou non, il faut des émetteurs d'instruments financiers nombreux et en bonne santé, des intermédiaires performants, des marchés efficaces et, *in fine*, des investisseurs bien informés. C'est donc bien sur toute la chaîne financière que l'AMF doit veiller.

Or les missions de l'AMF s'exercent dans un environnement en profonde mutation : les modalités de financement de l'économie française évoluent et l'Union des marchés de capitaux se met progressivement en place en Europe. Ces deux évolutions très profondes interpellent l'AMF, qui se doit de les accompagner de façon résolue.

Tout d'abord, les modalités de financement de l'économie française évoluent en profondeur. Je vois, dans ces évolutions, deux tendances lourdes. La première consiste à reporter sur les investisseurs, institutionnels ou particuliers, des risques qui étaient jusqu'à présent assumés par les intermédiaires financiers. La seconde, qui résulte plus d'une volonté de politique économique, consiste à favoriser les financements de long terme, au besoin peu liquides et, si possible, en fonds propres, au détriment des investissements liquides en dette de court terme.

Premièrement, la conjonction de taux très bas, d'exigences réglementaires renforcées sur les intermédiaires financiers traditionnels (banques et assurances) et de l'émergence d'innovations *via* les Fintech, qui permettent de rapprocher directement les besoins et les capacités de financement, conduit à faire supporter par les investisseurs des risques qui étaient habituellement assumés par les intermédiaires professionnels. Les exemples sont nombreux : assurance vie en unités de comptes, au détriment de l'assurance vie en euros, fonds de prêts, placements privés en euro ou « Euro PP », plateformes de financement participatif ou « *crowdfunding* », projet de produit paneuropéen de pension individuelle, qui, nous l'espérons, sera finalisé au cours des prochains trimestres.

Tout cela diversifie de façon bienvenue les canaux de financement de l'économie, mais génère de nouveaux risques, tant au niveau microéconomique – en particulier en termes de bonne information des investisseurs et de bonne compréhension par eux des risques qu'ils prennent – qu'au niveau macroprudentiel, avec le développement des grands gestionnaires de fonds en parallèle au système bancaire et assurantiel. Cela renouvelle à l'évidence en profondeur le rôle de l'AMF. De fait, ce que certains appellent la finance de l'ombre ou « *shadow banking* » entre directement dans le champ de l'Autorité.

La seconde tendance lourde est la prise de conscience que le financement de notre économie serait mieux assuré si, au lieu d'avoir une épargne investie en produits liquides de court terme, on orientait directement ou indirectement l'épargne vers des financements de long terme et en fonds propres. En simplifiant à l'extrême, on pourrait dire que le financement de projets d'infrastructures appelle une épargne longue, quand le financement de l'innovation appelle des financements en fonds propres. Or on observe, en France, une évolution rapide – significativement plus rapide que dans les autres pays européens – de l'endettement des entreprises, qu'il s'agisse du crédit bancaire ou de l'endettement de marché. Il est nécessaire de renforcer l'attractivité du renforcement en fonds propres et, dans cette perspective, tout doit être fait pour renforcer l'attractivité de notre marché réglementé. Bien évidemment, l'AMF a, là encore, un rôle déterminant à jouer.

L'autre évolution profonde de l'environnement réside dans l'émergence d'un marché européen unique des financements – Union bancaire et Union des marchés de capitaux. Cette dernière se met progressivement en place. C'est, dans mon esprit, une ardente obligation pour assurer, là encore, un meilleur financement de nos économies, tout particulièrement celui des investissements dont nous avons besoin pour augmenter notre potentiel de croissance. Mais un marché unique passe par l'émergence de règles communes et d'une supervision homogène, si ce n'est unique, tout cela, je le rappelle, dans le contexte du Brexit, qui, *de facto*, doit faire de l'AMF un superviseur de référence dans l'Union européenne.

Cela implique que l'AMF soit très présente dans toutes les instances européennes, singulièrement à l'Autorité européenne des marchés financiers, tant en y détachant des agents qu'en participant activement à ses instances de gouvernance. Le rôle de l'Autorité européenne des marchés financiers doit être renforcé et la place de l'AMF doit y être très importante, si ce n'est prépondérante, après le départ de la *Federal Conduct Authority* (FCA) britannique. Mais, pour occuper une vraie place en Europe, l'AMF doit être présente en dehors de celle-ci, par des contacts bilatéraux avec ses principaux homologues et par son action dans les organisations internationales – je pense en particulier à l'Organisation internationale des commissions de valeurs (IOSCO), et au Conseil de stabilité financière (FSB), qui a en charge d'assurer la stabilité financière au niveau mondial et de proposer les évolutions réglementaires permettant de l'atteindre.

Ces mutations conduisent à adapter la manière dont l'AMF exerce ses missions.

L'AMF est souvent perçue comme le gendarme des marchés, avec sa surveillance permanente, ses contrôles, ses enquêtes et sa commission des sanctions. Ces missions sont naturellement fondamentales, car elles assurent le bon fonctionnement des marchés, en réprimant sans faiblesse les abus de marché, en faisant respecter sans faiblesse les règles déontologiques, en exigeant une information financière de qualité et une publicité non trompeuse, tout particulièrement lorsque les produits sont complexes, voire atypiques. *In fine*, ces missions assurent la confiance des participants de marché. Elles permettent également une connaissance fine de ces marchés, de sa microstructure et des risques qu'ils font courir à nos économies. Mais ces missions ont une forte dimension européenne et internationale. Moins de 50 % des transactions déclarées et analysées par l'AMF sont issues de déclarations françaises, de prestataires de services ou d'entreprises de marché. Plus de 50 % viennent donc de déclarations de régulateurs étrangers, singulièrement de la FCA britannique. Les enquêtes font régulièrement appel à la coopération internationale, particulièrement, là encore, avec la FCA. La commercialisation de produits en libre prestation de services à l'intérieur de l'Union européenne, et pense qu'il y en aura de plus en plus, appelle également une remise à

plat, sous l'égide de l'Autorité européenne des marchés financiers, de la coopération entre régulateurs du pays d'émission (« *home* ») et du pays de diffusion (« *hosts* »). L'harmonisation et la coopération européennes sont donc vitales, et la coopération internationale, essentielle.

Au-delà de son rôle de gendarme des marchés, l'AMF, c'est aussi soutenir et aider. C'est d'abord soutenir l'industrie financière française et la place de Paris pour qu'elles se développent et, de ce fait, facilitent le financement de l'économie française au coût le plus bas possible. Cela consiste également à soutenir l'industrie de la gestion, les infrastructures de marché localisées à Paris, ainsi que toutes les innovations financières, avec des services proposés par des Fintech souvent très innovantes, mais qu'il convient d'aider dans le parcours complexe de la réglementation. Vous avez vous-même contribué de façon décisive à la réflexion dans ce domaine dans votre rapport récent sur les places financières, dont beaucoup de préconisations ont, me semble-t-il, été retenues par le Gouvernement.

Il s'agit également d'aider les investisseurs, singulièrement les investisseurs non professionnels, à comprendre les risques qu'ils prennent et, en cas de problème, de leur proposer un service de médiation. Un médiateur, à l'AMF, remplit cette fonction.

Le système financier sera, dans cinq ans, profondément différent de celui que nous connaissons aujourd'hui : il sera plus européen, plus orienté vers le financement direct de l'économie réelle. Cette mutation nécessite la mobilisation coordonnée de toutes les autorités publiques – l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ; l'AMF ; l'Autorité des normes comptables (ANC) ; la Banque de France ; les services du ministère de l'économie – et le soutien résolu du Parlement. Comment pourrait-on traiter de la supervision des chambres de compensation ou des prestataires de services d'investissement sans mobiliser les deux superviseurs et la banque centrale ? Comment surveiller efficacement la commercialisation des produits financiers sans un pôle commun ACPR-AMF pugnace ? Comment traiter de l'éducation financière du public sans mobiliser tous les services de l'État ? Comment peser dans les débats internationaux sans coordonner étroitement nos positions ?

À la sortie de mes études, j'ai souhaité me consacrer au service public économique et financier. J'ai donc rejoint la Banque de France en 1981. J'y ai trouvé une institution particulièrement ouverte et tolérante, qui m'a permis d'exercer des métiers très divers. Sous-gouverneur depuis le début de l'année 2012, j'ai en fait passé l'essentiel de ma carrière professionnelle dans des responsabilités en relation directe avec les marchés financiers, en tant qu'acteur – la Banque de France est un acteur important des marchés financiers : elle gère, en dehors même des opérations de politique monétaire, environ 200 milliards d'euros sur des supports très diversifiés – et, surtout, en tant que régulateur ou superviseur des banques, des assureurs, des infrastructures de marché, des entreprises d'investissement, en raison des fonctions que j'ai occupées ou que j'occupe au titre de la Banque de France lorsque j'en étais directeur général des opérations, de l'ACPR, que je préside sur délégation du gouverneur, de la BCE, puisque je siége au conseil de surveillance, lequel a en charge la supervision unique des banques de la zone euro, ou encore de l'AMF, dont je suis membre du collège.

Je pense ainsi être à même, avec l'aide d'un collègue riche d'expertises très diverses, de piloter l'AMF dans la période complexe qui s'ouvre, où les autorités nationales vont devoir s'impliquer plus largement dans les débats européens et accompagner de façon rigoureuse l'essor des financements de l'économie *via* des opérations de marché. Dans un

contexte marqué par la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, l'AMF a vocation à devenir une référence européenne, si ce n'est la référence, des superviseurs de marché et à être moteur dans l'émergence d'un système européen de supervision associé au marché unique des capitaux.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous avez très justement parlé du Brexit et de ses conséquences. Vous savez que ce sujet intéresse particulièrement la commission des finances du Sénat. Vous avez mentionné le rapport que j'ai rédigé à ce sujet et relevé que la plupart des propositions que j'y ai formulées ont été retenues par le Gouvernement, ce dont nous nous réjouissons.

Dans les différents déplacements que nous avons effectués, nous avons systématiquement évoqué, avec les régulateurs, le risque d'installation d'entités boîtes aux lettres, qui permettraient en quelque sorte de contourner le problème du passeport, au sein de l'Union européenne.

Si vous êtes nommé président de l'AMF, vous serez membre du collège des superviseurs de l'Autorité européenne des marchés financiers. Quelle serait votre position sur cette question ? Comment peut-on, à votre sens, prévenir ce risque ?

Je veux ensuite poser deux questions sur l'attractivité de la France, toujours dans le contexte du Brexit.

On entend parfois dire que la France surtranspose les réglementations financières – il semble que ce soit une maladie française, au-delà du seul domaine des marchés financiers. Le Gouvernement a déclaré qu'il ne souhaitait pas surtransposer. On peut notamment penser au projet de directive MIF 2, qui laisse une certaine marge de manœuvre, par exemple sur les seuils de publication des opérations financières. Pensez-vous que la France surtranspose les réglementations européennes en matière financière ? Comment assurer la compétitivité de la France, tout en assurant l'application d'une réglementation européenne, sans surtransposition ?

Pour ce qui concerne les Fintech, un certain nombre de jeunes pousses, que nous avons entendues dans le cadre du rapport sur le Brexit, évoquent la nécessité d'une réglementation spécifique, plus adaptée : le « bac à sable » réglementaire. Certains l'ont mis en place ; d'autres sont plus hésitants. Il est vrai que la voie est complexe. Les flux financiers pouvant être importants, il faut évidemment assurer la sécurité des transactions. Pensez-vous qu'il faille, pour les Fintech, une réglementation spécifique de type « bac à sable » ?

Enfin, l'adoption d'amendements que j'avais déposés a permis d'étendre l'interdiction de la publicité des produits exotiques. Malheureusement, les intérêts financiers sont tellement importants que ces produits continuent à fleurir, avec, parfois, des drames, des épargnants ruinés. La FCA a ouvert une enquête sur les plateformes fournissant des produits en ligne. Comment assurer une protection effective, renforcée, de l'épargnant face à ce que votre prédécesseur qualifiait d'« *escroquerie systématique* » ?

M. Robert Ophèle. – Pour certaines de ces questions, la réponse ne peut qu'être européenne.

Pour ce qui concerne les boîtes aux lettres, il s'agit d'une préoccupation majeure. Une politique de localisation n'est pas efficace si la localisation consiste en une simple boîte aux lettres ! Les centres de maîtrise du risque ne sont alors pas localisés.

Comment éviter la boîte aux lettres sans tomber dans l'excès inverse, qui consisterait à obliger à ce que tout soit réalisé sur place, alors même qu'il peut être pertinent que des économies d'échelle induisent des gestions de risque à un niveau plus vaste que le territoire national ou européen, voire à l'échelle internationale ? La réponse n'est pas simple parce qu'elle dépend de l'activité que l'on exerce et de la chaîne de décision du superviseur. En matière bancaire, il existe désormais un superviseur unique.

Notre doctrine est bien ancrée dans un certain nombre de textes. L'externalisation d'une fonction essentielle ne peut être réalisée que sous un certain nombre de règles extrêmement précises.

En matière bancaire, nous avons dit aux établissements qu'ils ne pourraient pas s'installer dans la zone euro et déboucler toutes les opérations qu'ils y réaliseraient sur un centre, par exemple à Londres, où demeurerait l'essentiel. L'existence d'un ancrage réglementaire et d'un superviseur unique, qui le met en œuvre de façon cohérente et homogène sur la zone, permet donc la mise en place d'un certain nombre de principes.

En matière d'assurance, il n'y a pas de superviseur unique, mais il existe un corpus de règles.

Pour ce qui concerne les sociétés de gestion ou les services financiers, le corpus de règles est très faible. En l'état actuel des textes, l'établissement ne peut pas proposer ses services aux particuliers dans un pays. En revanche, la gamme de libres prestations de services est beaucoup plus étendue pour ce qui concerne les services offerts aux professionnels.

Cela étant, le corpus de règles sur l'externalisation de fonctions essentielles aux établissements qui veulent s'installer en Europe est très faible.

Actuellement, un débat a lieu à l'Autorité européenne des marchés financiers pour harmoniser une approche cohérente entre tous les pays, en particulier sur l'absolue nécessité de la présence physique, *in situ*, d'un certain nombre de fonctions clés. Ce débat, très complexe, montre bien qu'il faut aller plus loin dans l'harmonisation des règles européennes, pour éviter une concurrence par le bas qui se ferait au détriment de tous. Si l'on peut déjà observer un premier résultat, les personnes devant être physiquement présentes pour la localisation d'un service financier, il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine.

La surtransposition, aussi qualifiée de *gold plating*, est toujours une tentation. L'approche du Gouvernement sur ce sujet me paraît, d'ailleurs, extrêmement intéressante. Il s'agit de revenir en arrière lorsqu'une surtransposition est constatée. En effet, on fait parfois de la surtransposition sans le vouloir ! Mais le souci de tous les superviseurs, de tous les régulateurs français depuis quelques années est vraiment d'éviter ce phénomène. Vous avez évoqué la transposition de la directive MIF 2 : pour y avoir participé, en tant que membre du collègue de l'AMF, je peux vous assurer que nous avons essayé de réduire cette tentation au maximum.

Je prends l'exemple du financement de la recherche, sujet qui a quelque peu ému parce qu'on avait le sentiment, à raison du reste, que la mise en œuvre des règles résultant de la directive MIF 2 se ferait au détriment de la recherche sur les valeurs moyennes, dont le coût est aujourd'hui mutualisé avec le coût de la recherche sur les grandes valeurs. L'identification du coût de la recherche, sa prise en charge explicite par la société de gestion ou sa refacturation explicite au client, qui doit donner son accord, sont quelque peu compliquées. Après avoir consulté tous les professionnels, l'AMF va rendre public un guide sur la mise en œuvre de la directive. Vraiment, je crois qu'il n'y a là aucune surtransposition.

J'en viens à la question des Fintech et de l'alternative entre « bac à sable » et approche proportionnelle. On évoque souvent la proportionnalité, le terme a de quoi séduire - la réglementation est très compliquée mais on va l'appliquer de manière proportionnée -, mais, dans les faits, la proportionnalité est très difficile à mettre en œuvre, d'où l'idée du bac à sable. Votre rapport présente bien les arguments pour et contre ces deux approches mais nous considérons que le vrai bac à sable n'est pas compatible avec la réglementation européenne. Il y a actuellement une consultation européenne en la matière, qui permettra peut-être d'évoluer.

Par exemple, on trouve beaucoup de Fintech dans le système de paiement ; elles peuvent commencer petit, en étant d'abord agents d'un établissement de paiement, puis devenir établissements de paiement avant de se transformer en établissements de crédit. Il existe donc une gradation. L'ACPR et l'AMF travaillent conjointement sur ce sujet, car il faut parfois des combinaisons de licences pour offrir un panel de services. Il faut aider, accompagner ces sociétés. Très souvent, la réglementation sur ces niches n'est pas si lourde qu'on le croit. Ce qui est compliqué, c'est la multiplicité des niches.

À terme, une Fintech qui réussit vraiment, qui se développe, a vocation à avoir le statut le plus général possible, celui d'établissement de crédit, qui fournit l'ensemble des services. Je ne ferai pas ici la cartographie complexe des niches, mais il faut les aider à trouver la bonne licence ; selon moi, ce n'est pas si complexe.

En ce qui concerne la publicité, le combat n'est pas perdu d'avance, mais il ne doit pas être que répressif. Il faut bien sûr l'être, et la loi « Sapin 2 » donne des outils pour cela, mais la clé, c'est l'éducation financière. Il faut que les gens comprennent que la promesse d'une rentabilité de 20 % par an a quelque chose de louche. La Banque de France et l'AMF ont tenté de joindre leurs forces dans ce combat.

M. Francis Delattre, président. – Nous avons beaucoup légiféré depuis 2008, en France et en Europe. Le Président de la République souhaite réorienter l'épargne française vers l'économie, pour accroître la part de financement par les marchés, plus faible que dans les pays anglo-saxons

Dans ce cadre, après une carrière dans le monde bancaire, votre candidature aux fonctions de président de l'AMF doit-elle être interprétée comme la volonté d'accompagner ce virage et de renforcer les garanties offertes aux épargnants ? Devons-nous encore compléter notre réglementation financière en Europe ?

M. François Marc. – Votre exposé illustre vos états de service et votre bonne compréhension des éléments de doctrine qui sont des atouts pour ce poste. Je veux évoquer le modèle français. Vous avez indiqué notre souhait que la France devienne une référence en Europe en matière de régulation. L'Allemagne a un régulateur unique – la BaFin –, de même

que six autres pays de la zone euro. Quel est votre sentiment sur l'organisation française, qui repose sur l'ACPR et l'AMF ? Faut-il envisager un rapprochement ?

Le focus de la cartographie des risques pour 2017 de l'AMF porte sur les cyberattaques. Vous avez indiqué en 2014 que le secteur financier est la deuxième cible de ces attaques, derrière les administrations publiques. Comment mieux protéger le secteur financier ?

Enfin, sur les risques liés aux nouvelles technologies, quel regard portez-vous sur l'activité des *traders* à haute fréquence ? L'AMF est-elle assez outillée pour surveiller le comportement de ces acteurs ?

M. Richard Yung. – Ma première question rejoint celle de François Marc. Pensez-vous que l'AMF est suffisamment outillée en personnel pour faire face à ses missions ? Quand on la compare aux autres régulateurs européens, l'AMF est plutôt du côté des petits. Votre budget, dont nous avons déjà débattu, est plafonné à 94 millions d'euros. C'est un plafond de verre, vous ne pouvez pas avancer ni recruter. De plus, les contributions du secteur financier sont supérieures à ce montant, mais la part qui revient à l'AMF étant plafonnée, le reste s'apparente à un impôt. C'est donc très discutable.

M. Robert Ophèle. – La question des ressources, c'est la face Nord du Mont-Blanc.

M. Richard Yung. – Sur l'Autorité européenne des marchés financiers, nous sommes nombreux à partager ce que vous avez dit. Il est nécessaire de développer le marché européen de capitaux, mais cela n'avance pas. La révision de la directive sur les prospectus est sûrement louable, mais ne changera pas le monde. Certains pays ont de l'épargne à investir et d'autres ont des investissements à financer, mais on n'arrive pas à organiser les flux entre ces pays.

Comment voyez-vous donc la contribution de l'AMF à ce sujet et faut-il aller vers un superviseur européen unique des marchés financiers, comme c'est le cas de la division de la BCE qui supervise le système bancaire ?

M. Marc Laménie. – Nous restons attachés, dans les départements, aux antennes de la Banque de France. On se heurte beaucoup, dans les territoires, au monde des banques et des établissements de crédit, c'est un monde inaccessible, les petits artisans ou les petites entreprises sont confrontés à bien des barrages et des projets modestes ne voient pas le jour. Comment favoriser l'accès aux financements ?

M. Robert Ophèle. – J'ai eu le sentiment de participer à la création de l'Union monétaire puis à celle de l'Union bancaire. Je trouve stimulant de participer à la création effective de l'Union des marchés de capitaux. Si le fait d'avoir fait ma carrière à la Banque de France rassure, je m'en réjouis.

Il y a un superviseur des banques et des assurances et un superviseur des marchés. On trouve toutes les organisations dans le monde et le temps n'est pas aux modifications institutionnelles. La clé, c'est la coopération. Elle fonctionne et elle continuera de fonctionner. Faire des modifications institutionnelles, c'est s'écarter du sujet important. Au Royaume-Uni, on est passé d'un système à l'autre puis on est revenu à l'organisation initiale. Le 13 juillet dernier, le nouveau président de la *Securities and Exchange Commission* (SEC) a prononcé un

discours articulé autour de huit axes ; le dernier était : la coordination entre agences est la clé du succès. C'est important chez nous aussi. Cette coordination existe et on va essayer de l'amplifier. Des modifications institutionnelles seraient donc un divertissement par rapport aux vrais sujets.

Cela dit, au Royaume-Uni, 4 500 personnes sont investies dans la régulation du système financier. En Allemagne, cela représente 3 000 personnes. En France, l'ACPR et l'AMF représentent 1 500 personnes. Cet écart pose des questions, tout de même, eu égard à l'importance du système financier dans notre pays. Si l'on veut qu'il se développe, il faudra bien faire quelque chose. Ainsi, notre budget est plafonné à 94 millions d'euros, mais on récolte environ 110 millions d'euros et on dépense entre 100 et 110 millions d'euros. Par conséquent, si l'on maintient ce plafond, on devra réduire nos effectifs, alors que tous les régulateurs européens les augmentent de façon très significative. Je pense que cela fera l'objet d'un débat le moment venu, mais il est étrange d'avoir un plafond inférieur à nos ressources collectées et aux dépenses effectives.

Une des particularités de l'AMF est qu'elle est très rigoureuse dans ses procédures d'enquête, de contrôle et qu'elle assure un suivi pointu des marchés et fait de l'analyse des données. Vous citez les transactions à haute fréquence. Grâce à ce suivi, les acteurs qui ne respectaient pas les règles ont été poursuivis et condamnés. L'AMF est la seule autorité en Europe, hors Royaume-Uni, à l'avoir fait, car elle est la seule à avoir la capacité d'analyse très fine nécessaire pour le faire – c'est d'ailleurs peut-être là une manifestation du génie français, on mathématise beaucoup – et il est très important que l'évolution du système d'information maintienne cette capacité. Il s'agit d'une expertise française indispensable.

En ce qui concerne les cyberattaques, il est vital d'être très attentif, car il y a une interconnexion forte des acteurs et beaucoup d'innovation informatique en la matière, ce qui ouvre la brèche à des attaques de plus forte ampleur encore. Ainsi, la directive relative aux systèmes de paiement, permettant d'initier des paiements entre comptes, touche à un domaine dans lequel les risques de cyberattaques sont significatifs ; il faudra bien les mesurer avant de mettre en œuvre les dispositifs. Par exemple, quand on crée une plateforme de financement participatif, il faut étudier sa résistance aux attaques. En France, l'Agence nationale de sécurité informatique (ANSI) valide les dispositifs touchant à un système d'importance vitale et il faut conserver cette dimension. Ensuite, il y a un réseau européen dans ce domaine ; dès qu'il y a une attaque quelque part, on se tient au courant pour y faire face.

Quant à la supervision unique, c'est un long chemin, cela ne se décrète pas. Le premier stade consiste à se donner des règles communes, à les faire émerger à tous les niveaux, des grands principes aux procédures concrètes. Ensuite, second stade, chacun est censé les mettre en œuvre au niveau national ; on se regarde les uns les autres et on vérifie que chacun l'applique, de manière cohérente. Enfin, dernière étape, on passe à la supervision unique. On en est très loin. Il y a un marché unique et, un jour ou l'autre, on n'aura plus vingt-neuf superviseurs mais un seul. Telle est ma vision des choses.

Votre question, monsieur Laménie, relève plus du système bancaire que de l'AMF, mais la Banque de France a une implantation territoriale fine, dans chaque département. C'est un choix stratégique, qu'elle a confirmé. Elle est le relais de l'AMF et nous travaillons conjointement pour aider le tissu économique local dans sa recherche de financement ou de crédit, tant pour les entreprises que pour les particuliers. Il y a un droit au compte en France mais pas de droit au crédit ; chacun doit donc faire de son mieux et la présence fine de la Banque de France sur le territoire est cruciale à cet égard.

M. Claude Raynal. – La commission des finances du Sénat porte un regard positif sur le travail et les résultats de l'AMF. Nous avons eu des relations privilégiées avec vos prédécesseurs, ce qui nous a permis d'avoir un aperçu régulier des avancées de cette autorité.

Nous avons eu le même sentiment positif au moment de la question du *non bis in idem* ; il fallait absolument, selon nous, conserver la qualité des enquêtes de l'AMF et la rapidité de ses sanctions. Nous souhaitions donc privilégier cette vision financière à une approche judiciaire. À cet égard, la loi du 21 juin 2016 réformant le système de répression des abus de marché précise les relations entre le Parquet national financier et l'AMF. Pourriez-vous nous faire un retour sur la qualité de ces relations et sur la répartition de ce qui relève du Parquet national financier et ce qui relève de l'AMF ?

Sur la nécessité de la formation et de l'éducation des consommateurs, effectivement, un produit revendiquant 20 % de rendement devrait appeler à la prudence. Mais comment est-il possible de protéger le consommateur malgré lui, car il n'est pas toujours capable d'avoir une analyse fine ?

Sur l'Union des marchés de capitaux, on a l'impression que, après l'instauration de règles sur les prospectus, la titrisation ou le capital-risque, beaucoup de pays freinent quand il s'agit de renforcer les règles parce qu'ils pensent que la réglementation viendra des grands pays et qu'elle les écartera de leur propre marché des capitaux. Quels sont vos espoirs de progrès sur la voie de l'Union des marchés de capitaux ? À quelle échéance ? Il s'agit d'un sujet majeur pour le financement des grandes infrastructures et de l'industrie.

Mme Fabienne Keller. – J'aurai une seule question, prolongeant celle du rapporteur général sur les suites du Brexit. Un espoir de la place financière de Paris est de récupérer une partie de l'activité financière londonienne, mais je redoute un accord entre la bourse de Londres et la bourse allemande afin que les transactions transitent uniquement sur le territoire européen. Avez-vous travaillé sur ce risque ? Pourra-t-on l'éviter ? En effet, on comprend bien l'intérêt britannique de conserver les activités de transaction à Londres et de faire en sorte que la transaction ne passe que pendant un instant de raison sur le territoire de l'Union européenne...

M. Claude Nougéin. – La France compte de belles entreprises de taille intermédiaire (ETI), même si d'autres pays en Europe, comme l'Italie, en ont plus que nous. Lorsqu'elles ont besoin de financer leur croissance, deux solutions s'offrent à elles : s'adosser à un grand groupe international ou accéder au marché financier.

La première solution présente des problèmes d'indépendance et, pour l'élu de province que je suis, des soucis d'aménagement du territoire et des risques de délocalisation. D'où l'intérêt de la deuxième solution. Or entrer sur le marché financier est un processus long, coûteux et complexe ; en sortir est très long, très coûteux et très complexe ! De nombreux chefs d'entreprises familiales et régionales peuvent en témoigner.

En tant que président de l'AMF, pourrez-vous et aurez-vous les moyens de faire œuvre utile pour notre économie en fluidifiant et en facilitant l'accès des ETI au marché financier ?

M. Yannick Botrel. – La presse fait régulièrement état de bulles financières en voie de reconstitution à travers le monde. Nous savons les dégâts qu'elles ont récemment

produits. Décelez-vous des risques potentiels auxquels nous pourrions être confrontés ? Quelle action pourriez-vous mener dans ce domaine ?

M. Maurice Vincent. – Quel est votre point de vue sur la localisation des chambres de compensation après le Brexit ? Notre pays peut-il envisager un transfert de ces institutions ?

M. Robert Ophèle. – Sur le Brexit, j’observe que la fusion entre le London Stock Exchange (LSE) et la Deutsche Börse n’a pas eu lieu.

Mme Fabienne Keller. – Cela n’empêche pas...

M. Robert Ophèle. – Mais cela n’aide pas !

Les bourses de l’Union, en particulier la Deutsche Börse mais aussi Euronext, n’ont pas intérêt à servir de simples boîtes aux lettres. La Deutsche Börse et Euronext ont une carte à jouer pour accueillir non seulement les entreprises de la zone qui veulent être cotées, mais aussi les entreprises internationales qui souhaitent être cotées en Europe. En effet, l’excédent de paiements courants en Europe est de 300 milliards d’euros par an : le marché européen est donc très attractif.

En Europe, il existe d’importantes chambres de compensation. En France, Clearnet, filiale de la London Clearing House (LCH), elle-même filiale de LSE Group, compense des produits d’Euronext et, de façon très significative, des opérations de pension livrée (*repo*) en euros et de couverture de défaillance (*Credit Default Swap*). En Allemagne, Eurex a également une capacité de compensation extrêmement forte.

La localisation de la compensation suscite beaucoup d’émotion des deux côtés de la Manche, car elle renvoie à la question de la reconnaissance des établissements situés dans des pays tiers. Le Brexit conduit à revoir cette question de manière brutale. Nous n’aurions jamais imaginé que cette reconnaissance concernerait des établissements à nos frontières, et non plus des établissements en Asie ou aux États-Unis.

La Commission européenne a proposé une révision de la réglementation en la matière, dite « Emir » (*European Market and Infrastructure Regulation*), qui me paraît intéressante. En effet, on peut appliquer une réglementation impeccable, absolument équivalente à la nôtre, dans un pays tiers ; pour autant, cela ne signifie pas que nous avons le droit de compenser 100 % du produit concerné dans cette chambre. C’est une question non pas de qualité de supervision, mais de souveraineté. Si les règles appliquées par le pays tiers, aujourd’hui équivalentes *de facto*, sont modifiées alors que la totalité des produits y est compensée, nous perdons toute capacité de peser dans le débat. S’agissant de certains produits sensibles pour nos économies, il doit y avoir, selon moi, des alternatives effectives dans l’Union européenne. C’est ce qui est en filigrane dans l’approche à trois niveaux de la proposition de la Commission européenne : les chambres de compensation standards, systémiques et super-système.

Sur la question de la publicité, l’AMF est face à un dilemme. Aujourd’hui, elle vérifie les publicités *ex ante*, ce qui est extrêmement lourd, pour une efficacité certes réelle mais pas totale. Tout dépend des moyens qui lui sont accordés. La formation des publics doit mobiliser tous les acteurs intéressés. L’AMF est très présente dans ce domaine, notamment avec *lafinancepourtous.com*, une plateforme internet qui offre de nombreux supports

éducatifs. Nous avons intégré cet outil dans une approche plus large conduite avec la Banque de France, qui a été investie d'une mission nationale. La clé, c'est l'éducation financière. Il faut donner des réflexes aux jeunes. De nombreuses conventions sont en train d'être conclues avec les rectorats afin de fournir des supports sur le terrain, en s'appuyant sur le réseau de la Banque de France.

J'en viens aux ETI, qui sont moins nombreuses en France qu'ailleurs. Pour qu'une PME devienne une ETI et pour que cette ETI prospère, deux éléments sont à prendre en considération. Le premier est le marché boursier (Alternext, le compartiment B...). Le second, sur lequel nous nous sommes mobilisés avec la chambre de commerce de Paris-Île-de-France, le ministère de l'économie, l'AMF et la Banque de France, est le développement d'un marché de placements privés. Une ETI ne peut pas faire d'émission obligataire, car le marché doit connaître l'émetteur et ainsi faire confiance à sa signature. Si une entreprise émet pour 20 millions d'euros, et surtout si elle ne le fait qu'une seule fois, cela n'intéressera personne !

Nous avons considéré qu'il fallait développer un marché du placement privé, avec des investisseurs institutionnels, pour des émissions de 10 à 20 millions d'euros – des montants qui correspondent aux investissements des ETI. Pour que ce marché se développe, il faut que personne n'ait le sentiment qu'il pourrait exister un conflit d'intérêts. Il faut une charte de bonne conduite qui doit être respectée sur ce marché. C'est ce que nous avons élaboré avec les parties prenantes – avocats, banques, émetteurs.

En ce qui concerne le marché boursier, un travail est actuellement mené pour faciliter la sortie de ce marché. L'idée est que l'on ne rentre sur le marché que si l'on sait que l'on peut en sortir.

Certains d'entre vous ont fait remarquer que l'Union des marchés de capitaux est décevante, qu'elle n'avance pas. La directive prospectus est une avancée, mais elle ne constitue pas un progrès assez significatif. Néanmoins, il faut garder espoir, car on s'aperçoit qu'il faut traiter trois sujets, même s'ils sont compliqués, pour réussir cette union.

Le premier sujet est le droit de la faillite. Aux États-Unis, le *Chapter 11* constitue une règle commune. Si le droit de la faillite est complètement différent d'un pays à l'autre dans un marché unique, un investisseur ne fera pas l'effort de connaître toutes ces règles. Pour aller vers une plus grande fluidité, il faut progresser sur ce point. Nous y travaillons.

Le deuxième sujet, qui n'est pas décisif, est les normes comptables. Si elles sont très différentes, elles peuvent constituer un obstacle.

Le troisième sujet est la création de produits paneuropéens de long terme. Les fonds d'investissement de long terme (*Long Term Investment Funds*, LTIF) existent déjà ; un produit paneuropéen de pension individuelle est en projet. Pour l'instant, ce produit n'est pas satisfaisant, mais il constitue une base à améliorer.

S'agissant du Parquet national financier (PNF), il faut raisonner en termes de vitesse de sanction. La vitesse n'est pas la même à l'AMF et au PNF. Mais les peines sont différentes. Même si elles sont virtuelles, les peines de prison ne doivent pas être négligées. L'enquête est toujours conduite par l'AMF qui propose au PNF de se saisir de l'affaire. Le PNF se saisit souvent du dossier lorsqu'il existe des affaires connexes, afin d'obtenir un « effet masse ». Le *non bis in idem* a été une surprise pour beaucoup. Nous avons trouvé une

solution équilibrée à ce stade. Il est trop tôt pour faire un bilan, mais les échos que j'ai entendus ne sont pas négatifs.

Pour ce qui concerne les bulles financières, nous avons en France un Haut Conseil de stabilité financière, dont la fonction est d'identifier, le plus en amont possible, d'éventuels risques, que ce soit chez nous ou à l'étranger, s'ils peuvent avoir des conséquences dans notre pays.

On peut distinguer différentes sortes de bulles : celles qui touchent les avoirs financiers ; celles qui atteignent les prix de l'immobilier et qui sont plus dangereuses, car elles concernent un nombre plus important de personnes, dont la mobilité est de fait réduite, ont des effets durables et touchent le secteur du bâtiment.

Aujourd'hui, le risque n'est pas considéré comme alarmant pour l'immobilier des particuliers. Nous avons eu une inquiétude sur l'immobilier commercial, mais la bulle ne semble pas prospérer. On examine aussi l'endettement des entreprises, considéré comme un peu trop rapide en France, mais il faut analyser de manière plus granulaire les faiblesses que cela peut révéler. On surveille également le risque que peut représenter la valorisation élevée des bourses aux États-Unis, ainsi que le niveau inquiétant des crédits automobiles et des crédits aux étudiants dans ce même pays.

La surveillance s'exerce à tous les niveaux : français, européen, mondial.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je me demande si l'AMF est suffisamment active en matière de lutte contre le blanchiment.

M. Robert Ophèle. – Je prends note de votre préoccupation. À l'ACPR, nous avons fait un effort important dans ce domaine, que ce soit pour les banques et, ce qui était moins naturel, pour les assurances.

M. Francis Delattre, président. – Je vous remercie, monsieur Ophèle.

M. Robert Ophèle quitte la salle de réunion.

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.

Vote sur la proposition de nomination du président de l'Autorité des marchés financiers (AMF)

La commission procède au vote sur la proposition de nomination du président de l'Autorité des marchés financiers et au dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des finances des deux assemblées.

MM. François Marc et Dominique de Legge, secrétaires, sont désignés en qualité de scrutateurs.

M. Francis Delattre, président. – Voici le résultat du vote :

Nombre de votants : 21 ; Blancs : 3 ; Pour : 18 ; Contre : 0.

Ce vote sera agrégé à celui de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La réunion est close à 15 h 30.

Jeudi 20 juillet 2017

- Présidence de M. Francis Delattre, vice-président, et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes –

La réunion est ouverte à 9 h 25

Gouvernance et approfondissement de la zone euro - Audition de M. Alberto de Gregorio Merino, directeur Affaires économiques et financières, budget et fonds structurels du service juridique du Conseil de l'Union européenne, M. Jean-Paul Keppenne, conseiller juridique au sein du service juridique de la Commission européenne chargé de la zone euro et des questions économiques, chargé de cours à l'Institut d'études européennes de l'Université Saint Louis de Bruxelles, et M. Francesco Martucci, professeur de droit européen à l'Université Paris II Panthéon Assas (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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 11 heures.

COMMISSION DES LOIS**Mardi 18 juillet 2017****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 10.***Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme -
Examen des amendements au texte de la commission**

La commission examine les amendements sur le texte n° 630 (2016-2017) de la commission sur le projet de loi n° 587 (2016-2017) renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (procédure accélérée).

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avant d'examiner les amendements, je souligne que nous avons constamment essayé de trouver un équilibre entre deux exigences constitutionnelles : garantir la sécurité de nos concitoyens et lutter contre le terrorisme, d'une part, assurer la préservation des libertés constitutionnellement garanties, d'autre part. Nous avons beaucoup discuté avec le Gouvernement, ce qui n'est pas facile ; nous avons également beaucoup échangé avec le Conseil d'État et la Cour de cassation et recueilli les avis très hostiles de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), du Défenseur des droits et du Conseil de l'Europe, entre autres. Il est très difficile de trouver un équilibre. Nous avons été guidés par une idée simple : nous devons nous livrer à un exercice de responsabilité républicaine. On pourrait préférer qu'il n'y ait aucune mesure nouvelle. Le terrorisme visant à la destruction de notre société, il est toutefois nécessaire d'accepter certaines mesures.

Mme Esther Benbassa. – Je suis très étonnée. Monsieur le rapporteur, vous êtes devenu le champion de la défense des libertés individuelles – ce qui ne peut que me réjouir. Vous aviez, dans les conclusions du comité de suivi de l'état d'urgence, constaté l'inefficacité de ce dernier. Et ce, alors même que vous n'êtes pas un grand révolutionnaire.

M. Michel Mercier. – Je vous accorde ce dernier point.

Mme Esther Benbassa. – Je suis perplexe. Le terme de « terroriste » n'est même pas défini dans le projet de loi : il est question de « toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ». Nous entrons dans une société de la suspicion. C'est du Hollande II, pourtant, monsieur le rapporteur, vous êtes moins rude que sous le gouvernement précédent. Je ne suis pas dupe des raisons politiques qui vous y conduisent, mais tout de même. Peut-on voter un projet de loi qui fait entrer l'état d'urgence dans le droit commun ? Cette question est peut-être naïve, de Bisounours, mais je suis humaniste et ne puis vous suivre.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Commençons par la motion n° 13 tendant à opposer la question préalable au projet de loi, à laquelle je suis défavorable. Je vous propose d'examiner les amendements et sous-amendements que j'ai déposés en même temps que les autres amendements de séance.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 13 tendant à opposer la question préalable au projet de loi.

Article 1^{er}

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n°s 5 et 25, ainsi qu'aux amendements n°s 53 et 34.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Je propose de sous-amender l'amendement n° 67 du Gouvernement pour fixer la durée maximale d'établissement d'un périmètre de protection. Aucune durée n'est précisée par le Gouvernement, or il importe de distinguer selon les sites et selon les événements : le pourtour de la tour Eiffel pourrait sans difficulté faire l'objet d'un périmètre permanent, puisque personne n'y habite ; en revanche, on comprend très bien la gêne qu'occasionnerait aux riverains l'instauration d'un périmètre de protection autour du marché de Noël de Strasbourg ou de la Fête des lumières de Lyon. La durée maximale que je vous propose serait d'un mois. Au-delà, l'arrêté pourrait être renouvelé, si les conditions requises par l'article étaient toujours réunies. Je vous propose de me donner mandat pour finaliser la rédaction de ce sous-amendement qui prendra le n° 83.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 67 sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement n° 83.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 54. Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 37 et un avis défavorable aux amendements n°s 55 et 56.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 39 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 35 ainsi qu'aux amendements n°s 36, 19, 57 et 38.

Article 2

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 26 ainsi qu'aux amendements n°s 42 et 27.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 18 rectifié *bis* pose une vraie question. Il supprime les mots « idées ou théories », car il est difficile de définir formellement la diffusion d'une idée ou d'une théorie dans les lieux de culte autrement que par l'existence d'un support écrit. Je propose de solliciter l'avis du Gouvernement.

M. Philippe Bas, président. – Il est déjà question à l'article 2 des propos tenus. Nous pourrions remplacer les notions « d'idées et théories » par celle d'« écrits ».

M. François Pillet. – Songeons aux tracts.

M. Philippe Bas, président. – Je propose de remplacer les termes « les idées ou théories qui sont diffusées » par « les écrits qui sont diffusés ».

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 18 rectifié bis, sous réserve de rectification.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 58 est satisfait, comme le n° 59.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 58, ainsi que de l'amendement n° 59 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 3

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 6, 23 rectifié et 28.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 77 du Gouvernement porte sur l'obligation de demeurer dans la commune – il n'est plus question d'assignation à résidence comme dans l'état d'urgence. Des questions se posent quant à la durée de cette mesure de police administrative, à son renouvellement et à ses conséquences. J'avais proposé, et la commission avait accepté, par cohérence avec l'article 4 du projet de loi, de faire intervenir le juge des libertés et de la détention lors du renouvellement. Le vice-président du Conseil d'État m'a dit que ce serait inconstitutionnel, ce à quoi j'ai répondu que l'article 4 le serait aussi, par conséquent.

J'ai cherché, avec le sous-amendement n° 79, une solution pour prévoir l'intervention d'un juge, quel qu'il soit – je suis étranger à la querelle entre juge judiciaire et juge administratif, ce dernier ayant montré qu'il garantissait tout autant les libertés constitutionnelles. Je propose d'avertir la personne concernée cinq jours avant la prolongation de l'obligation dont elle fait l'objet. Si, dans les 72 heures, elle saisit le juge administratif des référés, la prolongation n'est pas effective tant que le juge des référés ne s'est pas prononcé. Il s'agit en quelque sorte d'une autorisation donnée par le juge administratif, mais nous ne pouvons l'écrire, car le Conseil d'État le refuse.

Il n'y a pas de juges plus protecteurs des libertés que d'autres : il n'y a que des juges. Récemment, la suspension d'une prolongation d'assignation à résidence, prononcée par le juge des référés du tribunal administratif de Lille, a été confirmée par le Conseil d'État.

Reste, en droit, une question à trancher. Ce ne sera pas le Parlement, je le regrette, mais le Conseil constitutionnel qui le fera, je l'espère, très vite ! L'obligation de demeurer dans sa commune, lorsqu'elle est prolongée, reste-t-elle une mesure restrictive de liberté, ou devient-elle une mesure privative de liberté ? En 2017, le Conseil constitutionnel a estimé que, dans le cadre de l'état d'urgence, la prolongation ne changeait pas la nature de la mesure. Suivant la règle de l'effet utile, est-ce aussi le cas hors état d'urgence ? Pour l'instant, je crois que nous pouvons parvenir à un équilibre en adoptant l'amendement du Gouvernement et le sous-amendement que je vous propose.

Mme Sophie Joissains. – Nous attendrons la décision du Conseil constitutionnel, qui ne manquera pas d'être sollicitée. Je m'élève contre la considération du rapporteur selon laquelle tous les juges sont égaux. Seul le juge judiciaire est le garant des libertés individuelles, selon la Constitution.

M. Michel Mercier, rapporteur. – En 1999, une décision du Conseil constitutionnel a retenu une interprétation plus restrictive de l'article 66 de la Constitution :

l'intervention de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, n'est nécessaire que pour les mesures privatives de liberté.

M. Alain Richard. – C'est la Constitution.

M. Michel Mercier, rapporteur. – En effet... Il a tout de même fallu 41 ans pour le découvrir.

M. Philippe Bas, président. – Il n'y a pas d'institution plus qualifiée pour interpréter la Constitution que le Conseil constitutionnel.

Le sous-amendement n° 79 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 77 sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 79.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 43 rectifié ainsi qu'aux amendements n°s 45 et 47.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 68 du Gouvernement oblige les personnes qui doivent demeurer dans leur commune à se présenter à une unité de police ou de gendarmerie une fois par jour au maximum. La commission a choisi un alignement sur le régime du contrôle des personnes revenant de théâtres d'opérations terroristes, soit trois fois par semaine. Avis défavorable.

M. Alain Marc. – Je ne suis pas d'accord.

Mme Jacky Deromedi. – Moi non plus.

M. Michel Mercier, rapporteur. – En adoptant cet amendement, nous rendrions le droit commun plus contraignant que les mesures applicables aux personnes revenant de la zone irako-syrienne !

M. Alain Richard. – Il existe en réalité deux mesures qui permettent d'assurer la surveillance d'une personne soupçonnée de terrorisme : l'obligation de présentation aux unités de police ou de gendarmerie et l'accès à ses identifiants, qui sont un moyen de localisation. Si le rapporteur envisageait d'être moins carré sur son refus de transmission des identifiants, la position du Gouvernement pourrait s'assouplir sur les obligations de présentation.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Je reste carré, le Gouvernement aussi.

M. Alain Marc. – Deux gendarmes sont toujours à proximité de l'assigné à résidence, 24 heures sur 24. L'obligation de présentation est complétée par d'autres mesures. Il faudrait peut-être les réduire.

M. Alain Richard. – Si l'armée fait du zèle, c'est un autre problème.

M. Philippe Bas, président. – C'est à notre initiative qu'a été mis en place un dispositif, assez sévère, pour les Français de retour d'un théâtre d'opérations au Proche-Orient. L'obligation de présentation ne peut dépasser trois fois par semaine. Pourquoi imposerait-on plus à la personne restée sur le territoire national ? L'obligation de demeurer

dans la commune est plus douce, précisément, que l'assignation à résidence de l'état d'urgence. Il faut harmoniser les mesures. Je ne comprends pas pourquoi le Gouvernement souhaite un régime différencié.

M. Alain Richard. – Les identifiants des personnes qui reviennent d'un théâtre d'opérations sont connus de l'administration. On sait où ces personnes se trouvent, c'est ce qui justifie un régime de pointage différent.

M. Hugues Portelli. – Dans ma commune d'Ermont, un psychopathe a été envoyé en prison pendant trois mois ; il y a rencontré des djihadistes, il est ressorti terroriste : la distinction entre les différentes catégories de délinquants n'existe pas.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 68.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 46 remplace la notion de lieu d'habitation par la notion de domicile, celle-ci étant juridiquement plus usitée. Or on peut habiter hors de son domicile. Mon avis est plutôt défavorable, mais je propose de demander son avis au Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 46.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 66 rectifié, qui soulève une question intéressante, prévoit qu'en cas de référé liberté, le juge administratif pose une question préjudicielle au juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris avant de prendre sa décision. Je propose de laisser cette question à une rencontre universitaire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 66 rectifié, ainsi qu'aux amendements n^{os} 48, 65, 49, 50 et 17.

M. Michel Mercier, rapporteur. – La commission a supprimé l'obligation de déclaration de ses identifiants électroniques. Par l'amendement n° 69, le Gouvernement la rétablit et il supprime la précision que nous avons apportée sur les personnes avec lesquelles il est interdit d'entrer en relation.

La commission s'est opposée à la première mesure pour plusieurs raisons. Tout d'abord, aucun cadre juridique n'est prévu pour la conservation et l'utilisation de ces données. Elles pourraient être communiquées aux services de renseignement pour qu'ils puissent notamment mettre en place des interceptions. Or aucune durée limite de conservation n'est précisée. Le projet de loi n'encadre ni les finalités, ni les conditions d'utilisation de ces données, ni les personnes qui y ont accès. La Commission nationale de l'informatique et des libertés a formulé les plus vives réserves. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 2 décembre 2016 en réponse à une question prioritaire de constitutionnalité, a rappelé la nécessité pour le législateur de prévoir, concernant la conservation des données, des garanties légales propres à concilier le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public.

Ensuite, cette obligation serait sanctionnée pénalement. Elle porte atteinte aux droits de la défense en obligeant la personne concernée à faciliter sa propre incrimination. Je rappelle qu'un principe fondamental de notre droit pénal est que nul n'est tenu de participer à sa propre incrimination. Depuis la décision du Conseil constitutionnel du 4 novembre 2016, ce principe, dont découle le droit de se taire, a valeur constitutionnelle. Cette mesure apparaît contraire également à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En outre, cette obligation n'était pas exigée pendant l'état d'urgence. Je ne pense pas que l'on puisse être plus sévère dans le droit commun...

Enfin, cette mesure n'est pas nécessaire : le droit actuel permet déjà de récupérer des identifiants par l'utilisation de techniques de renseignement.

Par ailleurs, la commission a souhaité qualifier les personnes avec lesquelles les personnes assignées n'auraient pas le droit d'entrer en relation, compte tenu d'un risque ou d'une menace terroriste. Nous avons repris la rédaction utilisée dans la loi du 13 novembre 2014.

En conclusion, j'émet un avis défavorable à cet amendement.

M. Philippe Bas, président. – Le Gouvernement vise des délinquants qui ne sont pas eux-mêmes suspectés de se livrer à des activités terroristes. Il le fait en raison de la porosité entre délinquance et terrorisme. Ce dernier constat est parfaitement exact, mais, dans ce cas, il faudrait modifier toute l'approche du texte, qui vise au contraire à restreindre aux seuls terroristes présumés les mesures applicables durant l'état d'urgence.

Sur les premières dispositions relatives à l'encadrement des techniques de renseignement, nous nous étions donné beaucoup de mal pour trouver un dispositif équilibré, en accord avec le Gouvernement et l'ensemble des services de sécurité. Les facilités demandées par le Gouvernement pour accéder aux identifiants numériques et aux numéros d'abonnement portent un sérieux coup de canif à la loi du 24 juillet 2015 ! On nous a expliqué, en outre, que l'efficacité du renseignement tenait beaucoup au fait que la personne visée ignorait qu'elle faisait l'objet d'une telle surveillance. Et nous irions maintenant frapper à sa porte pour lui demander son numéro de téléphone et ses identifiants numériques ?

Il me semble que le Gouvernement, cédant aux exigences de la police et de la gendarmerie, va ici bien au-delà de ce que nous avons pu accepter par le passé.

M. Alain Richard. – J'interprète différemment la position du Gouvernement. L'accès au contenu des communications est de toute façon autorisé et encadré par la loi du 24 juillet 2015. Ce dispositif ne vise qu'à géolocaliser un individu : au niveau opérationnel, c'est un changement important par rapport à une filature, qui mobilise beaucoup de personnel qualifié. Or, du point de vue des libertés publiques, le résultat est le même.

M. Philippe Bas, président. – Selon l'objet de l'amendement, le Gouvernement veut obtenir ces numéros d'abonnement et ces identifiants numériques pour permettre aux services de renseignement de solliciter rapidement les autorisations de mise en œuvre des techniques de renseignement, dans le cadre de la loi relative au renseignement.

M. Alain Richard. – On se retrouve donc dans le cadre d'une procédure existante !

M. Philippe Bas, président. – Mais le Gouvernement veut modifier le début de la procédure.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 69.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 64 et 20.

Articles additionnels après l'article 3

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 21 et 31.

Article 4

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 7, 24 rectifié et 29.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 70 traite d'une question technique importante, celle de l'anonymisation des fonctionnaires de police intervenant dans des opérations de visite domiciliaire. J'y suis favorable, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement n° 80 prévoyant que le juge ayant autorisé la visite pourra connaître le nom et le prénom du fonctionnaire identifié par son seul numéro d'immatriculation administrative dans le procès-verbal de la visite. C'est une condition de la tenue d'un procès équitable.

Mme Esther Benbassa. – Dans l'intitulé de l'article 4, l'emploi du mot « visite » est quelque peu choquant, car il s'agit en réalité de perquisitions !

M. Michel Mercier, rapporteur. – Le terme de « visite domiciliaire » est courant en droit administratif.

M. François Pillet. – En effet.

M. Philippe Bas, président. – Pour une fois que la loi utilise des termes du français courant, nous n'allons pas nous plaindre !

Mme Esther Benbassa. – Quand on parle de « visite », c'est quand même un euphémisme !

Le sous-amendement n° 80 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 70, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 80.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 71 ainsi qu'à l'amendement n° 22.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 72 et 60.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement de précision n° 81 vise à unifier le contentieux de la visite domiciliaire au profit du juge judiciaire.

L'amendement n° 81 est adopté.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 73.

Article additionnel après l'article 4

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16.

Article 5

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 8.

Article 6

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 9.

Article 7

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 74 traite de la question difficile de la création d'un PNR maritime, qui concernerait tout de même quelques dizaines de millions de personnes. S'agissant du PNR aérien, les fonctionnaires de police ne peuvent pas accéder directement aux données ; ils doivent passer par l'Unité information passagers (UIP).

De la même manière, sans toutefois imposer la création d'une nouvelle unité de gestion, qui relève de la compétence de l'exécutif, le texte de la commission pose le principe d'un accès indirect aux données du PNR maritime, afin de garantir la présence d'un filtre. Le Gouvernement entend, à travers cet amendement, revenir sur cette disposition. Je suggère son rejet.

M. Alain Richard. – Je suis perplexe. Le PNR aérien a fait l'objet d'un accord, laborieux, au sein de l'Union européenne. Le même niveau de coopération sera-t-il requis pour le PNR maritime ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – Non, il est purement français.

M. Alain Richard. – Le renvoi à une instance intermédiaire pour le PNR aérien s'explique par ce problème de coopération policière. Pour le PNR maritime, on peut souhaiter une intermédiation par un service garant national, mais la question du recours à une unité internationale ne se pose pas.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Absolument. C'est pourquoi le texte de la commission prévoit simplement la nécessité d'un accès indirect pour protéger les données. Je propose de vérifier s'il peut être utile de déposer un amendement afin de l'écrire plus clairement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 74.

Articles additionnels après l'article 7

M. Michel Mercier, rapporteur. – Je propose de solliciter l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 3 rectifié *bis*, qui vise à permettre aux établissements de santé à but non lucratif d'organiser leur propre service de sécurité intérieure. Cette mesure pourrait être étendue à d'autres organismes que ceux gérant des établissements de santé.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 3 rectifié bis.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 4 rectifié bis au titre de l'article 41 de la Constitution.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33.

Article additionnel avant l'article 8

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 62.

Article 8

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 10 ainsi qu'à l'amendement n° 61.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Le Conseil constitutionnel a censuré, par une décision du 21 octobre 2016, le principe de l'« exception hertzienne » en matière de surveillance des communications et a donné au Parlement jusqu'au 31 décembre 2017 pour revoir sa copie. Les communications hertziennes s'entendent de communications qui se font d'un point à un autre au moyen d'ondes, sans intermédiation humaine. La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) souhaite, en la matière, exercer ses compétences habituelles. Le texte de la commission lui donne satisfaction en l'autorisant à recueillir les informations nécessaires à la conduite de sa mission. Le Gouvernement estime au contraire que la CNCTR doit disposer d'une compétence restreinte sur ce type de communications.

Je propose d'en rester à la position de la commission, sauf explications particulièrement convaincantes du ministre en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 75, de même qu'à l'amendement n° 63.

Article additionnel après l'article 8

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1.

Article 9

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 11.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 2, adopté par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, vise à étendre les pouvoirs de contrôle de la CNCTR sur les écoutes de communications hertziennes réalisées par les forces armées, ce qui n'a jamais été envisagé jusqu'à présent. Il me semble que les armées peuvent conserver un régime particulier, d'autant qu'il n'est plus possible de s'appuyer sur la théorie des actes de gouvernement. Je propose courageusement de nous ranger à l'avis du Gouvernement, lequel est très défavorable à cet amendement !

M. Alain Richard. – Cet amendement touche à l'État dans ce qu'il a de plus profond. La première commission de contrôle a été créée voilà 26 ans. Elle était déjà dotée de pouvoirs d'inspection et de vérification assez approfondis sur les interceptions, et l'expérience a montré qu'elle a respecté les intérêts fondamentaux de l'État. Je comprends dans une certaine mesure la réticence des forces armées, mais il s'agit d'un contrôle interne à l'État, opéré par des personnes habilitées secret défense.

Une voie de compromis consisterait peut-être à créer une section particulière au sein de la CNCTR, qui rassemblerait les agents ayant le niveau d'habilitation le plus élevé. Quoiqu'il en soit, il paraît anachronique d'exprimer aujourd'hui une quelconque suspicion à l'encontre de la CNCTR.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Sagesse ?

M. Jean-Yves Leconte. – Si l'on veut que la CNCTR soit réellement crédible, il faut soutenir cet amendement. Nous pouvons faire confiance à cette instance, qui détient déjà beaucoup d'informations sensibles.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Cet amendement pose un problème matériel. Le contrôle de la CNCTR supposerait de conserver toutes les conversations interceptées, ce que les armées ne font pas aujourd'hui. Quoiqu'il en soit, sur un amendement comme celui-ci, on peut difficilement décider sans recueillir l'avis du Gouvernement.

M. François-Noël Buffet. – Je soutiens la position du rapporteur. Le sujet est très sensible, nous devons mesurer toutes les conséquences de cet amendement et entendre l'avis du Gouvernement.

M. Philippe Bas, président. – Les dispositions contenues dans le projet de loi sont la conséquence d'une décision du Conseil constitutionnel, qui a jugé que la loi relative au renseignement n'encadrait pas suffisamment les moyens d'interception des communications hertziennes, notamment utilisés pour la surveillance de cibles situées à l'étranger. Aux yeux du Parlement, la loi avait pour objet de protéger nos ressortissants, et non les ressortissants étrangers. Il nous semblait nécessaire de laisser subsister un angle mort.

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel, le texte du Gouvernement a placé ces techniques de surveillance sous le contrôle *a posteriori* de la CNCTR. L'amendement n° 2 va plus loin, en conférant plus de pouvoirs à la CNCTR.

La question n'est pas de savoir si l'on fait confiance à cette commission ou pas, mais si on lui donne davantage de pouvoirs pour évaluer l'utilisation de ces moyens d'interception destinés à la surveillance de cibles étrangères. On ne peut pas avoir moins de possibilités que les pays qui nous espionnent ! Nous protégeons sur notre sol les personnes qui sont l'objet d'une surveillance, nous encadrons l'intervention de nos agents. Il me semble que c'est suffisant. Je suggère moi aussi de suivre l'avis – sans doute défavorable – du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 2.

Article additionnel après l'article 9

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 32 est satisfait par la loi du 3 juin 2016.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32.

Article 10

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 12, 30 et 52.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 76 traite de la définition, complexe, de la frontière et de ce que l’on peut faire dans la zone de 20 kilomètres qui entoure celle-ci.

Aujourd’hui, la frontière s’entend non seulement de la ligne de séparation terrestre entre deux États, mais aussi de tout lieu où l’on arrive de l’étranger, notamment les aéroports, les ports et les grandes gares. Le Gouvernement souhaite pouvoir procéder aux mêmes contrôles dans ces différents espaces.

Les règles sont différentes selon que l’on vient d’un pays appartenant à l’espace Schengen ou d’un pays extérieur. Au sein de l’espace Schengen, le droit européen autorise des contrôles d’identité pendant une durée maximale de 12 heures ; les contrôles systématiques sont proscrits. Le Gouvernement souhaite désormais pouvoir effectuer des contrôles systématiques durant 24 heures dans une zone de 20 kilomètres autour de certains aéroports et ports, constituant des points de passage frontaliers.

Nous proposons d’émettre un avis favorable à cet amendement, sous réserve de l’infléchir par l’adoption d’un sous-amendement, pour poser le principe de l’absence de caractère systématique des contrôles et fixer une durée maximale de 12 heures, qui me paraît suffisante. Je vous propose de me donner mandat pour finaliser la rédaction de ce sous-amendement qui prendra le n° 84.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 76, sous réserve de l’adoption d’un sous-amendement n° 84.

Articles additionnels après l’article 11

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 14.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 15 vise à autoriser une transmission en temps réel des images captées et enregistrées par les caméras-piétons des agents de sécurité de la SNCF et de la RATP. L’idée est intéressante, mais la possibilité n’existe pas même, aujourd’hui, pour les images recueillies par les forces de l’ordre. Je propose donc de solliciter l’avis du Gouvernement.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 15.

Le sort des amendements et sous-amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Périmètres de protection		
M. MERCIER, rapporteur	83	Adopté
Article 3 Régime de contrôle administratif et de surveillance des personnes constituant une menace grave pour la sécurité et l’ordre publics		
M. MERCIER, rapporteur	79	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 4 Visites domiciliaires et saisies		
M. MERCIER, rapporteur	80	Adopté
M. MERCIER, rapporteur	81	Adopté
Article 10 Contrôles d'identité dans les zones frontalières		
M. MERCIER, rapporteur	84	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Motion		
Mme ASSASSI	13	Défavorable
Article 1^{er} Périmètres de protection		
Mme ASSASSI	5	Défavorable
Mme BENBASSA	25	Défavorable
M. GUÉRINI	53	Défavorable
M. GUÉRINI	34	Défavorable
Le Gouvernement	67	Favorable sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement
M. GUÉRINI	54	Défavorable
M. GUÉRINI	55	Défavorable
M. GUÉRINI	37	Favorable
M. GUÉRINI	56	Défavorable
M. GUÉRINI	39	Demande de retrait
M. GUÉRINI	35	Défavorable
M. GUÉRINI	36	Défavorable
M. GRAND	19	Défavorable
M. GUÉRINI	57	Défavorable
M. GUÉRINI	38	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 Fermeture administrative des lieux de culte		
Mme BENBASSA	26	Défavorable
M. GUÉRINI	42	Défavorable
Mme BENBASSA	27	Défavorable
M. LECONTE	18 rect. bis	Favorable si rectifié
M. GUÉRINI	41	Défavorable
M. GUÉRINI	58	Satisfait ou sans objet
M. GUÉRINI	59	Satisfait ou sans objet
Article 3 Régime de contrôle administratif et de surveillance des personnes constituant une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics		
Mme ASSASSI	6	Défavorable
M. BIGOT	23 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	28	Défavorable
Mme COSTES	43 rect.	Défavorable
M. GUÉRINI	45	Défavorable
Mme COSTES	47	Défavorable
Le Gouvernement	68	Défavorable
M. GUÉRINI	46	Avis du Gouvernement
M. GUÉRINI	66 rect.	Défavorable
Mme COSTES	48	Défavorable
Mme COSTES	65	Défavorable
Le Gouvernement	77	Favorable sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement
Le Gouvernement	69	Défavorable
M. GUÉRINI	64	Défavorable
Mme COSTES	49	Défavorable
Mme COSTES	50	Défavorable
M. LECONTE	17	Défavorable
M. GRAND	20	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 3		
M. GRAND	21	Défavorable
M. RACHLINE	31	Défavorable
Article 4 Visites domiciliaires et saisies		
Mme ASSASSI	7	Défavorable
M. BIGOT	24 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	29	Défavorable
Le Gouvernement	70	Favorable sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement
Le Gouvernement	71	Favorable
Le Gouvernement	72	Défavorable
M. PILLET	22	Favorable
M. GUÉRINI	60	Défavorable
Le Gouvernement	73	Défavorable
Article additionnel après l'article 4		
Mme N. GOULET	16	Défavorable
Article 5 Pérennisation du traitement relatif aux données des transporteurs aériens dit « système API-PNR France »		
Mme ASSASSI	8	Défavorable
Article 6 Adaptation du « système API-PNR France » au droit de l'Union européenne		
Mme ASSASSI	9	Défavorable
Article 7 Création d'un « PNR maritime »		
Le Gouvernement	74	Défavorable
Articles additionnels après l'article 7		
Mme DESEYNE	3 rect. bis	Avis du Gouvernement
Mme N. GOULET	4 rect. bis	Irrecevabilité sur le fondement de l'article 41 soulevée
M. RACHLINE	33	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant l'article 8		
M. GUÉRINI	62	Défavorable
Article 8 Surveillance hertzienne		
Mme ASSASSI	10	Défavorable
Mme COSTES	61	Défavorable
Le Gouvernement	75	Défavorable
M. GUÉRINI	63	Défavorable
Article additionnel après l'article 8		
M. BOUTANT	1	Favorable
Article 9 Surveillance hertzienne		
Mme ASSASSI	11	Défavorable
M. BOUTANT	2	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 9		
M. RACHLINE	32	Défavorable
Article 10 Contrôles d'identité dans les zones frontalières		
Mme ASSASSI	12	Défavorable
Mme BENBASSA	30	Défavorable
M. GUÉRINI	52	Défavorable
Le Gouvernement	76	Favorable sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement
Articles additionnels après l'article 11		
M. FOUCHÉ	14	Défavorable
M. FOUCHÉ	15	Avis du Gouvernement

Questions diverses – Examen d'une demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête

M. Philippe Bas, président. – Depuis le début de la mise en œuvre de l'état d'urgence, notre comité de suivi, dont le rapporteur spécial est Michel Mercier, exerce pour le compte de la commission des lois les pouvoirs d'investigation d'une commission d'enquête.

Le Gouvernement nous a jusqu'à présent communiqué toutes les informations dont nous pouvions avoir besoin, avant même que nous les demandions le plus souvent.

Si vous en êtes d'accord, je demanderai toutefois formellement au Sénat de se prononcer sur l'octroi à notre commission des pouvoirs d'une commission d'enquête pour une durée de quatre mois, afin que nous puissions assurer le suivi de la loi du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 10 h 20.

Mercredi 19 juillet 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 10.

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense - Examen des amendements au texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous allons examiner les amendements au texte de la commission sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 2

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 1 est proche de celui déposé par M. Favier en commission la semaine dernière. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, je demande le retrait de l'amendement et, à défaut, j'y serai défavorable. Nous aurons un débat sur cette question en séance publique.

M. Christian Favier. – Ce nouvel établissement disposera de périmètres d'intervention élargis au-delà du périmètre historique de la dalle de La Défense : il pourra notamment intervenir sur le territoire des villes de la Garenne-Colombes et Nanterre. Ces communes souhaitent qu'une convention soit signée en cas d'intervention de l'établissement public sur leur territoire, afin de se mettre d'accord sur les projets d'aménagement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Quel serait l'inconvénient d'une convention ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – En l'espèce, rien ne s'oppose à la conclusion d'une convention. Le texte que nous avons adopté renforce la place des communes pour la définition des périmètres d'intervention. Il sera néanmoins intéressant d'avoir ce débat en séance.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – La commission a modifié les modalités de définition des périmètres d'intervention de l'établissement public Paris La Défense. En effet, dans sa rédaction initiale, l'ordonnance prévoyait un simple avis des communes concernées. Votre commission a préféré le terme de concertation qui renvoie aux notions de dialogue et d'échange.

L'amendement n° 3 va plus loin en prévoyant l'accord des communes concernées. Je vous propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat, en y étant favorable à titre personnel.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 3.

Articles additionnels après l'article 3

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement n° 6. La compétence reconnue au département des Hauts-de-Seine peut apparaître comme une exception en matière d'aménagement mais elle est essentielle pour assurer la survie du quartier d'affaires de Paris La Défense, ce que ne peut assurer, aujourd'hui, la Métropole de Paris.

M. Alain Richard. – Cet argument est convaincant mais faut-il pour autant que les communes sur le territoire desquelles le nouvel établissement public interviendra ne soient pas représentées au sein de son conseil d'administration ? En matière d'aménagement, il faudrait remonter très loin pour trouver une situation analogue.

Les communes de Courbevoie et de Nanterre sont concernées : elles doivent pouvoir défendre leur position au sein du conseil d'administration.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les communes concernées sont représentées au sein du conseil d'administration. L'amendement de M. Gattolin prévoit de donner la majorité aux représentants de la métropole du Grand Paris plutôt qu'à ceux du département.

M. Christian Favier. – Certes, toutes les communes sont représentées, ainsi que la région et la métropole du Grand Paris. Je m'interroge en revanche sur la façon dont le conseil départemental a choisi ses neuf représentants : aucun représentant de l'opposition, d'où mon amendement suivant.

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

M. Christian Favier. – Comme je viens de l'annoncer, mon amendement n° 2 rectifié propose d'instaurer la proportionnalité pour la nomination par le conseil départemental de ses représentants au sein du conseil d'administration du futur établissement public. Cela ne changerait pas grand-chose car il y aurait huit conseillers pour la majorité et un pour l'opposition. Mais c'est une question de principe.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je comprends et je partage les motifs de cet amendement ; mais, en imposant la proportionnalité, cet amendement ne contrevient-il pas au principe de libre administration des collectivités territoriales ?

Nous aurons ce débat en séance et pourrons recueillir l'avis du Gouvernement sur cette question. Retrait ou avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – La question constitutionnelle ne me semble pas évidente.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 7 poursuit le même objectif que l'amendement précédent. Mais la notion de « *pluralisme des idées et des sensibilités politiques* » n'est pas vraiment normative. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 7 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 4

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement n° 8 qui est une conséquence de l'amendement n° 6.

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

Article 5

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis également défavorable sur l'amendement n° 5 qui tend à supprimer l'article 5, introduit par notre commission.

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

Article 7

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Même avis défavorable sur l'amendement n° 4 de suppression de l'article 7, qui est contraire à la position de notre commission.

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

M. Philippe Bas, président. – Nous en avons terminé.

La semaine prochaine, l'ordre du jour sera uniquement consacré à la désignation des membres des commissions mixtes paritaires sur les textes relatifs à la régulation de la vie publique.

M. Jean-Pierre Sueur. – Avez-vous une idée de la date de la réunion de ces commissions mixtes paritaires ? Quand auront lieu les ultimes lectures ?

M. Philippe Bas, président. – Les commissions mixtes paritaires devraient se réunir le mardi 1^{er} août à 9 heures et, si elles aboutissent, la lecture de leurs conclusions aura lieu le mercredi 2 août à 14 h 30.

M. Jean-Pierre Sueur. – Que se passerait-il si les commissions mixtes paritaires échouaient ?

M. Philippe Bas, président. – Cela n'a été imaginé par personne mais, bien sûr, le Sénat ne peut s'engager sur le principe d'un accord.

M. Alain Richard. – Quand se réunira la commission mixte paritaire sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ?

M. Philippe Bas, président. – Cet automne. Ce texte étant destiné à prendre le relais de l'état d'urgence qui prend fin au 1^{er} novembre, il reste un peu de temps à l'Assemblée nationale pour se prononcer.

La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2		
Mme GONTHIER-MAURIN	1	Demande de retrait
Mme GONTHIER-MAURIN	3	Sagesse
Articles additionnels après l'article 3		
M. GATTOLIN	6	Défavorable
Mme GONTHIER-MAURIN	2 rect.	Demande de retrait
M. GATTOLIN	7	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 4		
M. GATTOLIN	8	Défavorable
Article 5		
Mme GONTHIER-MAURIN	5	Défavorable
Article 7		
Mme GONTHIER-MAURIN	4	Défavorable

La réunion est close à 10 h 25.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 24 JUILLET ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 25 juillet 2017

à 16 heures

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Economie et des Finances.

Commission des affaires sociales

Lundi 24 juillet 2017

à 15 h 45

Salle n° 213

Examen des motions sur le texte de la commission n° 664 (2016-2017) sur le projet de loi n° 637 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

Mardi 25 juillet 2017

à 9 heures, à 13 h 30 et à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le texte de la commission n° 664 (2016-2017) sur le projet de loi n° 637 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

Mercredi 26 juillet 2017

à 9 h 30

Salle n° 213

- Examen du rapport d'information de Mmes Laurence Cohen, Catherine Génisson et M. René-Paul Savary, sur la situation des urgences hospitalières, en liaison avec l'organisation de la permanence des soins.

- Examen du rapport d'information de MM. Jean Noël Cardoux et Yves Daudigny, au nom de la Mecss, sur l'état des lieux et les perspectives des mesures incitatives au développement de l'offre de soins primaires dans les zones sous-dotées.

- Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 664 (2016-2017) sur le projet de loi n° 637 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

- Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 25 juillet 2017

à 17 heures

Salle n° 245

- Audition de M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'Etat chargé du numérique.

Mercredi 26 juillet 2017

à 16 heures

Salle n° 245

- Communication de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, sur la chronologie des médias.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 25 juillet 2017

à 16 h 30

Salle n° 67

Captation vidéo – Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Jacques Mézard, Ministre de la Cohésion des territoires.

Mercredi 26 juillet 2017

à 9 h 30

Salle Clemenceau

- Audition de Mme Catherine Guillouard, candidate proposée aux fonctions de Président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de Président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens (dépouillement du scrutin à l'issue de l'audition par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, prévue à 16h30).

- Communication sur le déplacement de la commission en Australie.

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 666 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant

réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Commission des finances

Mardi 25 juillet 2017

à 14 heures

Salle n° 131

- Examen des amendements de séance sur l'article 9 délégué au fond sur le projet de loi n° 664 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, (rapporteur : M. Albéric de Montgolfier).

Délai limite pour le dépôt des amendements sur l'article 9, délégué au fond par la commission des affaires sociales, dans Ameli : Lundi 24 juillet 2017, à 12 heures

Mercredi 26 juillet 2017

à 9 h 30

Salle n° 131

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur les dépenses de santé des personnes détenues.

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, sur les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT).

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Michel Berson, rapporteur spécial, sur l'Agence nationale de la recherche (ANR) et le financement de la recherche sur projets.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 26 juillet 2017

à 9 h 30

Salle n° 216

- Désignation des candidats pour faire partie des éventuelles commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique et du projet de loi pour la régulation de la vie publique.

Commission des affaires européennes

Jeudi 27 juillet 2017

à 8 h 30

Salle A120

- Politique méditerranéenne de l'Union européenne (le cas de l'Algérie) : rapport d'information de M. Simon Sutour.
- Perspectives de la politique de cohésion : communication de M. Philippe Bonnecarrère.
- Paquet « Asile » : communication de MM. Jean-Yves Leconte et André Reichardt.
- Paquet « Europe en mouvement » (volet social) : avis politique de M. Jean Bizet.