

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	9741
• <i>Audition de M. Christian Dubreuil, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Office national des forêts (ONF)</i>	<i>9741</i>
• <i>Vote sur la proposition de nominations du directeur général de l'Office national des forêts (ONF)</i>	<i>9748</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	9749
• <i>Situation du régime de retraites - Communication</i>	<i>9749</i>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 - nomination des rapporteurs</i>	<i>9760</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2016 – Nomination des rapporteurs pour avis</i>	<i>9760</i>
• <i>Dialogue social et à l'emploi – Examen en nouvelle lecture du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>9761</i>
COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	9777
• <i>Tables rondes sur les biodiversités des outre-mer confrontées au changement climatique.....</i>	<i>9777</i>
• <i>Première table ronde - Panorama des biodiversités ultramarines et évaluation de l'impact climatique.....</i>	<i>9778</i>
• <i>Deuxième table ronde - Quelles politiques publiques mettre en œuvre pour préserver la biodiversité ultramarine ?</i>	<i>9794</i>
• <i>Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>9807</i>
• <i>Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>9847</i>
• <i>Nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité – Examen de la proposition de loi organique.....</i>	<i>9926</i>
• <i>Deuxième dividende numérique et poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre – Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>9926</i>
• <i>Modernisation de notre système de santé – Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>9932</i>
• <i>Organisme extraparlamentaire - Désignation</i>	<i>9943</i>

COMMISSION DES FINANCES..... 9945

- *Loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 - Examen du rapport..... 9945*
- *Débat d'orientation des finances publiques (DOFP) - Examen du rapport d'information 9958*
- *Suivi du contrôle de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) – Contrôle budgétaire – Communication (sera publié ultérieurement)..... 9970*
- *Actualisation du programme de contrôle de la commission 9970*

COMMISSION DES LOIS 9971

- *Modernisation de notre système de santé – Examen du rapport pour avis..... 9971*
- *Simplifier les relations entre l'administration et les citoyens - Examen du rapport d'information sur le bilan d'application de la loi..... 9981*

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES 9987

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République 9987*
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014..... 10019*
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense..... 10020*
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées..... 10035*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE COÛT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER DE LA POLLUTION DE L'AIR..... 10045

- *Examen du projet de rapport 10045*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILAN ET LE CONTRÔLE DE LA CRÉATION, DE L'ORGANISATION, DE L'ACTIVITÉ ET DE LA GESTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES..... 10059

- *Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel 10059*
- *Audition de Mme Marie-Françoise Marais, présidente de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet..... 10087*
- *Audition de Mme Monique Liebert-Champagne, présidente de la Commission des Infractions fiscales..... 10096*
- *Audition de Mme Marie-Eve Aubin, présidente de la commission des sondages 10104*

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE . 10111

- *Audition de Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics..... 10111*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 20 JUILLET ET A VENIR
..... 10121**

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mercredi 15 juillet 2015****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -****Audition de M. Christian Dubreuil, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Office national des forêts (ONF)***La réunion est ouverte à 11 heures.*

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous auditionnons M. Christian Dubreuil, actuel directeur général de l'Agence des espaces verts d'Île-de-France, désigné par le Président de la République comme candidat à la direction générale de l'Office national des forêts (ONF).

Cette audition a lieu en application de l'article 13 de la Constitution, qui donne un droit de veto aux commissions compétentes sur les nominations les plus importantes au sein de l'État et de ses opérateurs. L'addition des votes négatifs des deux commissions concernées doit dépasser les trois cinquièmes pour invalider la nomination. Le dépouillement aura lieu après l'audition à l'Assemblée nationale cet après-midi. Monsieur Dubreuil, nous souhaitons que vous nous décriviez votre parcours ainsi que vos projets pour l'ONF.

M. Christian Dubreuil, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Office national des forêts. – C'est un honneur pour moi d'être reçu par votre commission, en tant que serviteur de l'État depuis trente-huit ans et citoyen impliqué dans la vie de la cité à titre professionnel et associatif.

Durant ma carrière, j'ai travaillé au sein des services déconcentrés de l'État ; en cabinet ministériel auprès de Louis Le Penec ; en direction d'administration centrale au ministère de l'Agriculture sous Louis Le Penec, Jean Glavany et François Patriat ; j'ai dirigé ou codirigé deux établissements publics, l'Agence du médicament et l'Agence des espaces verts d'Île-de-France. J'apporterai à l'Office, si vous le décidez, l'expérience de toute ma vie. Je suis un homme d'action et de décision. Al Gore dit fort justement que « la volonté est une ressource renouvelable ». Gestionnaire depuis cinq ans des forêts de la région Île-de-France, je reste humble face au domaine bien plus grand dont l'ONF a la charge.

L'ONF est une belle maison aux valeurs fortes, au personnel engagé. Son prestige est immense, surtout au-delà des frontières. Premier gestionnaire d'espaces naturels en France, avec dix millions d'hectares en métropole et outre-mer, il accueille 500 millions de visiteurs par an sur des sites dont un tiers sont classés en zone Natura 2000. Il met aussi sur le marché 40 % du bois vendu en France au sein d'une filière employant plus de 400 000 personnes, pour un chiffre d'affaires de 60 milliards d'euros représentant 3 % du produit intérieur brut.

Je suis satisfait que le Gouvernement et le Parlement maintiennent pour les prochaines années les principes qui ont présidé à la création de l'Office : le régime forestier ; un gestionnaire unique de la forêt publique ; le statut d'établissement public industriel et commercial dérogatoire, avec un personnel composé pour une large part de fonctionnaires ; un maillage de proximité, qui doit être préservé.

Tant les travaux du groupe d'études sénatorial « Forêt et filière bois » que le rapport d'Alain Houpert et de Yannick Botrel et la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt votée à l'automne dernier confirment le rôle de l'Office au sein des politiques publiques forestières. Enfin, le contrat d'objectifs et de progrès pour la période 2016-2020, qui sera adopté cet automne, et le projet de loi de finances que vous examinerez vont dans le même sens.

L'ONF, maison cinquantenaire, doit se remettre en mouvement après des crispations internes, des réactions conservatrices et des difficultés de dialogue avec la filière et les communes forestières. Je veux libérer les énergies, favoriser l'innovation et la recherche, donner la parole aux agents. Dans notre cher et vieux pays de paysans, la forêt n'est pas assez prise en considération.

L'Office doit renforcer ses liens avec nos concitoyens, dans une société qui n'accepte plus le primat de l'expertise technique et où se perd le respect dû aux agents d'autorité de l'État. Nous devons mettre l'accent sur l'éducation à l'environnement, pour les jeunes générations ; et expliquer notre politique, surtout en zone périurbaine, en communiquant mieux. Dans les débats internationaux de la COP 21, comme dans l'accord qui la conclura, la forêt devra avoir sa place, car elle joue un rôle fondamental contre le réchauffement climatique. La France, dont 31% de la surface est couverte de forêt en métropole – presque 100% en Guyane – peut parler haut et fort pour rappeler le rôle de la forêt dans le stockage du carbone, le maintien de la qualité des eaux, la protection de la biodiversité, la production de biomasse renouvelable. La forêt rend notre civilisation urbaine viable.

Le gestionnaire que je suis aimerait que tous les services rendus par la forêt à la société soient rémunérés. Nous n'en sommes pas là, mais la réflexion qui se développe dans l'Union européenne à propos des aménités positives de la forêt, dans les domaines économique, social, environnemental, est à poursuivre. La possible mobilisation du fonds chaleur du ministère de l'écologie par l'Office en 2016 serait une première étape utile. Il faut renforcer la collaboration avec le Conservatoire du littoral et l'Agence française de la biodiversité.

La fonction de production du bois est fondamentale. J'inscrirai mon action dans le cadre du contrat de filière bois signé le 16 décembre 2014, qui vise à consolider et développer l'industrie du bois. Les forêts publiques, qui représentent 25 % de la surface et 34 % de la récolte, jouent pleinement leur rôle producteur.

Mon habitude depuis 18 ans du haut niveau d'organisation et d'intégration de la filière agricole et agro-alimentaire française me pousse à souhaiter que l'on surmonte les divisions pour aller vers une seule interprofession réunissant l'amont et l'aval. Je participerai aux travaux de France Bois Forêt au titre de l'Office, si vous me nommez à sa tête.

L'ONF doit produire entre 2016 et 2020 un volume de bois important, fixé par le COP. Le niveau retenu est soutenu mais réaliste. Le chiffre d'affaires du bois a été divisé par deux, dans le chiffre total de l'Office, depuis les années soixante-dix, et n'a jamais retrouvé le niveau précédent les tempêtes Lothar et Martin. Or les prix également ont été divisés par deux. L'Office doit donc développer la contractualisation, l'offre de bois façonné et les contrats d'approvisionnement. Il doit se préoccuper de l'industrie du chêne : les entreprises concernées sont dans une situation très difficile en raison de la rareté de la ressource et de l'envolée des prix.

L'ONF doit capter une part plus significative de la valeur ajoutée. L'affiliation à la Forest management certification (FSC) serait utile aux industriels et valoriserait mieux le bois produit, comme la qualité du personnel de l'Office. Cela rejoint la volonté de la Fédération nationale du bois, qui est membre du conseil d'administration de l'ONF.

L'ONF gère les forêts des collectivités territoriales. La Fédération nationale des communes forestières a signé le COP 2012-2016 et s'appête à signer le suivant : c'est une bonne chose. Les communes forestières apportent à l'Office une contribution financière significative. Je regrette les crispations lors du débat financier de 2014. Il faut les surmonter et se mettre d'accord sur le contrat pour les cinq prochaines années.

Le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) sur le régime forestier a rendu le débat plus objectif. Mettons en œuvre ses recommandations : augmentation de la surface de forêt couverte par un plan d'aménagement ; incitation au regroupement des forêts des collectivités ; programmes triennaux de coupes et de travaux ; application du régime forestier sur toutes les surfaces ; rationalisation de la forêt domaniale et locale par des acquisitions, cessions, échanges – comme je l'ai entrepris en Île-de-France avec l'État, le conseil régional et le conseil départemental des Yvelines. Je souhaite que vous usiez de votre grande influence pour rétablir un haut niveau de coopération entre les collectivités et l'ONF. Cela consolidera son maillage de 300 unités territoriales, que je m'engage à conserver sur la durée du contrat, et facilitera la réalisation de travaux dans des conditions soutenables pour l'Office. Je suis conscient que les collectivités territoriales ne peuvent pas contribuer davantage, car elles participent au redressement public. Cependant l'établissement public doit pratiquer la vérité des prix afin de retrouver une marge bénéficiaire. L'État s'engage à stabiliser le montant du versement compensateur et à poursuivre le financement des missions d'intérêt général de l'ONF telles que la restauration des terrains en montagne, la protection des forêts contre l'incendie en Méditerranée, le maintien des dunes littorales, la défense de la biodiversité et l'action outre-mer. Le changement climatique va accroître les risques. Il faut s'y préparer en prévoyant par exemple le renouvellement des peuplements forestiers en montagne.

L'Office s'est déjà réformé. Les effectifs ont baissé de 12 000 à 9 000 entre 2002 et 2015, sans abandon de mission. La restructuration doit être poursuivie, afin d'accroître les recettes, rendre bénéficiaires les activités concurrentielles, réduire les coûts, céder les actifs non stratégiques, maintenir un haut niveau d'investissement en forêt publique, réduire l'endettement. Ce peut être fait avec un contrat réaliste pour 2016-2020, garanti par ses trois signataires.

S'agissant de l'emploi, il faut privilégier les contrats de droit privé et les contrats aidés pour les jeunes. Le problème réside dans la pyramide des âges : la plupart des agents de l'ONF ont plus de cinquante ans : le renouvellement des générations est indispensable. Une culture de gestion doit se développer, en plus de la culture technique existante. Le dialogue social et la mobilisation des agents doivent être accrus. Je prévois de conclure un projet d'établissement en mars 2016, six mois après la signature du nouveau COP – le temps de la concertation.

M. Gérard Bailly. – Je viens d'un département, le Jura, couvert à 45% de forêts. Les municipalités regrettent souvent que l'ONF n'offre plus les mêmes services. Les agents sont de moins en moins nombreux, ils sont affectés à d'autres tâches, comme des réunions sur les zones humides, la chasse ou les contrats de rivière, ils délèguent leurs activités aux coupeurs. Ce mécontentement, accompagné d'une hausse continue des charges, pousse

certaines municipalités à demander le retrait de leur gestion par l'ONF, ce qui est impossible. Quelle est votre réaction à la baisse de 21 millions d'euros de la dotation de l'État à l'ONF en 2015, malgré les besoins ? Un million de mètres cubes de bois brut a été exporté vers l'Asie en 2013, alors que les scieurs représentent de nombreux emplois. Comment les maintenir ? Vous parlez de contractualisation : comment mettre en place des contrats inspirant confiance aux communes ?

M. Roland Courteau. – Vous avez donné un certain nombre d'indications touchant les relations avec les collectivités territoriales. Les forêts de montagne, après plus d'un siècle, doivent être régénérées, ce qui coûte très cher. Cette biomasse, qui fixe les sols, constitue-t-elle une des priorités de l'ONF ? Quelle sera la politique sur le fort accroissement de la population de pins maritimes et de chênes sessiles ? Les exportations de bois brut vers l'Asie ont été multipliées par dix en six ans. Le volume était de 100 000 mètres cubes en 2007, contre un million actuellement. Les conséquences sont gravissimes pour les industries de transformation. Pourtant M. Peyron de l'ONF a déclaré devant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques qu'une part importante du sciage français concernait du bois importé. Comment analysez-vous ce décalage ? Un ouvrier forestier s'est suicidé en juin. Il s'agit du troisième depuis le mois de janvier. Que pensez-vous du malaise social évoqué par votre prédécesseur ?

M. Daniel Gremillet. – Comment renouer les liens avec des équipes municipales qui changent régulièrement et n'ont pas toujours les connaissances économiques, notamment sur la contractualisation que vous avez évoquée ? Comment faire sortir la forêt des enjeux écologiques, qui l'emportent sur les enjeux économiques, alors que ces derniers pourraient servir l'environnement ? L'âge moyen des employés de l'ONF, supérieur à cinquante ans, peut être une chance puisque ce sont des hommes et femmes d'expérience. À leur départ, seront-ils remplacés par des personnes au profil économique ou environnemental ?

M. Gérard César. – Les incendies affectent le Sud-Ouest comme la Méditerranée. Je salue le rôle de la Défense de la forêt contre les incendies (DFCI), subventionnée par les départements, les intercommunalités et les forestiers. Comment redresser les comptes de l'ONF ? Les directeurs généraux qui vous ont précédé ont jugé la tâche difficile. La durée du travail des agents est-elle en cause ? Comment les mobiliser pour qu'ils soient plus performants ? Que pensez-vous de la reprise du produit de la taxe carbone dans le budget général de l'État ? Ces sommes ne devraient-elles pas être affectées aux forestiers ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Quelles sont vos solutions pour redresser la situation financière de l'ONF ? Vous parlez de vérité des prix. Que pensez-vous de la vérité du déficit des activités concurrentielles, de 150 millions d'euros, et du coût journalier d'un agent, de près de 500 euros ? Les contrats des personnes recrutées seront-ils sous droit public ou privé ? Vous avez été bref sur les rapports entre ONF et collectivités territoriales. La Fédération nationale des communes forestières « s'apprête à signer le COP », avez-vous dit : ce n'est pas exact et Dominique Jarlier l'a annoncé, la fédération ne restera pas à la table des négociations si la seule solution consistait à faire payer davantage les communes – cela ne signifie pas qu'il ne faille pas revoir le cadre dans lequel les agents de l'ONF interviennent. En matière de certification, vous accordez vos faveurs à la FSC et non à la Pan European Forest Certification (PEFC), auxquelles la majorité des forêts communales sont affiliées. Elles devraient changer de certification, ce qui coûte cher. En outre, une consultation rapide des maires vous montrera qu'ils ne sont pas prêts à laisser leurs forêts être regroupées, ni à

transformer leur régime d'affouage, comme préconisé par les inspecteurs qui ont étudié les comptes de l'ONF.

M. Alain Duran. – Le personnel vieillissant dispose d'un savoir-faire et d'une connaissance du terrain qu'il faut transmettre. Dans mon département de l'Ariège, les deux agents qui sont partis étaient des mines de savoir. Un tuilage est nécessaire.

M. Franck Montaugé. – Vous voulez augmenter la valeur ajoutée créée par l'ONF. Envisagez-vous une participation à la création de valeur à partir du bois d'œuvre ? Un rôle auprès de la filière industrielle utilisatrice du bois ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Monsieur Dubreuil, vous vous présentez devant une commission exprimant un avis sur l'adéquation entre un candidat et un poste. Même si la rencontre est furtive, nous devons juger si la personne pressentie fera face aux défis de la situation à l'ONF. Je suis frappé de votre prudence. Je la comprends, mais la situation est très grave. Les cinq recommandations formulées par la Cour des comptes dans un rapport publié en juin 2014 seront-elles intégrées dans le contrat d'objectifs et de performance – et non « de progrès » ? Il s'agit de respecter les objectifs de production en volume – or ce dernier a diminué de 800 000 mètres cubes entre juin 2014 et juin 2015 ; de privilégier les contrats de droit privé ; d'achever la mise en place de la comptabilité analytique ; réduire les dépenses de recherche ne correspondant pas aux missions principales de l'ONF ; céder les participations de l'ONF dans ses filiales françaises et étrangères et dans le Fonds stratégique de la forêt et du bois, dont le bilan coût-avantages est défavorable à l'Office. Le rapport d'information de MM. Houpert et Botrel publié en avril au nom de la commission des finances relève que la situation de l'ONF est particulièrement difficile. Le rapport des inspecteurs généraux des finances, de l'agriculture et de l'environnement publié en mai préconise la réduction des coûts de gestion des forêts. Il souligne que les charges indirectes, à 28,5%, sont très élevées par rapport à ce que l'on observe dans les autres établissements publics. Le coût complet d'un agent est de 478 euros par jour. L'ONF a engagé une politique de diversification en développant des activités concurrentielles. Or leur déficit était de 16 millions d'euros en 2013, de 150 millions d'euros en cumulé depuis 2001. Les perspectives financières, à l'échéance de 2020, sont préoccupantes. Le retour à l'équilibre des comptes d'exploitation n'est pas prévu alors que l'endettement s'accroît, atteignant entre 100 et 300 millions d'euros. Certains salariés estiment leur avenir menacé. Comment relever tous ces défis ?

M. Christian Dubreuil. – Je partage l'analyse de M. Bailly. Les collectivités territoriales veulent que l'Office soit très présent sur le terrain. Il faut y mettre les meilleurs, et réduire le nombre de personnes au siège. Les effectifs seront stabilisés pour la période 2016-2020. Effectivement, les agents sont captés par les missions demandées par l'État. Soyons clairs sur la mission principale de l'ONF : la gestion forestière, à quoi j'ajoute la chasse, qui participe à l'équilibre sylvo-cynégétique. Des agents participant à une réunion sur la chasse ne sont pas hors objectifs !

L'Office doit se déshabituer de la subvention d'équilibre, d'autant qu'elle nous fragilise vis à vis de l'Union européenne. Le versement compensateur rémunère les missions d'intérêt général ; en revanche l'effet subvention est délicat.

La situation des scieurs de chêne est fragile. La tension sur le marché pousse à exporter les grumes et tirer les prix. Nous travaillons avec la Fédération nationale du bois et l'État à des dispositions comme l'augmentation des prescriptions sanitaires, ou un décret en

Conseil d'État imposant que la transformation ait lieu dans l'Union européenne. Des discussions sont menées sur la compatibilité avec les règles de concurrence. Je me rendrai à Urmatt fin août pour travailler cette question avec le président de la fédération.

L'Office apporte son expertise aux préfets pour la restauration des terrains en montagne – la compétence des agents doit être maintenue. Une centaine de postes lui ont été attribués dans l'enveloppe de l'action et leur nombre ne devrait pas baisser jusqu'en 2020. Les agents partant en retraite doivent être remplacés, en Ariège et ailleurs. Les peuplements vieillissent et des dents d'érosion apparaîtront si les bois tombent. L'Office est prêt à mettre en œuvre le renouvellement des plantations mais doit obtenir son financement de l'État. Je me battrais pour l'obtenir.

Il faut faire preuve d'humilité sur le réchauffement climatique. Les beaux hêtres se raréfieront en Île-de-France. Des espèces vont remonter vers le nord. Il nous faudra nous adapter aux évolutions de peuplement.

Retrouvons une bonne compréhension avec les équipes municipales. Les collectivités doivent produire plus de bois, quel que soit le type de forêt. Nous avons triplé en trois ans la production des forêts régionales d'Île-de-France – et les recettes. C'est donc possible.

L'enjeu environnemental vient après la fonction de production, qui est essentielle. L'ONF n'est pas une agence environnementale mais un établissement public industriel et commercial. Quand, dans un parc naturel régional aux confins de la Bourgogne et de la Franche-Comté, on décide de sanctuariser 3 000 hectares en réserve biologique intégrale, il faut compenser cette perte de recettes à l'Office. Je mènerai la négociation avec la ministre de l'écologie. La fonction économique sera importante dans le recrutement, sans perdre le lien avec l'environnement.

La forêt aquitaine est privée, Monsieur César. La DFCI est très importante. Il faut conserver les expertises et ne pas baisser la garde même si la situation est meilleure que par le passé.

Le redressement des comptes est nécessaire. Je suis prudent car le projet de loi de finances et le COP ne sont pas encore acquis. La situation est difficile, même si les résultats financiers de ces dernières années sont meilleurs que ce qui était prévu par le précédent COP. Le niveau de l'endettement est très élevé. Tout cela représente la charge des décisions qui n'ont pas été prises par le passé. L'objectif qui sera inscrit en lettres de feu dans le contrat est un endettement jamais supérieur à 260 millions d'euros, au lieu des 400 millions d'euros prévus dans le contrat précédent. La masse salariale doit être stabilisée pour rétablir les comptes.

Sur la taxe carbone, je partage votre déception. Tout le monde parle des fonctions écologiques de la forêt, loue la captation du carbone qu'elle opère, mais nous n'obtenons pas les financements ! Remettons cette question à l'ordre du jour, inlassablement.

Baudelaire parlait d'une « obscure clarté qui tombe des étoiles » : une activité concurrentielle déficitaire est pareillement un oxymore ! Je fixerai un objectif à court terme de rétablissement de l'équilibre. Il faut même rendre ces activités bénéficiaires. La suppression immédiate n'est pas la solution, leur chiffre d'affaires étant important. Une culture de gestion doit être développée.

Un fonctionnaire coûte plus cher qu'un agent de droit privé, en raison des pensions. Si le Gouvernement et le Parlement veulent stabiliser les effectifs de l'Office, des jeunes doivent être recrutés sous contrat de droit privé, ainsi que le préconise la Cour des comptes. Il faut être membre d'un syndicat de fonctionnaires pour estimer qu'un CDI de droit privé est un contrat précaire ! Comme Mme Hidalgo, j'ai commencé ma carrière comme contrôleur et inspecteur du travail et je puis affirmer que tel n'est pas le cas. Ce que je dis devant vous, je le répéterai devant l'Office, même si le message a du mal à passer.

On ne peut souhaiter, madame Loisier, que la Fédération nationale des communes forestières ne signe pas le contrat d'objectifs et de performance.

Mme Anne-Catherine Loisier. – On ne peut souhaiter que l'ONF reste sourd aux attentes des communes forestières.

M. Christian Dubreuil. – C'est également mon avis. Une négociation sera indispensable. Je ne crois pas que l'on puisse demander beaucoup plus aux communes, et je regrette la position de l'État en 2014, qui a augmenté leur participation, conduisant à des crispations.

Les chiffres sont clairs : le coût de la gestion privée s'élève à 30 euros à l'hectare contre 60 euros par l'Office. Cependant l'ONF intervient dans des forêts, notamment dans le sud et en montagne, où les entreprises privées n'iraient pas ; et si les communes participent à hauteur de 25 euros à l'hectare, le coût est à peu près identique à celui qu'elles payeraient si elles avaient recours au privé. Mais il est évident que les frais de garderie et la taxe à l'hectare ne peuvent continuer à augmenter.

J'ai dit qu'une partie des forêts domaniales pourrait passer sous label FSC, qui est excellent. Je ne parle pas du label PEFC car la quasi-totalité des forêts l'a adopté. Mais la FSC a une portée internationale, or le marché est mondial : c'est pourquoi les industriels réclament cette certification, afin de mieux vendre le bois à l'étranger.

J'espère que les collectivités accepteront le regroupement des forêts afin de réduire les coûts d'entretien. J'ai dit également qu'il fallait accroître la valeur ajoutée de l'ONF dans l'amont de la filière. Cela ne sera possible que par l'intermédiaire de contrats de filières : l'Office doit être créateur de valeur ajoutée et pas seulement fournisseur de bois sur pied.

Contrairement à la filière bois, les filières agricoles et agro-alimentaires sont très bien structurées, grâce à leurs syndicats, coopératives, banques, assurances et chambres d'agriculture. Les marges de progrès pour la forêt et le bois sont considérables.

Vous avez posé la question de vérité, monsieur le président : y a-t-il adéquation entre la fonction et l'homme que je suis ? Ce sera à vous de trancher, mais sachez que je suis un réformateur : pour moi, l'Office ne va pas bien et il doit se redresser. Nous avons les hommes, la technicité et la confiance des Français pour y parvenir.

Grâce au rapport des sénateurs, j'ai pris connaissance des cinq recommandations de la Cour des comptes : je m'engage à respecter les objectifs de production du prochain contrat – sous réserve, bien sûr, qu'ils soient réalistes. J'ai déjà répondu, en ce qui concerne les recrutements sous droit privé. Bien sûr, il faut améliorer la comptabilité analytique. En revanche, je suis plus réservé sur les réductions de dépenses de recherche réclamées par la

Cour : pour moi, la recherche appliquée, c'est l'innovation et l'avenir. Je suis également réservé sur les cessions de filiales et sur l'arrêt de la contribution de l'Office au Fonds stratégique pour la forêt et le bois. Je préférerais redresser la situation de ces filiales plutôt que de les céder ! Cela dit, je m'efforcerai de mettre en œuvre ces cinq recommandations.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci pour votre présentation. Mais rendons son obscure clarté à Corneille ! Nous attendrons votre audition à l'Assemblée nationale pour dépouiller le scrutin qui va s'ouvrir dans un instant.

Vote sur la proposition de nominations du directeur général de l'Office national des forêts (ONF)

La réunion est levée à 12h20.

Le scrutin est dépouillé à 14h58, les résultats sont les suivants :

- 4 bulletins favorables à la candidature*
- 10 bulletins défavorables à la candidature*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 15 juillet 2015****- Présidence de M. Alain Milon, président -****Situation du régime de retraites - Communication***La réunion est ouverte à 9 heures 39.***Au cours d'une première séance tenue le matin, la commission entend M. Gérard Roche sur la situation du régime de retraites.**

M. Alain Milon, président. - Nous souhaitons la bienvenue à Mme Corinne Féret, sénatrice du Calvados, qui remplace M. Claude Bérit-Débat, qui a quitté notre commission pour la commission du développement durable.

Je laisse à présent la parole à M. Gérard Roche, rapporteur, à propos de la situation des régimes de retraite.

M. Gérard Roche, rapporteur. - Monsieur le président, mes chers collègues, la date de présentation du rapport qui m'a été confié par la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) n'est pas le fruit du hasard. Le 15 juillet, lendemain de la fête nationale, est en effet la date limite à laquelle le Comité de suivi des retraites, instauré par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, doit émettre son avis annuel sur la situation des retraites, en se basant sur le rapport publié par le Conseil d'orientation des retraites (COR) avant le 15 juin. Or, cet avis a été rendu le 13 juillet. J'y reviendrai...

Celui-ci doit lui permettre de se prononcer à la fois sur la soutenabilité financière du système de retraite et sur son caractère équitable. Sa compétence est toutefois très encadrée, car en cas de déséquilibre financier, les mesures qu'il peut proposer, hausse du taux des cotisations d'assurance vieillesse ou de durées d'assurance, ne peuvent s'écarter de certaines limites fixées par décret par le Gouvernement.

Fort heureusement, la commission des affaires sociales du Sénat est, pour sa part, entièrement libre de se prononcer sur ce sujet d'une importance capitale pour l'avenir de notre pays.

Alors que, selon un récent sondage, 92 % des Français se disent inquiets pour l'avenir du système français de retraite, le rapport que je vous présente aujourd'hui a pour objectif d'analyser en toute lucidité sa situation financière sans évacuer aucun sujet, y compris celui des retraites complémentaires, dont la gestion relève des partenaires sociaux mais dont les pouvoirs publics ne sauraient se désintéresser tant ils représentent un enjeu essentiel pour nos finances publiques.

Avant toute chose, permettez-moi de vous rappeler quelques chiffres qui permettent de saisir l'ampleur des enjeux. Les dépenses de notre système de retraite représentent chaque année 14 % de notre richesse nationale et constituent plus de 45 % des dépenses de notre système de protection sociale. Les dépenses des régimes de retraite de base

devraient être à elles seules de 224 milliards d'euros en 2015, dont 121 milliards d'euros pour le régime général.

Dès 1991, le Livre blanc sur les retraites préfacé par Michel Rocard nous avait avertis que notre système de retraite devrait encaisser un véritable choc démographique à partir du milieu des années 2000 en raison de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du « *baby-boom* ». Les effets considérables de ce « *papy-boom* » devraient se faire sentir jusqu'en 2035 environ.

Dans le même temps, l'espérance de vie continue à s'allonger grâce aux progrès de l'alimentation, de l'hygiène et de la médecine. Entre 1994 et 2009, l'espérance de vie à la naissance est ainsi passée de 73,6 ans à 77,7 ans pour les hommes et de 81,8 ans à 84,4 ans pour les femmes, soit un gain de près d'un trimestre par an. Sur la même période, les hommes ont gagné deux ans et demi d'espérance de vie à 60 ans et les femmes deux ans : elle atteint 22 ans pour les premiers et 27 ans pour les secondes.

L'âge effectif de départ à la retraite a jusqu'ici très peu évolué par rapport à ces bouleversements démographiques pourtant prévisibles de longues dates. Au cours des années 2000, cet âge s'est en effet maintenu entre 60 ans et demi et 61 ans. Il a même légèrement diminué à partir de 2004 avec la mise en place du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue, avant d'augmenter à partir de 2009 et, plus encore, à partir de 2011, suite à l'adoption de la réforme des retraites de 2010. Entre 2013 et 2018, l'âge effectif de départ à la retraite devrait continuer à augmenter pour passer de 61 ans à 62,1 ans, toujours sous l'effet de la réforme de 2010.

Le principe de la répartition est celui d'une solidarité entre les générations : les actifs d'une année donnée payent les pensions qui sont versées aux retraités la même année. Un régime par répartition suppose donc pour fonctionner que le rapport entre cotisations prélevées et pensions versées - et donc entre actifs et retraités - demeure favorable.

Or, les conséquences des deux phénomènes du « *papy-boom* » et de l'allongement de la durée de la vie, qui n'ont jusqu'ici pas été suffisamment compensés par un recul de l'âge effectif de départ à la retraite, ont conduit à une forte dégradation du ratio entre cotisants et retraités.

Celui-ci est en effet passé de 2,01 en 2005 à 1,76 en 2013. Selon les projections du rapport annuel du COR de juin 2015, ce ratio atteindrait 1,7 en 2018 et devrait continuer à diminuer pour atteindre 1,4 à partir de la fin des années 2040. Il se stabiliserait ensuite à ce niveau jusqu'en 2060.

La dégradation de ce ratio entre cotisants et retraités explique en grande partie pourquoi, en dépit des réformes des retraites adoptées en 1993 puis en 2003, notre système des retraites a vu sa situation financière se dégrader inexorablement. Le régime général a enregistré son premier déficit en 2005 et le système de retraites dans son ensemble est devenu déficitaire à partir de 2008.

La crise économique et financière de 2008-2009 a creusé ces déficits dans des proportions sans précédent puisqu'en 2010, la branche vieillesse de la sécurité sociale enregistrerait un besoin de financement de près de 15 milliards d'euros.

En dépit d'une croissance très ralentie, les pouvoirs publics - il faut s'en féliciter - sont parvenus à réduire progressivement ce déficit, qui est passé de - 15 milliards d'euros en 2010 à - 11,3 milliards d'euros en 2011 puis - 10,2 milliards d'euros en 2012, - 6,5 milliards d'euros en 2013 et - 5,4 milliards d'euros en 2014.

Cette amélioration s'explique d'abord par l'apport de recettes nouvelles : 7 milliards d'euros ont été affectés à la Cnav depuis 2010 et 4 milliards d'euros de recettes supplémentaires sont programmés pour la période 2015-2017.

Elle s'explique ensuite par le recul progressif de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans prévu par la loi de 2010, qui permettrait de dégager pour le seul régime général une économie de 3,3 milliards d'euros en 2014, de 4 milliards d'euros en 2015 et poursuivra sa montée en charge dans les années à venir.

Les effets positifs de cette réforme ont toutefois été atténués par la forte hausse des dépenses au titre de la retraite anticipée pour carrières longues. L'assouplissement de ces conditions d'accès opéré en 2010, puis, de manière beaucoup plus considérable, par le décret du 2 juillet 2012, générerait 2,1 milliards d'euros de dépenses en 2015, après avoir représenté une dépense de 2 milliards d'euros en 2014.

Le Gouvernement prévoit le retour à l'équilibre des régimes de base de la branche vieillesse de la sécurité sociale pour 2016.

Si ce retour à l'équilibre ne paraît pas hors de portée, il ne sera qu'un faux-semblant, dans la mesure où le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui finance les avantages non contributifs d'assurance vieillesse, resterait, pour sa part, en déséquilibre à hauteur de 3,5 milliards d'euros.

Déficitaire depuis 2009, le FSV, qui vient alimenter année après année la dette portée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), apparaît en réalité comme un outil commode qui permet aux pouvoirs publics de présenter des comptes qui sous-estiment artificiellement la gravité de la situation.

De ce fait, en se basant sur les prévisions économiques du Gouvernement, le COR estime que le système de retraite dans son ensemble - FSV, Agirc et Arrco compris - demeurera en permanence en déficit entre 2015 et 2020. Ce déficit s'établira suivant les années entre - 0,3 % et - 0,5 % du PIB, soit entre 7 milliards d'euros et 10 milliards d'euros.

En outre, comme l'a relevé M. Yves Guégano, secrétaire général du COR, devant la MECSS, si le régime des retraites des fonctionnaires, qui relève du compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions » est toujours présenté à l'équilibre, l'Etat devra consentir un effort estimé à 2 milliards d'euros pour l'équilibrer en 2018.

Dans son avis en date du 13 juillet, le Comité de suivi des retraites ne cache pas son inquiétude et souligne que la révision à la baisse des hypothèses économiques du Gouvernement pour 2015-2018 conduit désormais à prévoir un déficit de 2,9 milliards d'euros en 2018 pour les régimes obligatoires de base et le Fonds de solidarité vieillesse.

Selon le Comité - je le cite - le retour à l'équilibre financier en 2018 ne paraît pas possible, sauf mesures nouvelles ; ce solde négatif pourrait augmenter entre 2018 et 2020, en raison notamment de l'arrêt des hausses de cotisations d'assurance vieillesse et de la fin progressive du relèvement de l'âge légal.

L'objectif de la loi de janvier 2014 de quasi-retour à l'équilibre d'ici à 2020 des régimes de base et du FSV nécessiterait donc une amélioration de la conjoncture et/ou des mesures nouvelles.

Nos régimes de retraite ne seront donc pas à l'équilibre dans les cinq ans qui viennent, c'est une certitude.

J'en viens à présent à l'analyse des dernières projections de moyen et long termes du COR, telles qu'elles figurent dans son rapport de juin 2015.

Ces projections se fondent sur les hypothèses démographiques de l'INSEE. Elles sont réalisées à droit constant et intègrent les mesures adoptées dans le cadre de la loi du 20 janvier 2014. Cinq scénarios économiques sont envisagés, en fonction d'un taux de productivité variant de 1 % à 2 % et d'un taux de chômage s'établissant à 4, 5, 7 ou 10 %.

Si les scénarios A et A' étudiés par le COR venaient à se réaliser, le système de retraite pourrait revenir à l'équilibre dès le milieu des années 2020 puis dégager des excédents importants, mais ces scénarios apparaissent fondés sur des hypothèses très peu réalistes, voire utopiques, puisqu'ils s'appuient sur un taux de chômage de 4,5 % que la France n'a plus connu depuis plus de quarante ans et une productivité très élevée au regard des performances atteintes par notre pays ces dernières années.

Le scénario central du COR - le scénario B, qui table sur une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,5 % et sur un taux de chômage de 4,5 % - prévoit pour sa part que le système de retraite pourrait retourner à l'équilibre au début des années 2030. Il s'agit là d'une prévision moins favorable que celle que le COR nous avait présentée en janvier : le scénario B évoquait alors la possibilité d'un retour à l'équilibre du système de retraite au milieu des années 2020.

Ce scénario, pourtant lui aussi très optimiste, table donc sur une permanence des déficits pendant encore quinze ans, soit quinze ans de dettes supplémentaires accumulées au détriment des jeunes générations !

A l'inverse, le système de retraite demeurerait durablement en besoin de financement en cas de croissance des revenus d'activité inférieure à 1,5 % par an à long terme.

Dans le scénario C, qui table sur une croissance annuelle de la productivité de 1,3 % et un chômage de 7 %, le déficit du système se stabiliserait à environ 0,5 % du PIB à partir du milieu des années 2030, soit un niveau assez proche de celui enregistré actuellement.

Dans le scénario C', qui envisage une croissance annuelle de la productivité de 1 % et un chômage compris entre 7 % et 10 %, les besoins de financement atteindraient un peu plus de 1 % du PIB en 2040 et un peu plus de 1,5 % du PIB en 2060, soit un niveau de déficit sans précédent qui ne pourrait que conduire à une profonde remise en question de notre système de retraite.

Quelles leçons tirer de ces projections ?

En dépit de ce qu'avancait le Gouvernement à l'époque, la réforme de 2014 s'avère insuffisante et n'a pas résolu le problème de soutenabilité de notre système de retraite.

Notre pays ne peut pas se permettre d'accumuler les déficits de son système de retraite pendant des décennies au détriment des jeunes générations.

Une nouvelle réforme est donc indispensable, ainsi que nous l'avions déjà dit, et ainsi que le Comité le prévoit dans le document qu'il nous a remis il y a quarante-huit heures.

Il devient très difficile d'utiliser le levier des prélèvements obligatoires. Alors que les entreprises de notre pays sont confrontées depuis des années à un coût du travail trop élevé qui pénalise leur compétitivité et l'emploi, il serait totalement déraisonnable d'augmenter encore le taux des cotisations vieillesse, qui s'élève déjà aujourd'hui à 27,5 %, soit un niveau très proche du seuil maximal de 28 % défini implicitement par les pouvoirs publics.

Le montant relatif des pensions par rapport aux revenus des actifs, pour sa part, va d'ores et déjà mécaniquement baisser dans les années à venir en raison de l'indexation des pensions sur les prix et non plus sur les salaires. En outre, les retraités ont déjà dû accepter le report de la date de revalorisation de leurs pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre et un gel des pensions supérieures à 1 200 euros en 2014.

Le levier de l'âge légal de départ à la retraite est de loin celui qui offre à la France les plus importantes marges de manœuvre.

Pour ces différentes raisons, j'appelle de nouveau de mes vœux des mesures de relèvement des bornes d'âge, dont l'effet très favorable sur les finances de la branche vieillesse, surtout à moyen et long terme, est considérable, comme le démontre déjà et va le démontrer encore plus à l'avenir la réforme de 2010.

En vertu de cette réforme, l'âge légal est actuellement repoussé chaque année de cinq mois jusqu'au 1^{er} janvier 2017, où il sera de 62 ans pour la génération née en 1955.

Dès lors, il serait possible d'envisager de poursuivre ce relèvement progressif au-delà de cette date en prévoyant que l'âge légal passerait à 62 ans et 5 mois en 2018, puis 62 ans et 10 mois en 2019, avec l'ambition de parvenir à 64 ans en 2024. En vertu des dispositions de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale, la poursuite du relèvement de l'âge légal entraînera mécaniquement celle de l'âge du taux plein sans décote, qui lui est supérieur de cinq ans. L'âge du taux plein, qui atteindra 67 ans au 1^{er} janvier 2017, serait donc de 69 ans au 1^{er} janvier 2024.

Il s'agit là d'une mesure courageuse, que le Sénat avait adoptée lors de l'examen du PLFSS pour 2015.

Je me souviens du débat prolongé et très dur qui avait eu lieu à l'époque lors d'une séance de nuit. J'avais insisté sur le fait que cette proposition qui, socialement, peut paraître difficile, avait été rendue possible grâce à la création du compte personnel de prévention de la pénibilité, contre laquelle le Sénat s'était élevé la nuit précédente.

Je l'avais pour ma part défendu, à condition qu'on en simplifie le fonctionnement, afin de ne pas alourdir la charge administrative des entreprises. Il permettra aux personnes effectuant des travaux pénibles d'échapper au report progressif de deux ans de l'âge de départ à la retraite que je préconise.

Permettez-moi d'aborder à présent la délicate question des régimes complémentaires de retraite Agirc et Arrco. Si je suis bien conscient que leur gestion relève

des partenaires sociaux, les pouvoirs publics ne sauraient s'en désintéresser, dans la mesure où ces régimes font partie des administrations de sécurité sociale au sens du traité de Maastricht et ont un impact considérable sur nos finances publiques.

Lors d'une réunion du COR, où je représente le Sénat avec Georges Labazée, j'ai voulu faire une allusion au système de retraite complémentaire. Les partenaires sociaux ont réagi en disant que ce n'était pas aux parlementaires de s'occuper de ces questions, mais à eux de régler leurs problèmes !

Depuis leur création, les régimes complémentaires - qui, contrairement aux régimes de base, n'ont pas le droit de recourir à l'endettement - ont fait l'objet d'une gestion rigoureuse par les partenaires sociaux. Suite à la récession de 1993, ceux-ci ont su adopter des mesures exigeantes qui ont permis à l'Agirc et à l'Arrco d'enregistrer onze années d'excédents entre 1998 et 2008 et de se constituer des réserves de près de 60 milliards d'euros à la fin de cette période.

Toutefois, à partir de 2009, l'Agirc et l'Arrco ont été confrontés à l'apparition de déficits provoqués par le ralentissement de la masse salariale.

Les perspectives financières de ces régimes sont très inquiétantes. Dans les scénarios économiques considérés par la Cour des comptes comme réalistes, les déficits cumulés des deux régimes dépasseraient chaque année, et de façon de plus en plus importante, les 5 milliards d'euros, ce qui conduirait à un épuisement des réserves avant 2023 pour l'ensemble Agirc et Arrco et, au plus tard, au début de 2018 pour l'Agirc seule.

Dans son rapport, la Cour des comptes conseille aux partenaires sociaux d'adopter dès 2015 des mesures susceptibles de produire à partir de 2018 un impact annuel de plus de 5 milliards d'euros, ce qui permettrait de repousser l'épuisement des réserves globales de l'Agirc et de l'Arrco au-delà de 2030.

Comme pour tout système de retraite par répartition, les partenaires sociaux disposent de trois leviers pour procéder au redressement de la situation financière de l'Agirc et de l'Arrco : le taux de cotisation, le niveau des pensions et les bornes d'âge.

Constatant, pour les mêmes raisons que j'ai évoquées plus haut à propos des régimes de base, que tant le taux de cotisation, qui pèse sur le coût du travail, que le niveau des pensions, dont la diminution pénaliserait durement le pouvoir d'achat des retraités, seront difficiles à mobiliser de manière importante, la Cour estime que le levier des bornes d'âge devra être utilisé.

Elle considère par exemple que le financement des pensions complémentaires pourrait être assuré jusqu'en 2035 soit en conjuguant un report d'un an de l'âge moyen de départ avec une hausse de 0,125 point par an des cotisations et une sous-indexation des pensions de 1 point sous l'inflation pendant cinq ans, soit en conjuguant un report de deux ans de l'âge de départ avec des mesures identiques pendant seulement trois ans.

Les négociations entre les partenaires sociaux pour parvenir à un redressement de la situation financière de l'Agirc et de l'Arrco ont commencé le 17 février 2015. La cinquième séance de négociation qui s'est tenue le 22 juin n'a pu aboutir, et une nouvelle séance a été programmée en septembre.

Lors de la séance de négociation du 22 juin 2015, le Medef a formulé des propositions de nature à décaler l'âge effectif de départ à la retraite en instaurant des « abattements temporaires et dégressifs ».

Ainsi, ceux qui partent à 62 ans verraient leur pension complémentaire amputée de 30 % la première année, de 20 % la deuxième, de 10 % la troisième, avant de recouvrer la plénitude de leurs droits à 65 ans.

Si les décisions relatives à la gestion des régimes complémentaires Agirc et Arrco relèvent exclusivement des partenaires sociaux, je veux dire ici combien la mobilisation de l'outil des bornes d'âge est indispensable et appeler les syndicats de salariés à accepter des concessions sur ce point.

Pour conclure mon intervention sur une note positive, j'aimerais souligner qu'en dépit des critiques qui lui sont adressées, notre système de retraite est devenu plus juste au fur et à mesure des années, sous l'impact des différentes réformes qui se sont succédées. Permettez-moi ici d'éclairer trois facettes - elles sont très nombreuses - de la question de l'équité de notre système de retraites.

Tout d'abord, le niveau de vie moyen des retraités est légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population, le ratio entre les deux étant de 103 %, 100 % pour les femmes et 105 % pour les hommes. Ce rapport est resté stable entre 1996 et 2012, en rupture par rapport à la tendance observée de 1970 jusqu'au milieu des années 1990, période durant laquelle le niveau de vie des retraités avait rattrapé celui des actifs.

Le taux de pauvreté des retraités se situe, depuis les années 1980, sensiblement en deçà de celui de l'ensemble de la population - 13,9 % en 2012 - et a atteint un niveau historiquement bas de 8,3 % en 2012. Ceci est valable pour les femmes comme pour les hommes, bien que, parmi les retraités, le taux de pauvreté des femmes se maintienne environ deux points de pourcentage au-dessus de celui des hommes.

Enfin, les écarts de niveaux de pension entre les hommes et les femmes, s'il demeurent beaucoup trop importants, se sont malgré tout réduits ces dernières années, dans la mesure où de plus en plus de femmes ont pu mener une carrière complète. Le rapport moyen entre les pensions moyennes de droit direct - hors majorations pour trois enfants - des femmes et des hommes est ainsi passé de 55 % en 2004 à 60 % en 2013. Si on y ajoute les pensions de réversion, qui bénéficient principalement aux femmes, ce ratio, qui était de 70 % en 2004, est passé à 75 % en 2013. Selon les projections du COR, ce rapport devrait continuer à augmenter, atteignant 80 % vers 2030 et 85 % au cours des années 2050.

Il est certain que ce rapport est très angoissant pour l'avenir...

M. Alain Milon, président. - Je remercie Gérard Roche pour son excellent rapport, et je passe la parole au président de la MECSS.

M. Jean-Noël Cardoux, président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale. - Merci à Gérard Roche pour ce rapport très complet, malheureusement sans surprise, qui représente un important travail.

Je souscris entièrement à la suggestion de relever l'âge de départ à la retraite. Une piqure de rappel n'est peut-être pas superflue : il serait bon de communiquer aux membres de

la commission un tableau récapitulatif et comparatif de l'âge légal de départ à la retraite dans les pays européens. On pourrait ainsi comparer ces éléments, comme à une certaine époque.

Par ailleurs, ainsi que vous le savez, la Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) va être supprimée sur trois ans. Les ressources du RSI, qui ne sont pas négligeables, vont être amputées de 3,5 milliards d'euros, et celles du FSV de 2,5 milliards d'euros. On a vu, lors de la récente audition du président de la sixième chambre de la Cour des comptes, M. Antoine Durrleman, qu'il était assez difficile d'obtenir le chiffre précis du déficit général de la sécurité sociale et du FSV. Le déficit du régime général a-t-il ou non pris en compte ces éléments ? C'est ce qu'on nous a dit ; pour le moment, je n'en ai aucune preuve matérielle ! Certes, le rapporteur ne peut immédiatement répondre, mais il serait important d'effectuer les recherches nécessaires pour savoir si ce manque à gagner est compensé ou non, et dans quelles conditions.

M. Dominique Watrin. - Je voudrais remercier Gérard Roche pour les précisions qu'il vient d'apporter à travers ce rapport très dense et très riche.

Il n'y a rien de vraiment surprenant dans les chiffres et l'évolution qui nous sont présentés. Il ressort qu'il n'y aura pas de retour prévisible à l'équilibre avant 2030, année où le nombre de retraités va se stabiliser autour de 31 % de la population active. On s'en doutait un peu, la borne de 2020 nous ayant parue très optimiste. On a par ailleurs appris qu'il faudrait probablement consacrer aux retraites 15 % du PIB vers 2060, contre 14 % aujourd'hui. Cette donnée, qui me paraît importante, a-t-elle été actualisée à travers des études plus récentes ?

Je veux également souligner que les mesures précédentes montrent leur limite, notamment l'augmentation à répétition de la durée de cotisations, ou le gel des pensions, qui accentuent la récession de notre économie. Cela se traduit par de moindres recettes pour la sécurité sociale, et donc moins de cotisations pour payer les retraites.

Nous ne sommes pas favorables, pour notre part, au report de l'âge légal de la retraite à 64 ans en 2024, comme l'a proposé le rapporteur, ni au taux plein à 69 ans. Je crois qu'il faut réfléchir à d'autres solutions. C'est ce que nous avons toujours défendu.

Je rappelle que la répartition des richesses créées par les salariés dans notre société a évolué. Il y aurait là une piste à creuser, lorsqu'on sait que 170 milliards d'euros par an sont déplacés des revenus du travail vers les revenus du capital. Les recettes habituelles ne fonctionnent pas - ou pas suffisamment -, d'où notre proposition de faire cotiser les revenus financiers des entreprises à la même hauteur que les salaires. Ainsi, on ne pénaliserait pas l'économie réelle.

Je pense aussi qu'on pourrait agir sur le niveau des emplois. On le sait, faire baisser le chômage est essentiel, mais je note, ainsi que certaines études l'ont relevé, que le nivellement des salaires pour les jeunes, même qualifiés, qui ne sont pas rémunérés à leur juste valeur, est aussi source de difficultés. Obliger les entreprises à reconnaître leur niveau de formation et de qualification pourrait permettre d'augmenter les salaires et favoriser une meilleure rentrée des cotisations.

Enfin, je pense qu'il faut avoir un débat de fond sur l'âge de départ à la retraite, que l'on justifie toujours par l'allongement de l'espérance de vie : or, les gains d'espérance de

vie, tels qu'ils sont prévus, vont s'essouffler, surtout en ce qui concerne l'espérance de vie en bonne santé, qui ne gagnera que deux ans entre 2020 et 2050.

Il y a donc des limites, et il faut en tenir compte lorsqu'on veut fixer l'âge de départ à la retraite, sans même parler des inégalités territoriales : dans mon département, elles représentent deux ans d'espérance de vie en moins, et six ans entre un ouvrier et un ingénieur.

Nous ne souscrivons donc pas aux propositions formulées par le rapporteur.

M. Georges Labazée. - J'ai apprécié le rapport de Gérard Roche, mais j'aurais aimé que celui-ci fasse le point sur les retraites agricoles. Ce système de protection sociale est apparu avantageux dans les années 1960, quand la démographie suffisait à couvrir le nombre des départs à la retraite. Aujourd'hui, les choses se sont inversées. Il serait intéressant d'enrichir les connaissances dans ce domaine.

En second lieu, j'aimerais que le rapport précise la différence entre l'âge effectif de départ à la retraite et l'âge légal, qui ne correspondent pas toujours.

Mme Patricia Schillinger. - J'aimerais également obtenir plus de précisions par rapport à la façon dont les choses se passent chez nos voisins de l'Union européenne en matière de retraite. On cite souvent l'Allemagne en exemple, mais même si l'âge de départ y est plus élevé, les personnes ne travaillent pas jusqu'au bout et sont souvent en arrêt maladie ou en invalidité.

Dans le passé, j'ai travaillé en Suisse : le fait d'avoir une retraite à taux plein et la même base pour chacun - soit 1 700 euros à 1 900 euros, après 44 ans de cotisations - est effectivement intéressant. C'est un minimum, qui représente l'équivalent d'un SMIC. Certes, il existe en Suisse un premier, un deuxième et un troisième pilier, grâce à la capitalisation et au fait qu'entreprises et employés payent aussi, mais on pourrait peut-être s'orienter vers une autre direction, afin que chacun dispose de la même base au moment de partir à la retraite.

Mme Patricia Morhet-Richaud. - Je remercie Gérard Roche pour son excellent rapport, qui apparaît très complet.

Il me semblerait toutefois nécessaire, pour parvenir à un retour à l'équilibre de notre système de retraite, de libérer l'emploi, les entreprises et le travail. C'est ce que nous nous sommes évertués à faire tout au long des mois qui viennent de s'écouler. Des simulations ont-elles été réalisées ? Peut-on y travailler afin d'avoir une estimation ?

M. Alain Milon, président. - La parole est au rapporteur.

M. Gérard Roche, rapporteur. - Concernant la C3S, M. Cardoux a raison : je n'ai pas la réponse.

La comparaison avec les pays voisins, également suggérée par Mme Schillinger, est une très bonne idée, mais elle est difficile à réaliser, tant les paramètres à prendre en compte sont nombreux. Je puis toutefois vous assurer que les organisations internationales considèrent notre système de retraite comme plutôt généreux et solidaire.

L'intervention de Dominique Watrin est conforme à ce que l'on attendait...

Mme Annie David. - Tout comme la vôtre !

M. Gérard Roche, rapporteur. - Croyez que ce n'est pas de gaieté de cœur que je propose de reporter l'âge de départ à la retraite. Je m'y résigne plutôt, parce que c'est nécessaire.

M. Dominique Watrin. - J'ai ouvert des pistes...

M. Gérard Roche, rapporteur. - Certains points reviennent dans vos interventions et marquent les esprits : faire baisser le chômage est difficile, et la baisse des salaires des jeunes est une réalité. Il s'agit là de problèmes ardu, qui dépassent largement le champ de mon rapport.

S'agissant de la santé et de la notion d'allongement de l'espérance de vie, en tant que médecin, je dis souvent que la santé n'est pas un droit, mais une chance. Le droit réside dans l'accès aux soins. Il est difficile de faire une loi sur les inégalités face à la maladie et à la mort.

Cependant, la piste des revenus du capital me paraît intéressante. C'est une idée qui ne me choque pas, et que j'accepte volontiers d'étudier pour adoucir une proposition qui peut apparaître comme relativement exigeante.

Je reconnais, avec Georges Labazée, qu'il existe un problème en matière de retraite pour les agriculteurs - et surtout pour les artisans ! La moyenne des retraites, en Haute-Loire, est de 883 euros par mois. C'est la plus basse de France. La population est constituée entre 60 % et 70 % d'artisans ou d'agriculteurs.

C'est un problème je suis sensible, mais il est impossible d'entrer dans les détails en une demi-heure, faute de quoi on noie l'idée principale. Or, il valait mieux, selon moi, procéder à une synthèse générale afin d'ouvrir la discussion entre nous.

La remarque de notre collègue des Hautes-Alpes, Mme Morhet-Richaud, vaut également pour la Haute-Loire, mais on ne peut tout évoquer dans un rapport. Celui-ci constitue une réflexion personnelle, que je vous livre et qui doit s'enrichir de la réflexion générale.

M. Daniel Chasseing. - Je remercie le rapporteur de nous avoir présenté un rapport fort bien documenté.

Heureusement que la loi de 2010, même si elle a été difficile à obtenir, a été mise en place. Dans le cas contraire, cela aurait été catastrophique ! Parmi les hypothèses évoquées par le rapporteur, c'est malheureusement le scénario C qu'il va falloir retenir dans l'immédiat.

Comme il n'est pas possible *a priori* d'augmenter les cotisations vieillesse, sous peine de mettre les entreprises en difficulté, il reste à augmenter l'âge de départ à la retraite, même si l'on peut peut-être trouver quelques recettes supplémentaires, comme l'a suggéré M. Watrin. Il faut absolument que les pouvoirs publics et les partenaires sociaux prennent ce problème à bras-le-corps. Nos enfants, dans le futur, pourront-ils payer les retraites si on laisse déraiser les comptes ?

Ceci est très important à prendre en compte dans l'immédiat et pour l'avenir.

Mme Hermeline Malherbe. - Ce rapport fournit des éléments chiffrés qui permettent de réfléchir, mais sans nous offrir d'autres perspectives que le relèvement des bornes d'âge.

Disposer d'informations sur la part que représentent, pour certains retraités, les revenus de la retraite et les revenus financiers, serait susceptible d'ouvrir des pistes différentes, en se référant éventuellement à ce qui existe dans d'autres pays européens en matière d'imposition des revenus du capital par exemple.

M. Gérard Roche, rapporteur. - M. Chasseing a appuyé ce qui a déjà été dit.

Madame Malherbe, il faut savoir qu'une réforme absolument nécessaire a été réalisée dans l'urgence en 2010, lorsqu'on s'est retrouvé avec un déficit de 15 milliards d'euros.

Depuis, ce déficit a diminué pour passer sous la barre des 5 milliards d'euros en 2014-2015. La réforme de 2014, qui a été utile sans être suffisante, comportait également des mesures socialement difficiles. Lorsqu'on reporte du 1^{er} avril au 1^{er} octobre la revalorisation des pensions, les revenus des retraités en pâtissent.

L'ensemble des réformes menées par le passé ont permis que notre système ne soit pas encore davantage déséquilibré. Ce qui le « plombe », c'est bien sûr l'anémie de notre économie et le chômage qu'elle provoque.

L'élément essentiel demeure le rapport entre le nombre d'actifs et de retraités. On aura bientôt 1,4 actif pour un retraité. Comment faire pour payer si l'on ne trouve pas d'autres solutions ? Ces solutions ne pourront être populaires ; elles seront socialement difficiles à accepter, pour vous comme pour nous. On connaît tous des gens de conditions modestes, on est tous sensibilisés à ce problème. Personne n'a le monopole du cœur dans cette assemblée !

Que l'on soit de droite ou de gauche, je suis persuadé que le report de l'âge de départ à la retraite sera inévitable dans les années qui viennent, à moins qu'on décide de laisser le fardeau aux générations qui arrivent. Voyez ce qui se passe en Espagne : les nouvelles générations pourront un jour nous reprocher de privilégier notre confort de vie et de les laisser tout assumer !

Mme Isabelle Debré. - Avez-vous une idée du nombre de personnes qui cumulent leur retraite avec un emploi ? A 62 ans, mis à part dans certains, comme la maladie, etc., on est encore en bonne forme...

M. Gérard Roche, rapporteur. - Non, mais je peux me le procurer.

Mme Hermeline Malherbe. – Je n'ai pas obtenu de réponse à ma question : dispose-t-on de chiffres sur le rapport entre les revenus de la retraite et ceux provenant des revenus financiers ? C'est intéressant pour prévoir d'autres perspectives. Il existe des retraités qui touchent les *minima* sociaux et d'autres qui sont assujettis à l'ISF.

M. Alain Milon, président. - Les retraités qui vivent à la campagne bénéficient aussi de jardins, de poulaillers, etc., alors que ceux qui sont en ville n'ont pas cette chance !

M. Gérard Roche, rapporteur. - Nous allons nous pencher sur ce sujet et nous vous donnerons une réponse.

M. Alain Milon, président. - Il serait bon de comparer l'ensemble de notre protection sociale avec celle d'autres pays, comme la Suisse. On verrait alors que la France n'est pas si mal placée !

Le règlement de la Mecss prévoit que les conclusions du rapporteur font l'objet d'une communication devant la commission des affaires sociales, qui autorise la publication du rapport.

A l'unanimité, la commission autorise la publication du rapport.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 - nomination des rapporteurs

La commission désigne les rapporteurs suivants sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

Sont désignés :

- *M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, chargé des équilibres financiers et de l'assurance maladie ;*
- *M. René-Paul Savary, rapporteur pour le secteur médico-social ;*
- *Mme Caroline Cayeux, rapporteure pour la famille ;*
- *M. Gérard Roche, rapporteur pour l'assurance vieillesse ;*
- *M. Gérard Dériot, rapporteur pour les accidents du travail et les maladies professionnelles.*

Projet de loi de finances pour 2016 – Nomination des rapporteurs pour avis

La commission désigne les rapporteurs pour avis suivants sur le projet de loi de finances pour 2016.

Sont désignés :

- *M. Jean-Baptiste Lemoyne, pour la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ;*
- *M. Gilbert Barbier, pour la mission Direction de l'action du gouvernement - Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) ;*
- *M. Jean-Marie Morisset, pour la mission Egalité des territoires et logement – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ;*
- *M. Didier Robert, pour la mission Outre-mer ;*
- *Mme Agnès Canayer, pour la mission Régimes sociaux et de retraite ;*
- *M. René-Paul Savary, pour la mission Santé ;*

- M. Philippe Mouiller, pour la mission Solidarité, insertion et égalité des chances ;

- M. Michel Forissier, pour la mission Travail et emploi.

La réunion est levée à 10 heures 37.

Dialogue social et à l'emploi – Examen en nouvelle lecture du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 18 heures.

Au cours d'une deuxième séance tenue dans la soirée, la commission examine, en nouvelle lecture, le rapport de Mme Catherine Procaccia sur le projet de loi relatif au dialogue social (n° 620, 2014-2015).

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Nous retrouvons, en nouvelle lecture, le projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, trois semaines après son adoption par le Sénat. La commission mixte paritaire, réunie deux heures après notre vote solennel, avait rapidement constaté qu'aucun compromis entre les deux chambres n'était possible ; le lendemain, en commission, nos collègues députés n'ont pas fait grand cas de la position du Sénat et sont revenus à leur rédaction, même là où celle-ci posait problème.

J'avais pourtant abordé ce texte – mes collègues de l'opposition sénatoriale le reconnaîtront – non pas dans une optique idéologique ou d'opposition systématique mais plutôt en cherchant à l'améliorer, au bénéfice des employeurs et des salariés. Certains amendements reflétaient les idées de la majorité sénatoriale mais les grands équilibres n'avaient été bouleversés que sur un point : l'article 1^{er}, qui propose la création de commissions paritaires régionales interprofessionnelles pour représenter les salariés des TPE. Nous en avons modifié la logique en commission afin d'apaiser les craintes, parfois quelque peu exagérées, des employeurs, le tout sur fond de rivalités entre organisations patronales.

Toutes ces modifications sont restées purement théoriques, puisqu'en séance publique l'article 1^{er} n'a pas été adopté par le Sénat. En conséquence, l'Assemblée nationale a rétabli son texte sans s'inspirer de nos propositions, y compris celles qui avaient retenu l'attention du ministre. Pour éviter un débat stérile, je respecterai la décision de notre assemblée en proposant la suppression de l'article.

Nous avons également un point de désaccord sur la représentation des salariés dans les organes de gouvernance des grandes entreprises, que l'Assemblée nationale souhaitait étendre très largement sans étude d'impact préalable ni évaluation des dispositions de la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, qui est issue de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier de la même année.

Les députés avaient initialement souhaité maintenir leur position initiale, c'est-à-dire un abaissement du seuil de l'effectif des entreprises concernées ainsi que le passage à deux administrateurs salariés dans tous les conseils d'administration, quelle que soit leur taille. Sur ce point, le Gouvernement a réussi à les ramener partiellement à la raison, en

obtenant le maintien des règles actuelles concernant le nombre d'administrateurs en fonction de la taille des conseils et une mise en œuvre différée de ces nouvelles obligations.

Il n'en reste pas moins qu'en abaissant ainsi les seuils, avec cette fois-ci l'accord du Gouvernement, les députés reviennent sur l'accord des partenaires sociaux sans concertation et sans avoir mesuré l'effet de ces dispositions sur la gouvernance des entreprises concernées, ni réfléchi aux éventuelles stratégies de contournement que les entreprises ne manqueront pas de mettre en œuvre. C'est pourquoi je vous proposerai de revenir à la position du Sénat, qui est fidèle à l'ANI.

Nous avons longuement débattu de la place des suppléants. L'Assemblée nationale reste attachée au droit existant, c'est-à-dire à leur participation à toutes les réunions des instances représentatives du personnel, même en présence des titulaires ; le Sénat, en accord avec le Gouvernement, veut la restreindre au seul cas de l'absence de ces derniers. Les députés n'ont donné aucun signe d'ouverture sur ce point : je ne ferai pas non plus de compromis et vous proposerai de rester fidèle à notre position.

Nous avons également souhaité placer sur un pied d'égalité les accords signés avec les délégués syndicaux et ceux conclus avec les membres élus du comité d'entreprise afin d'adapter ses procédures de consultation et définir les délais préfix dans lesquels il doit rendre ses avis. Les députés ont repoussé cette initiative qui évitait, là encore, de revenir sur une disposition de la récente loi de sécurisation de l'emploi. De même, ils ont conservé, malgré nos travaux en commission, des dispositions qui complexifient la conclusion des accords modifiant la périodicité des négociations obligatoires en entreprise.

La question du financement des organisations patronales a refait son apparition dans le texte, à l'initiative du Gouvernement. Suite au refus marqué sur tous les bancs du Sénat de prendre en compte le nombre de salariés des entreprises adhérentes pour l'attribution des crédits et des sièges au sein du conseil d'administration de l'association qui chapeaute le fonds de financement des partenaires sociaux, le Gouvernement a, en effet, revu sa copie et décidé de recourir à une ordonnance après une phase de concertation.

Si j'approuve la concertation préalable, qui n'était pas prévue au départ, je suis en revanche hostile au recours à une ordonnance sur un sujet sur lequel le législateur s'est penché récemment et qui pourrait remettre en cause la vitalité du dialogue social que le Gouvernement et le ministre du travail prétendent pourtant faire vivre.

Les députés sont, en outre, revenus sur toutes les modifications que nous avons apportées aux dispositions relatives aux intermittents du spectacle malgré nos avertissements sur la fragilité juridique du dispositif de négociation enchâssée, prévu pour fixer les règles des annexes 8 et 10, qui deviendra, j'en suis sûr, une source de contentieux pour le régime d'assurance chômage dans son ensemble.

La litanie du mauvais sort réservé à nos amendements continue. Si la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale avait, pour une fois, reconnu l'intérêt des clarifications que nous avons apportées aux modalités de calcul de la prime d'activité, le Gouvernement a tenu à rétablir son texte initial en séance publique, estimant que le Sénat avait commis une erreur en établissant un lien entre prime d'activité et RSA-socle dans la formule de calcul. Je vous proposerai de reprendre notre rédaction tout en tenant compte de cette remarque du Gouvernement. Si le Gouvernement souhaite à nouveau revenir à son texte initial en séance publique, il conviendra qu'il nous expose clairement comment il envisage le

calcul de la prime d'activité et pourquoi les commissions des affaires sociales et des finances des deux chambres ont une autre lecture de l'étude d'impact.

Je vous proposerai deux autres amendements. Le premier est identique à celui que nous avons adopté en séance publique concernant l'ouverture de la prime d'activité aux apprentis. Le second revient, en partie, sur un amendement adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, qui ouvre le bénéfice de la prime aux personnes en congé parental d'éducation, en congé sabbatique, sans solde ou en disponibilité, dès lors qu'elles perçoivent des revenus professionnels. Tout cela nous paraît propice aux effets d'aubaine.

Pour une personne qui ferait le choix d'être assistante maternelle, en parallèle d'un congé parental d'éducation, la mesure me paraît légitime. Elle me semble, en revanche, moins opportune dans le cas d'un individu qui, ayant pris un congé sabbatique, déciderait malgré tout de travailler ponctuellement, par exemple pour créer une entreprise. Nous n'avons aucune idée du nombre de personnes concernées, du coût de la mesure, ni des effets d'aubaine qu'elle entraînera. Or, comme l'a confirmé le Gouvernement, la réforme a été conçue à partir d'une enveloppe fermée : toute ouverture à un nouveau public se fera au détriment d'autres bénéficiaires.

Vous avez compris ma déception. Ce projet était annoncé comme une réforme majeure des règles du dialogue social en entreprise mais le Gouvernement semble tiraillé entre les deux pôles de sa majorité : s'agit-il de simplifier la vie des entreprises, ainsi que les plus hautes autorités de l'État l'annoncent régulièrement depuis deux ans ou de céder face à tous ceux qui freinent les réformes ?

Le texte aggrave l'instabilité juridique et législative que nous dénonçons ici en permanence et sur tous les bancs. Est-il raisonnable de revenir sur des lois adoptées il y a à peine deux ans, alors que les entreprises attendent, à défaut d'une simplification des normes, au moins une stabilité de la réglementation ?

Je vais vous proposer, par plusieurs amendements, de revenir à la position du Sénat, qui n'était pas toujours la mienne, sur les points essentiels du projet de loi. Sur d'autres, y compris rédactionnels ou purement juridiques dont l'Assemblée nationale n'a pas tenu compte, j'invite le Gouvernement à assumer ses responsabilités et à procéder, dans les mois à venir, à la correction des coquilles et imprécisions que les délais qu'il nous impose rendent inévitables.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-16 confirme la suppression de cet article 1^{er}, que vous avez votée en première lecture.

M. Daniel Chasseing. – J'avais à l'époque déposé un amendement en ce sens. Les craintes des employeurs, que vous qualifiez d'exagérées, doivent pourtant être prises en compte. Si l'on ne parvient pas à instaurer un dialogue social dans les entreprises de moins de dix salariés, on va de toute façon au-devant des difficultés. Cette mesure peut freiner l'emploi car elle est considérée, par les employeurs, comme une norme supplémentaire.

M. Olivier Cadic. – J’avais proposé, avec Jean-Marc Gabouty, un amendement identique. C’est une mesure inutile qui crée une structure supplémentaire et ne va pas dans le sens de la simplification.

L’amendement COM-16 est adopté ; en conséquence, l’article 1^{er} est supprimé.

Article 1^{er} bis

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement COM-44 supprime de nouveau cet article qui demande un rapport.

L’amendement COM-44 est adopté ; en conséquence, l’article 1^{er} bis est supprimé.

Article 4

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement COM-42 revient à la rédaction du Sénat, qui était aussi celle du projet de loi initial, pour établir une mesure objective des éventuelles discriminations salariales dont peuvent être victimes les représentants du personnel.

L’amendement COM-42 est adopté.

L’article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement COM-17 revient, lui aussi, à la rédaction du Sénat. Si les syndicats ne respectent pas la parité dans leurs listes de candidats, l’entreprise ne doit pas avoir à en subir les conséquences : elle n’y est pour rien.

L’amendement COM-17 est adopté.

L’amendement de coordination COM-41 est adopté.

L’article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L’article 5 bis est adopté sans modification.

Article 7

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement COM-18 supprime une disposition qui relève du domaine réglementaire et non du législatif.

L’amendement COM-18 est adopté, ainsi que l’amendement de coordination COM-36.

L’article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7 bis

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-19 revient à la rédaction du Sénat, qui est conforme aux dispositions de l'ANI du 11 janvier 2013, relatives à la représentation des salariés dans l'organe de gouvernance des entreprises.

L'amendement COM-19 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-32.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-2 autorise les groupes français ayant beaucoup de salariés dans les autres Etats membres à désigner comme administrateur un salarié du groupe travaillant dans l'une de leurs filiales en Europe. Avis favorable.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-34 est adopté, ainsi que l'amendement de précision COM-33.

L'article 7 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7 ter

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Revenant à la rédaction du Sénat, l'amendement COM-20 lève tout risque d'inconstitutionnalité en retirant des dispositions qui ne relèvent pas de la loi.

L'amendement COM-20 est adopté.

L'article 7 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8 A

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-21 rétablit le mécanisme expérimental de lissage dans le temps des effets de seuil que nous avons introduit en première lecture afin de lever les freins que ceux-ci représentent pour les employeurs.

L'amendement COM-21 est adopté ; l'article 8 A est rétabli dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-22, identique à l'amendement COM-1 déposé par M. Cardoux, n'autorise les suppléants à siéger en réunion des instances représentatives du personnel qu'en cas d'absence du titulaire.

Les amendements identiques COM-22 et COM-1 sont adoptés.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-23 revient à la rédaction adoptée par le Sénat. Il renforce l'encadrement de la possibilité pour les membres de la délégation unique du personnel de cumuler et de reporter dans l'année leurs heures de délégation.

L'amendement COM-23 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-24 interdit à un élu titulaire de transférer, chaque mois, plus de la moitié de son crédit d'heures de délégation.

L'amendement COM-24 est adopté.

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

L'article 9 est adopté sans modification.

L'article 9 bis demeure supprimé.

L'article 10 est adopté sans modification.

Article 11

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-25, relatif aux conditions de création du CHSCT, rétablit le texte du Sénat.

L'amendement COM- 25 est adopté.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Comme les amendements COM-22 et COM-1, le COM-26 traite de la présence des suppléants en l'absence des titulaires, cette fois pour les réunions des délégués du personnel et du comité d'entreprise.

L'amendement COM-26 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-4 rétablit le texte du Sénat. On modifie les dispositions de la loi de sécurisation de l'emploi, que Michel Sapin nous présentait il y a deux ans comme transposant l'accord du siècle !

L'amendement COM-4 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-39 fixe la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 13 au 1^{er} janvier 2016. Aucune date ne figurait dans le projet initial.

L'amendement COM-39 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-5 revient à notre texte de première lecture afin d'encourager la conclusion d'accords collectifs majoritaires modifiant la périodicité des négociations obligatoires en entreprise.

L'amendement COM-5 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-6 rétablit, lui aussi, le texte de la commission pour que les règles modifiant la périodicité d'un accord sur les salaires obéissent au droit commun.

L'amendement COM-6 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-40 prévoit l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 14 au 1^{er} janvier 2016.

L'amendement COM-40 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 15 est adopté sans modification.

Article 16

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-7 rétablit le texte adopté par le Sénat. L'Assemblée nationale a refusé tout compromis sur sa rédaction.

L'amendement COM-7 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – J'avais déjà émis un avis défavorable en commission et en séance sur l'amendement COM-3, dont l'objet est sans lien avec les dispositions restant en discussion.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 16 bis demeure supprimé.

Article 16 ter

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'article 16 ter a été introduit en séance publique au Sénat puis supprimé par l'Assemblée nationale. Il aménage le seuil au-delà duquel sont déclenchées les heures supplémentaires dans les entreprises ayant mis en place un accord d'aménagement du temps de travail. L'amendement COM-8 rétablit cette disposition, que j'avais également défendue lors de la discussion sur la loi Macron.

L'amendement COM-8 est adopté ; l'article 16 ter est rétabli dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement COM-38, en dépit de sa longueur, n’est qu’un amendement de coordination juridique.

L’amendement COM-38 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’article 17 autorise le Gouvernement à réformer, par ordonnance, les règles de répartition des crédits à destination des organisations patronales. En première lecture, le Sénat s’était très largement opposé à un amendement du Gouvernement qui allait dans le même sens. L’amendement COM-9 supprime cette habilitation afin d’éviter que le Parlement soit dessaisi du sujet. Je conserve cependant la partie de l’article relative à la concertation avec les organisations patronales.

L’amendement COM-9 est adopté.

L’article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L’article 18 est adopté sans modification.

Article 19

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement COM-37 est un amendement de coordination juridique qui prend en compte la reconnaissance dans le code du travail du Conseil d’orientation des conditions de travail.

L’amendement COM-37 est adopté.

L’article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 19 bis

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement COM-10 supprime l’article 19 bis qui prévoit la reconnaissance du *burn-out* comme maladie professionnelle, conformément au vote de notre commission en première lecture, auquel je me plie.

L’amendement COM-10 est adopté ; en conséquence, l’article 19 bis est supprimé.

Article 19 quater

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement COM-11 donne aux organisations professionnelles d’employeurs la possibilité d’établir unilatéralement des référentiels de branche. Là encore, c’est un retour au texte du Sénat.

L’amendement COM-11 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L’amendement COM 12 oblige les services des ministères du travail et des affaires sociales à veiller à ce que les règles retenues dans les référentiels de branche ne portent pas atteinte à la soutenabilité financière du fonds de financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité.

L’amendement COM-12 est adopté.

L'article 19 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 19 septies A demeure supprimé.

Article 19 octies

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-13 supprime l'article 19 octies, comme le Sénat l'avait fait en première lecture. Il s'agit d'une demande de rapport, qui par ailleurs relève davantage du projet de loi de modernisation de notre système de santé.

L'amendement COM-13 est adopté ; en conséquence, l'article 19 octies est supprimé.

Article 20

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Par l'amendement COM-14, nous rétablissons les dispositions adoptées par le Sénat pour sécuriser le dispositif d'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle.

L'amendement COM-14 est adopté.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 20 bis A demeure supprimé.

Les articles 20 quater, 21, 22, 22 bis A, 23 quater, 23 quinquies A, 23 quinquies B et 23 octies A sont adoptés sans modification.

Article 23 nonies A

L'amendement de coordination COM-43 est adopté.

L'article 23 nonies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 23 decies A

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-15 rétablit cet article destiné à renforcer la lutte contre la fraude au détachement de salariés.

L'amendement COM-15 est adopté ; l'article 23 decies A est rétabli dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 23 decies B

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-27 rétablit une disposition adoptée par le Sénat pour éviter que la rémunération des stagiaires ne soit amputée des jours fériés ou des ponts. Même une telle mesure avait été supprimée par l'Assemblée nationale !

L'amendement COM-27 est adopté ; l'article 23 decies B est rétabli dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 23 duodecies

L'amendement de coordination COM-35 est adopté.

L'article 23 duodecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 23 terdecies est adopté sans modification.

Article 24

M. René-Paul Savary. – Je ne comprends pas les objections techniques apportées par le Gouvernement sur le lien établi par le Sénat entre le RSA socle et la prime d'activité, dans la mesure où la base, le financement, la situation des bénéficiaires ne sont pas les mêmes.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Nous demandons une explication sur le mode de calcul de la prime d'activité. Je vous transmettrai la remarque technique du Gouvernement.

L'amendement COM-28 est adopté.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'Assemblée nationale a adopté, en nouvelle lecture, un amendement introduit par le Gouvernement, qui accorde le bénéfice de la prime d'activité aux personnes en congé parental d'éducation, sabbatique, sans solde ou en disponibilité, dès lors qu'elles perçoivent des revenus professionnels. L'amendement COM-29 limite cette possibilité aux personnes en congé parental d'éducation.

L'amendement COM-29 est adopté, ainsi que l'amendement COM-30.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 28

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – L'amendement COM-31 complète la demande de rapport sur la prime d'activité dans le sens des dispositions adoptées en première lecture à l'initiative de notre collègue Albéric de Montgolfier.

L'amendement COM-31 est adopté.

L'article 28 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.

Le tableau des sorts est le suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
TITRE IER AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ET LA QUALITÉ DU DIALOGUE SOCIAL AU SEIN DE L'ENTREPRISE			
Chapitre Ier Une représentation universelle des salariés des très petites entreprises			
Article 1^{er} Une représentation universelle des salariés des TPE			
Mme PROCACCIA, rapporteur	16	Suppression de l'article	Adopté
Article 1er bis Demande de rapport sur les salariés des TPE non couverts par une convention collective			
Mme PROCACCIA, rapporteur	44	Suppression de l'article	Adopté
Chapitre II Valorisation des parcours professionnels des élus et des titulaires d'un mandat syndical			
Article 4 Garantie de non-discrimination salariale en faveur des représentants du personnel			
Mme PROCACCIA, rapporteur	42	Mesure de la discrimination salariale envers les représentants du personnel	Adopté
Article 5 Représentation équilibrée des femmes et des hommes aux élections professionnelles			
Mme PROCACCIA, rapporteur	17	Conséquences de l'annulation par le juge de l'élection de représentants du personnel par l'employeur	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	41	Amendement de coordination	Adopté
Article 7 Formation des administrateurs salariés			
Mme PROCACCIA, rapporteur	18	Suppression de dispositions réglementaires	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	36	Amendement de coordination	Adopté
Article 7 bis Renforcement de l'effectivité de la présence de représentants des salariés au conseil d'administration			
Mme PROCACCIA, rapporteur	19	Suppression de l'abaissement du seuil d'effectif à partir duquel les salariés doivent être représentés dans les conseils d'administration ou de surveillance des entreprises	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	32	Amendement rédactionnel	Adopté
M. BIZET	2	Désignation d'un administrateur salarié employé par une filiale européenne de l'entreprise	Adopté

Mme PROCACCIA, rapporteur	34	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	33	Amendement de précision	Adopté
Article 7 ter Heures de délégation des personnels navigants aériens			
Mme PROCACCIA, rapporteur	20	Sécurisation juridique de l'article	Adopté
Chapitre III Des instances représentatives du personnel adaptées à la diversité des entreprises			
Article 8 A Lissage dans le temps des effets de seuil			
Mme PROCACCIA, rapporteur	21	Rétablissement de l'article	Adopté
Article 8 Extension de la délégation unique du personnel			
Mme PROCACCIA, rapporteur	22	Présence des suppléants aux réunions de la délégation unique du personnel seulement en cas d'absence des titulaires	Adopté
M. CARDOUX	1	Présence des suppléants aux réunions de la délégation unique du personnel seulement en cas d'absence des titulaires	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	23	Encadrement de la possibilité de cumuler les heures de délégation	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	24	Encadrement de la possibilité de mutualiser les heures de délégation	Adopté
Article 11 Modernisation du fonctionnement du CHSCT			
Mme PROCACCIA, rapporteur	25	Maintien du champ actuel du CHSCT	Adopté
Article 12 Fonctionnement des institutions représentatives du personnel			
Mme PROCACCIA, rapporteur	26	Participation aux réunions des suppléants des délégués du personnel et des membres du comité d'entreprise uniquement en l'absence des titulaires	Adopté
Chapitre IV Un dialogue social plus stratégique dans les entreprises			
Article 13 Regroupement des consultations annuelles obligatoires du comité d'entreprise			
Mme PROCACCIA, rapporteur	4	Maintien de la possibilité pour les membres élus titulaires d'un comité d'entreprise de conclure un accord avec l'employeur, même en présence d'un délégué syndical, sur les délais préfix dans lesquels le comité doit rendre ses avis	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	39	Entrée en vigueur des dispositions de l'article au 1 ^{er} janvier 2016	Adopté

Article 14 Regroupement des négociations obligatoires en entreprise			
Mme PROCACCIA, rapporteur	5	Interdiction pour l'accord mentionné au nouvel article L. 2242-20 du code du travail de modifier la périodicité de la négociation sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes si l'entreprise n'a pas conclu au préalable d'accord ou élaboré de plan d'action sur ce thème	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	6	Suppression des règles dérogatoires relatives à la négociation sur les salaires quand un accord modifie la périodicité des négociations obligatoires en entreprise	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	40	Entrée en vigueur des dispositions de l'article à compter du 1 ^{er} janvier 2016, et du 31 décembre 2018 pour certains accords triennaux	Adopté
Article 16 Aménagement des règles relatives au franchissement de certains seuils d'effectifs			
Mme PROCACCIA, rapporteur	7	Simplification des règles de calcul pour créer ou supprimer un comité d'entreprise	Adopté
M. REICHARDT	3	Modification des conditions de radiation des entreprises du répertoire des métiers	Rejeté
Article 16 ter Aménagement du seuil de déclenchement des heures supplémentaires pour les accords d'aménagement du temps de travail			
Mme PROCACCIA, rapporteur	8	Aménagement du seuil au-delà duquel sont déclenchées les heures supplémentaires dans les entreprises ayant mis en place un accord d'aménagement du temps de travail	Adopté
Chapitre V Adaptation des règles du dialogue social interprofessionnel			
Article 17 Adaptation des règles de la représentativité patronale			
Mme PROCACCIA, rapporteur	38	Coordination juridique	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	9	Suppression de l'habilitation du Gouvernement à réformer par ordonnance les règles de répartition des crédits à destination des organisations patronales et de gouvernance du fonds paritaire de financement des partenaires sociaux	Adopté
Article 19 Clarification des procédures en matière de santé au travail et reconnaissance du Conseil d'orientation des conditions de travail			
Mme PROCACCIA, rapporteur	37	Coordination juridique	Adopté
Article 19 bis Possibilité de reconnaître les pathologies psychiques comme maladies d'origine professionnelle			
Mme PROCACCIA, rapporteur	10	Suppression de l'article	Adopté

Article 19 quater Référentiels de branche pour identifier l'exposition des travailleurs à des facteurs de pénibilité			
Mme PROCACCIA, rapporteur	11	Possibilité pour les organisations professionnelles de branche d'élaborer unilatéralement les référentiels	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	12	Obligation pour les services chargés de l'homologation des référentiels de tenir compte de leurs conséquences financières	Adopté
Article 19 octies Demande de rapport au Parlement sur l'abaissement du seuil d'incapacité permanente partielle pour les affections psychiques			
Mme PROCACCIA, rapporteur	13	Suppression de l'article	Adopté
TITRE II CONFORTER LE RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE DE L'INTERMITTENCE			
Article 20 Pérennisation des annexes 8 et 10 de la convention d'assurance chômage et aménagements des modalités de leur négociation			
Mme PROCACCIA, rapporteur	14	Instauration d'un mécanisme de concertation renforcée des partenaires sociaux représentatifs de l'ensemble de la production cinématographique, de l'audiovisuel et du spectacle lors de la négociation des annexes 8 et 10	Adopté
TITRE III SÉCURISATION DES PARCOURS ET RETOUR À L'EMPLOI			
Article 23 nonies A Période d'essai d'un contrat d'apprentissage			
Mme PROCACCIA, rapporteur	43	Amendement de coordination	Adopté
Article 23 decies A Possibilité pour l'ensemble des agents en charge de la lutte contre le travail illégal d'échanger des informations avec les bureaux de liaison en matière de contrôle des fraudes au détachement de travailleurs			
Mme PROCACCIA, rapporteur	15	Rétablissement de l'article	Adopté
Article 23 decies B Caractère forfaitaire de la gratification des stagiaires			
Mme PROCACCIA, rapporteur	27	Rétablissement de l'article	Adopté
Article 23 duodecies Renouvellement des contrats de travail à durée déterminée			
Mme PROCACCIA, rapporteur	35	Amendement de coordination	Adopté

TITRE IV ENCOURAGER L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE PAR LA CRÉATION D'UNE PRIME D'ACTIVITÉ			
Article 24 Création de la prime d'activité			
Mme PROCACCIA, rapporteur	28	Bénéfice de la prime d'activité pour les apprentis	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	29	Bénéfice de la prime d'activité pour les personnes en congé de longue durée	Adopté
Mme PROCACCIA, rapporteur	30	Modalités de calcul de la prime d'activité	Adopté
Article 28 Demande de rapport sur la prime d'activité			
Mme PROCACCIA, rapporteur	31	Coût de la prime d'activité	Adopté

La réunion est levée à 18 heures 45.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Jeudi 11 juin 2015

- Présidence de Mme Odette Herviaux, vice-présidente de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de M. Michel Magras, président de la délégation à l'outre-mer -

Tables rondes sur les biodiversités des outre-mer confrontées au changement climatique

M. Michel Magras, président de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer. –

Madame la Présidente, mes chers collègues, mesdames et messieurs les intervenants, vous avez accepté de venir enrichir nos informations sur la biodiversité en outre-mer et l'impact du réchauffement climatique. Je vous souhaite la bienvenue au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer et de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Les deux instances ont créé un groupe de travail commun que je co-préside avec M. Hervé Maurey, aujourd'hui représenté par Madame Odette Herviaux. Messieurs Jérôme Bignon et Jacques Cornano, respectivement sénateurs de la Somme et de Guadeloupe, sont les rapporteurs du groupe de travail. Monsieur Jérôme Bignon est également en charge de la coordination de l'ensemble des travaux menés dans les commissions et les délégations sur le changement climatique.

Dans le cadre de ces travaux foisonnants, dont la caractéristique commune est la dimension territoriale, l'outre-mer occupe une place de choix. En effet, les territoires d'outre-mer sont particulièrement exposés aux dérèglements découlant du réchauffement climatique en raison de leur insularité, à l'exception de la Guyane, et de leur appartenance aux zones tropicales et équatoriales, Saint-Pierre-et-Miquelon et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) exceptés. Leur vulnérabilité résulte également de leur moindre capacité de résilience aux chocs, notamment sur le plan économique. En effet, leurs économies sont de petite taille, faiblement structurées en filières et la diversification et l'insertion régionale restent très relatives.

En dépit de leur vulnérabilité, voire grâce à elle, les territoires ultramarins constituent une chance pour la France. Ils lui permettent de contribuer de façon majeure aux recherches et aux expérimentations menées en matière de lutte contre le changement climatique et d'adaptation aux évolutions climatiques. Les secteurs concernés sont variés : énergies renouvelables, notamment d'origine solaire ou marine, phytopharmacopée, adaptation des espèces végétales ou animales aux variations de pression hydrique et dispositifs de sauvegarde des populations et de solidarité régionale face aux cataclysmes.

Les projets foisonnent en outre-mer, l'exposition accrue aux risques naturels et aux conséquences du changement climatique en faisant des terrains privilégiés pour l'innovation. Le système de climatisation par l'utilisation du différentiel des températures entre la surface et les profondeurs de l'océan, les techniques de désalinisation de l'eau par osmose inverse en utilisant l'énergie solaire, le bouturage du corail et l'utilisation des micro-algues dans des secteurs variés (alimentation, cosmétique, biocarburants, traitement des effluents industriels) comptent parmi ces innovations. La préservation de la biodiversité ou le recours à ses ressources se trouvent au cœur de la plupart des recherches et des projets menés

et des réalisations déjà arrivées au stade industriel ; c'est à la fois une finalité et un levier d'action.

Par conséquent, notre groupe de travail a identifié la question de la sauvegarde et de la valorisation des biodiversités ultramarines comme un enjeu majeur pour le développement des outre-mer. Il convient d'évoquer non « la » mais « les » biodiversités, tant la diversité des milieux terrestres et aquatiques, ainsi que celle des espèces animales et végétales, est exceptionnelle dans nos outre-mer. 80 % de la biodiversité nationale s'y trouvent d'ailleurs, cette évaluation étant probablement minimaliste, puisque les progrès de la connaissance en matière de biodiversité ont encore un bel avenir.

Mme Odette Herviaux, vice-présidente de la commission de l'Aménagement du territoire et du Développement durable. – Monsieur le président de la délégation, Mesdames et Messieurs les intervenants, Mes chers collègues, je salue l'ensemble des personnes présentes pour évoquer un sujet essentiel, bien que trop souvent occulté par une actualité éphémère occupant tout l'espace parlementaire et médiatique, à savoir l'extraordinaire biodiversité de nos outre-mer et son extrême fragilité. L'excellente initiative de consacrer une matinée à ce sujet a été prise par le groupe de travail commun à la délégation à l'outre-mer et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Les thèmes que nous aborderons se situent au croisement de trois thématiques mobilisant actuellement de nombreux sénateurs : la biodiversité, les outre-mer et le changement climatique. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable travaille en ce moment sur le projet de loi du gouvernement sur la biodiversité, en particulier à travers l'organisation d'auditions : les trois préfigurateurs de la future Agence française pour la biodiversité la semaine dernière et Madame la ministre Ségolène Royal la semaine prochaine. Le projet de loi devrait pour sa part être examiné en commission les 7 et 8 juillet prochains.

Quant au changement climatique, l'ensemble du Sénat est aujourd'hui mobilisé sur le sujet. Le Président du Sénat, Monsieur Gérard Larcher, a récemment présenté publiquement l'ensemble des travaux engagés et des manifestations prévues dans le cadre de la tenue de la Conférence de Paris sur le climat. Les tables rondes organisées ce jour s'inscrivent dans cette dynamique et contribueront à associer fortement à la réflexion les territoires d'outre-mer auxquels le Sénat est très attaché.

Première table ronde - Panorama des biodiversités ultramarines et évaluation de l'impact climatique

Présidence de M. Michel Magras, président de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer.

M. Michel Magras, président. – Nous allons désormais aborder la première table ronde centrée sur la problématique de la connaissance, et qui a pour double objectif, je vous le rappelle, de dresser un panorama des biodiversités ultramarines et des milieux menacés, mais aussi d'apprécier les dispositifs d'évaluation et de suivi de l'impact climatique, de même que la prise en compte des enjeux par notre conscience collective, par nos sociétés.

Pour enrichir notre information et débattre de ces questions, nous avons le plaisir d'accueillir :

- Madame Pascale Joannot, déléguée à l'outre-mer et directrice adjointe des collections du Muséum [le Muséum lui-même met un accent... si on fait le même choix, le mettre partout] national d'histoire naturelle ;

- Monsieur Philippe Gouletquer, directeur scientifique adjoint à l'Ifremer ;

- Monsieur Jean-François Silvain, directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et président de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité ;

- Monsieur Bernard Cressens, président du Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) ;

- et Monsieur Bernard Deceuninck, ornithologue et représentant de la Ligue pour la protection des oiseaux.

Madame Pascale Joannot, avant de rejoindre le Museum national d'histoire naturelle en l'an 2000, a vécu en Nouvelle-Calédonie et, notamment, dirigé l'Aquarium de Nouméa pendant seize ans. Elle a également occupé des fonctions électives en siégeant au congrès et à l'assemblée de la province Sud. La délégation sénatoriale est très attentive aux évolutions des collectivités territoriales du Pacifique, particulièrement de la Nouvelle-Calédonie pour laquelle nous nous réjouissons du succès de la récente réunion du Comité des signataires de l'Accord de Nouméa.

En outre, Madame Pascale Joannot avait honoré de sa présence le colloque organisé par notre délégation au mois de janvier 2013, portant sur la France dans le Pacifique au 21^{ème} siècle. Nous espérons qu'elle participera également à notre conférence économique sur les entreprises et les dynamiques sectorielles du Pacifique qui aura lieu le 25 juin et mettra à l'honneur les potentiels terrestres et marins.

Le Museum national d'histoire naturelle actualise et enrichit quotidiennement son inventaire des espèces terrestres et marines : 70 500 espèces ultramarines y sont décrites, soit 10 % des biodiversités ultramarines estimées. Comment expliquer ce déficit de connaissances, alors que plus de 87 000 espèces sont recensées dans l'Hexagone ?

Mme Pascale Joannot. – Les collectivités d'outre-mer sont variées et ne peuvent être présentées de façon globale et homogène. Leur géographie, la diversité de leur faune et de leur flore, leurs populations, leur démographie, leur environnement et leurs statuts sont divers. Si les ultramarins sont très solidaires entre eux, ils forment une mosaïque de cultures et d'identités dont il convient de tenir compte. L'outre-mer est pluriel et sa biodiversité également.

L'essentiel de la biodiversité française se situe outre-mer : plus de 98 % des espèces endémiques de vertébrés et 96 % des espèces endémiques de plantes vasculaires de France sont concentrées dans les collectivités d'outre-mer. En particulier, les écosystèmes naturels de la Guyane et de Nouvelle-Calédonie font partie des points chauds de la planète et sont considérés comme des zones très riches à surveiller. La protection de la biodiversité de l'outre-mer passe par la connaissance. Dans chacun des territoires, la connaissance de la biodiversité est le fruit du travail des naturalistes, des scientifiques, des écologues, mais aussi des populations locales, qui ont appris et transmis les savoirs locaux. Le grand public et le monde associatif contribuent aussi de plus en plus activement.

L'an dernier, dans le cadre de l'Alliance pour l'Environnement (AllEnvi), le comité outre-mer a réalisé un recensement des activités de recherche des membres de l'AllEnvi dans les collectivités d'outre-mer pour l'année 2012. Bien que les données collectées soient hétérogènes et parfois insuffisantes, elles permettent de donner un aperçu plus clair des implantations des membres de l'AllEnvi en outre-mer et des forces scientifiques en place. L'étude peut être obtenue auprès du secrétariat de l'AllEnvi.

2 042 agents ont ainsi été recensés en outre-mer. 90 % des activités de recherche y sont réalisées sur place et 10 % depuis l'Hexagone. Dans les organismes de recherche, les deux principales thématiques sont l'agrobiologie et l'élevage, représentant 31 % de l'activité, et l'écologie et l'étude de la biodiversité, auxquelles 25,4 % de l'activité sont consacrés. Quant aux universités, la thématique la plus étudiée s'inscrit dans le domaine des sciences sociales, suivie par l'écologie et l'étude de la biodiversité. Entre 2008 et 2012, la production scientifique sur l'ensemble des outre-mer a généré 7 187 publications de scientifiques français ou étrangers, notamment américains et australiens. Parmi ces publications, 21 % sont consacrées à la Nouvelle-Calédonie et 20 % à la Guyane. Les trois thématiques les plus souvent identifiées sont en premier lieu la biodiversité, puis l'agroécologie et les géosciences.

Compte tenu des difficultés méthodologiques rencontrées lors de la réalisation de ce recensement, il conviendrait qu'une procédure annuelle de collecte sur les activités en outre-mer soit élaborée par les membres de l'AllEnvi. Il est en effet compliqué de distinguer l'activité scientifique spécifique à l'outre-mer des activités scientifiques générales. Il serait également utile aux collectivités territoriales d'outre-mer de recenser les publications relatives à la thématique de la biodiversité dans leur territoire.

L'implantation du Museum national d'histoire naturelle en outre-mer est modeste, puisqu'il n'y dispose que d'une seule antenne située en Guyane, comptant une unique personne, et d'un correspondant sur l'île de La Réunion. En revanche, l'outre-mer représente un terrain d'intense activité, des partenariats étant conclus chaque année avec les collectivités d'outre-mer dans les cinq grands domaines d'activité du Museum : les collections, la recherche, l'expertise, l'enseignement et la formation et la diffusion.

Je vais évoquer aujourd'hui les grandes expéditions naturalistes et les collections. Je fais partie d'une génération de scientifiques conscients que les trois quarts des espèces de la planète restent encore à découvrir, mais que le quart, voire la moitié, des espèces aura probablement disparu avant la fin du siècle. C'est pourquoi il convient d'accélérer l'exploration, afin de fournir aux gestionnaires les informations nécessaires à une meilleure gestion de leur milieu et des ressources. À cette fin, le Museum s'est engagé, depuis 2006 et en collaboration avec l'ONG Pro-Natura International, à réaliser des inventaires massifs autour de la planète, en particulier dans les zones de biodiversité. Dans ce cadre, est particulièrement étudiée la biodiversité des groupes négligés, à savoir les insectes, les mollusques et les champignons.

La démarche, très coûteuse, bénéficie du soutien de partenaires publics et privés. Les programmes lancés s'inscrivent dans le long terme, cinq ans étant généralement nécessaires à l'obtention de résultats probants, et ciblent les points chauds de la planète. Une expédition vient d'ailleurs d'être initiée en Guyane, promettant de formidables satisfactions en termes de découverte d'espèces. Par exemple, le milieu marin guyanais, autrefois considéré comme très pauvre, enthousiasme désormais les scientifiques, tandis que l'exploration de la forêt terminée au mois de mars devrait donner des résultats concluants. Si nous parvenons à

collecter les crédits nécessaires, la Nouvelle-Calédonie fera aussi l'objet d'explorations en 2016.

En 2012, une expédition a été effectuée avec le Parc national de la Guadeloupe et l'Université des Antilles, visant à recenser les algues et les invertébrés marins. Seules 35 personnes y ont participé, les grandes expéditions pouvant compter jusqu'à 200 participants. Or, les résultats ont dépassé les attentes des organisateurs, puisque plusieurs dizaines d'espèces ont été découvertes. Dans la continuité, un inventaire est actuellement en cours en milieu marin profond. Il faudrait que ce type d'expéditions soit réalisé pour l'ensemble des collectivités d'outre-mer en vue de compléter les inventaires.

Les collections du Museum national d'histoire naturelle comptent 66 millions de spécimens. Elles ont un double rôle de référence et d'observation. Dans ce cadre, nous avons lancé le programme e-ReColNat, lauréat de l'appel à projet Infrastructure nationale en biologie et santé. Le programme e-ReColNat vise à réunir l'ensemble des données des collections françaises d'histoire naturelle sur une unique plateforme informatique au service de la recherche et de l'expertise sur la biodiversité. Faciliter l'exploitation de masses de données jusqu'alors inaccessibles permettra d'accélérer la réalisation de l'inventaire de la biodiversité mondiale. Le Muséum d'histoire naturelle coordonne le projet, l'Université de Montpellier, le Pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) de Clermont-Ferrand, l'Université de Bourgogne, l'Institut de recherche pour le développement (IRD), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), Tela Botanica et des associations en étant partenaires. Le projet coûtera seize millions d'euros sur cinq ans. Il s'agira d'inventorier toutes les données de collections. L'ensemble des données collectées relatives à l'outre-mer le sont dans le cadre des expéditions de La planète revisitée et du programme e-ReColNat et sont versées au service du Patrimoine naturel du Museum, qui lui-même alimente l'inventaire national du patrimoine naturel. Cependant, les territoires d'outre-mer n'y sont pas encore suffisamment représentés.

Je suis pour ma part spécialiste des récifs coralliens. À ce titre, je pilote l'inventaire de la biodiversité des récifs coralliens de l'outre-mer dans le cadre de l'Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR). Depuis 2008, la base de l'Inventaire national du patrimoine naturel (INPN) a été alimentée de plus de 24 000 données. Ce chiffre devrait être amené à augmenter, la France étant le quatrième pays au monde en termes de récifs coralliens après l'Indonésie, les Philippines et l'Australie.

Pour faire progresser la connaissance de la biodiversité ultramarine, deux efforts doivent être fournis : mieux coordonner les programmes de recherche entre les organismes scientifiques et les collectivités d'outre-mer ; aider chaque collectivité d'outre-mer à dresser la carte des connaissances sur sa biodiversité en recensant l'ensemble des publications relatives à son territoire, en poursuivant et finançant les grands inventaires de biodiversité.

Le Kanak Jean-Marie TJIBAOU disait en 1996 : « *Quand vous marchez dans un jardin sans savoir distinguer la salade de la mauvaise herbe, vous allez marcher sur la salade et la mauvaise herbe. Dans la mesure où on vous explique quel en est l'usage, alors vous faites plus attention.* » De même, mieux connaître la biodiversité permet de mieux la gérer.

M. Michel Magras, président. – La biodiversité marine est d'une richesse considérable, la biodiversité ne se trouvant pas seulement dans les forêts tropicales.

Nous allons maintenant entendre Monsieur Philippe Gouletquer, qui contribue régulièrement, par son expertise, à des groupes de travail internationaux ou des institutions, comme l'Académie des sciences américaines. Au cours des dernières années, il s'est particulièrement intéressé à la biodiversité marine de Saint-Pierre-et-Miquelon, à travers un suivi des espèces envahissantes et du développement de la filière aquacole du pétoncle géant. Il est auteur et co-auteur de nombreuses publications, dont un ouvrage recensant les réponses apportées par seize scientifiques aux questions de visiteurs d'une exposition organisée à la Cité des sciences au printemps 2011. Nous saluons cette initiative permettant de sensibiliser le public à la problématique du climat et aux interactions entre la santé de l'océan et les évolutions climatiques.

M. Philippe Gouletquer. – La situation de la biodiversité marine est particulière, les espèces étant inséparables de leurs habitats emblématiques et des services écosystémiques qu'elles produisent. Elle comprend environ 250 000 espèces marines, des découvertes régulières étant de surcroît réalisées. La zone économique exclusive (ZEE) de la France étant la deuxième du monde, avec une surface de onze millions de km², le rôle de la France en la matière est essentiel.

Une carte des pressions subies par la biodiversité marine a été récemment dressée à l'échelle globale, des démarches scientifiques permettant désormais de les estimer. Dans le cas du milieu marin, il n'est pas question de sixième extinction, peu d'espèces disparaissant, mais des altérations profondes des services écosystémiques dues à différentes pressions sont observables. Les causes majeures de ce type de perturbation résident dans la disparition ou la dégradation des habitats naturels, comme les mangroves ou les récifs coralliens, la surexploitation des ressources marines, l'introduction d'espèces exotiques et le changement global incluant le réchauffement climatique.

Les conséquences en sont des modifications très rapides des propriétés physiques et biologiques à l'échelle globale des océans et partant des modifications durables de la biodiversité. Les océans se réchauffent et s'acidifient, tandis que les aires de répartition des espèces évoluent de façon majeure, davantage que celles des milieux terrestres. Les aires de répartition des espèces exploitées changent également, modifiant durablement les activités humaines. En outre, les interactions biologiques se désynchronisent, produisant des effondrements de production et des restructurations profondes et pérennes des écosystèmes.

L'acidification des océans, miroir chimique de leur réchauffement, conduit à une réduction progressive des zones favorables au développement des récifs sur le plan environnemental. En l'absence de maîtrise des gaz à effet de serre, les paramètres physico-chimiques des océans pourraient induire une dégradation totale des récifs coralliens dans un délai rapide. De surcroît, ces évolutions globales perturbent l'ensemble des initiatives locales de préservation et de conservation des habitats.

De même, une modification notable des aires de répartition des thons est prévue par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) à brève échéance, provoquant un bouleversement de la production halieutique. Or, les thons étant des prédateurs en haute chaîne trophique, les évolutions les affectant peuvent cacher d'autres perturbations durables et majeures sur l'ensemble de la chaîne alimentaire et des écosystèmes.

Déterminée par la Convention Biodiversité biologique à la suite de la Conférence de Rio, la stratégie internationale de préservation de la biodiversité consiste à développer les aires marines protégées dans la plupart des grands écosystèmes marins. Elle a été déclinée aux

niveaux européen et français, notamment à travers la création de l'Agence des aires marines protégées. Elle a également été mise en œuvre à l'occasion du Grenelle de la mer, qui visait à placer 20 % de la ZEE française sous le statut d'aire marine protégée, soit un objectif plus ambitieux que celui de la stratégie internationale établi à 10 %, et la moitié sous le statut de réserve halieutique.

Si l'Agence des aires marines protégées a correctement mis en œuvre la stratégie, *via* la création de parcs naturels marins, y compris en outre-mer, le caractère fonctionnel du réseau reste à améliorer. En effet, la connectivité des différentes aires marines protégées constitue l'un des objectifs de la stratégie internationale. Elle est l'objet d'un des axes de recherche développés par l'IFREMER et le groupement de recherche MARCO à l'échelle européenne, travaillant sur les méthodes d'évaluation et les stratégies permettant de déterminer les relations entre les surfaces protégées et les espèces devant être protégées.

La stratégie internationale doit aussi être menée à travers la modélisation et le développement de scénarios intégrant et couplant l'état actuel de la biodiversité, ses usages et l'impact du réchauffement climatique. La prise en compte de tous les facteurs constitue une approche systémique modélisant l'état de la ressource et les pressions de l'environnement afin de développer des scénarios de gestion. Dans ce cadre, la gestion de la crevette en Guyane a par exemple fait l'objet d'une étude. L'approche systémique vise à dépasser le cadre statique de la gestion, à l'origine des quotas de pêche par exemple, et de privilégier une approche dynamique de la gestion permettant de déterminer la viabilité des activités humaines d'exploitation. Les modalités de gestion en découlant devraient être plus complexes, mais également plus pérennes. Leur élaboration nécessite de recourir à des observatoires de la biodiversité.

L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) dispose actuellement en métropole et dans les départements d'outre-mer d'un système d'information halieutique qui portait initialement sur les usages et l'évolution des ressources. Il intègre désormais également toutes les données environnementales. L'approche est donc beaucoup plus intégrée, tandis que les données sont bancarisées dans des systèmes informatiques. Parallèlement à cette approche nationale, des actions régionales sont menées. Par exemple, l'évolution des populations de tortues dans l'océan Indien est analysée, de même que les interactions existant avec les activités de pêche. Ainsi, les captures accidentelles pourront être évitées. Les espèces invasives sur l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon font également l'objet d'une étude, en partenariat avec les scientifiques canadiens.

Enfin, au niveau local, des méthodologies de suivi de la biodiversité, *in situ* et de façon dynamique, sont élaborées. Par exemple, un système de vidéo sous-marine en continu et à 360 degrés a été développé en Nouvelle-Calédonie, permettant d'observer l'ensemble des populations marines en direct. Ce type de méthodologie pourrait être transposé à d'autres secteurs. L'ensemble des données obtenues sont bancarisées dans des systèmes interopérables favorisant l'échange de données et améliorant la pertinence des analyses. Par ailleurs, l'initiative en cours au sein de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB), ECOSCOPE, vise à établir un partenariat entre les différents organismes de recherche et à accentuer la valeur ajoutée des observatoires.

M. Michel Magras, président. – Nous allons maintenant écouter Monsieur Jean-François Silvain qui est directeur de recherche à l'IRD et président de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité.

Membre du Conseil scientifique du Patrimoine naturel et de la biodiversité ainsi que de la Commission des collections du Museum national d'histoire naturelle, vous présidez également la partie française du conseil scientifique du Centre franco-brésilien sur la biodiversité amazonienne. Parmi vos thèmes de prédilection figurent les insectes tropicaux ; vous avez d'ailleurs travaillé plus de dix ans en Guyane, de 1976 à 1987.

M. Jean-François Silvain. – La biodiversité terrestre et marine des territoires d'outre-mer français constitue un sujet d'étude central pour l'IRD. Ces derniers sont à la fois des terrains d'étude privilégiés de la biodiversité en raison des questions qu'ils suscitent et des centres d'excellence et d'appui de travaux réalisés à des échelles régionales plus grandes et en lien avec les universités et les partenaires locaux. La recherche dans l'outre-mer français permet de répondre à des besoins de protection, de gestion et de valorisation de la biodiversité au niveau des territoires. Simultanément, elle contribue à répondre à des questions scientifiques majeures d'importance régionale, continentale, voire planétaire : dynamiques des forêts tropicales humides, déperdition des coraux, acidification des océans ou origine de l'endémisme insulaire. Par conséquent, elle donne régulièrement lieu à des publications dans les meilleures revues internationales et associant des chercheurs travaillant dans les collectivités françaises d'outre-mer, des chercheurs de métropole ou internationaux.

Cinquante chercheurs étudiant la biodiversité au sein de l'IRD travaillent sur un chantier de recherche principal dans les collectivités d'outre-mer. 70 % d'entre eux étudient à la fois la microbiologie, la biologie et l'écologie, 10 % la pharmacochimie et 14 % les sciences humaines et sociales. Plusieurs équipes s'intéressent également aux relations entre biodiversité et santé. Les activités des chercheurs de l'IRD se partagent entre l'inventaire, la description et l'analyse de l'état de la biodiversité, l'étude de sa dynamique spatio-temporelle, des facteurs à l'origine de la dynamique de la biodiversité et de son devenir. Les chercheurs apportent aussi un soutien à la valorisation et à l'usage durable de la biodiversité en utilisant notamment des outils de télédétection permettant d'étudier les relations entre écosystèmes et sociétés humaines à différentes échelles.

Le contexte et les enjeux du changement global sous-tendent l'ensemble des sujets de recherche : réchauffement climatique, acidification des océans, changement d'usage des terres, fragmentation des écosystèmes, surexploitation des ressources terrestres ou marines, espèces envahissantes, pollutions chimiques et écologiques. L'IRD contribue aussi au dispositif de suivi et d'évaluation de la biodiversité dans les différents territoires grâce à deux réseaux de parcelles permanentes et de stations de recherche, aux herbiers de Cayenne et de Nouméa et de navires océanographiques.

Toutefois, les chercheurs de l'IRD regrettent l'absence de dispositifs globaux de suivi de la biodiversité suffisamment pertinents en termes de couverture spatiale et de représentativité de la diversité des milieux. Un manque crucial de connaissances de base permettant de préserver, gérer et valoriser la biodiversité est également déploré. Par conséquent, un investissement substantiel devrait être réalisé en faveur de l'inventaire de la biodiversité, indispensable à la compréhension des fonctionnements.

La présentation du retour d'expérience de l'IRD sera structurée autour des thèmes identifiés par le Sénat : panorama de la biodiversité ultramarine et des milieux menacés, appréciation des dispositifs de suivi et d'évaluation et prise en compte culturelle de la problématique.

En matière de panorama de la biodiversité, la communauté scientifique de l'IRD fait état de points communs au sein de l'outre-mer : une diversité biologique, terrestre et marine élevée ou très élevée ; l'originalité historique et biogéographique de la mise en place de la biodiversité ; l'endémisme, très important dans les territoires ultramarins ; la présence d'espèces patrimoniales ; l'importance des savoirs traditionnels ; l'importance des écosystèmes coralliens (hors Guyane) ; la valeur patrimoniale de certaines zones marines.

Elle identifie aussi des spécificités. En Guyane, l'originalité botanique de sa moitié nord est soulignée. Sa faune présente aussi des éléments de richesse et d'originalité significatifs (insectes, amphibiens, tortues marines, oiseaux, etc.). Sur l'île de La Réunion, la présence de forêts de montagne et tropicale est mentionnée, tandis que Mayotte compte des forêts tropicales et sèches, des massifs coralliens, des mangroves et des herbiers. En outre, le développement de la végétation littorale, essentielle pour la nidification des oiseaux, les récifs coralliens et les mangroves sont cités dans le cas des îles éparses.

En Nouvelle-Calédonie, la végétation est présente sur les terrains ultramafiques et métallifères. Des forêts sèches, des écosystèmes littoraux, la faune des monts sous-marins et des espèces charismatiques font aussi l'originalité de la Nouvelle-Calédonie. Quant à la Polynésie, elle compte un grand nombre d'atolls relativement préservés, une zone d'exclusivité économique très étendue et un potentiel halieutique notable, particulièrement les ressources thonières des Îles Marquises.

Il convient de rappeler que la biodiversité comprend également les dit-services, à savoir les services de la biodiversité non utiles à l'homme, associés aux vecteurs de maladies humaines et aux espèces envahissantes terrestres et marines.

L'ensemble des milieux terrestres et marins à forte biodiversité sont menacés, d'abord par les activités humaines, puis par le changement climatique et par la multiplication des espèces envahissantes. Cependant, le problème n'est pas encore reconnu en Guyane. Au sein de cette dernière, les savanes, les forêts des flaques aurifères et les forêts sur sable blanc sont des milieux menacés. Sur l'île de La Réunion, l'importance de la continuité entre le milieu littoral et le bassin versant est notable, les flux importants affectant directement le milieu littoral. En Nouvelle-Calédonie, les forêts sclérophylles, les forêts denses humides sur substrat ultramafique et les écosystèmes associés aux milieux littoraux sont menacés, tandis que les atolls le sont en Polynésie.

Les territoires d'outre-mer subissent aussi des pressions spécifiques :

- en Guyane : changement de l'usage des terres et exploitation aurifère « sauvage » ;
- en Nouvelle-Calédonie : incendies volontaires et accidentels et exploitation minière ;
- en Polynésie : surexploitation des ressources marines.

En termes d'appréciation des dispositifs de suivi et d'évaluation, des points communs peuvent également être dégagés. Hormis le cas des formations coralliennes, les connaissances de base nécessaires à l'établissement de dispositifs de suivi et d'évaluation pertinents et la coordination entre les dispositifs existants sont lacunaires, tandis que se posent des problèmes de représentativité spatiale des dispositifs avec une couverture territoriale

particulièrement faible pour la Guyane, et de pertinence insuffisante des paramètres mesurés. Actuellement, l'une des grandes tendances internationales consiste à tenter de définir des variables partagées permettant de décrire la biodiversité et de comparer les travaux menés dans différents écosystèmes et territoires. De même, il est difficile de transposer les dispositifs et concepts métropolitains aux cas ultramarins, par exemple, le concept des trames verte et bleue.

Des points communs positifs sont aussi identifiés. Les aires protégées marines et terrestres, les parcs et les dispositifs internationaux de suivi des coraux se multiplient. Le suivi de la pêche hauturière, notamment en Polynésie française, est satisfaisant et les réseaux de suivi des parcelles permanentes des organismes de recherche sont utiles, tant en Guyane qu'à La Réunion et en Nouvelle-Calédonie. Les chercheurs saluent également la mise en place de la directive-cadre sur l'eau et l'existence d'herbiers particuliers en Guyane et en Nouvelle-Calédonie.

De plus, les dispositifs de suivi et d'évaluation présentent des spécificités administratives. Alors que les questions environnementales sont du ressort principal des trois provinces Sud, Nord et Île Loyauté et du gouvernement en Nouvelle-Calédonie, les suivis sont placés sous la compétence exclusive du gouvernement de Polynésie française. Le système de transposition des structures métropolitaines ne s'applique donc pas.

Des problèmes spécifiques ont été observés. Les suivis de la pêche côtière, des activités lagunaires et environnementales sont à améliorer en Polynésie française. Des besoins généraux ont été exprimés pour une meilleure coordination de l'existant et la création de cohortes de grands observatoires. Un programme d'Observatoire du Pacifique-Sud (GOPS) et un projet d'Observatoire de l'océan Indien, qui associeraient des pays étrangers riverains, sont cependant en cours.

Dans le domaine de la prise en compte culturelle de la problématique, les chercheurs constatent que la biodiversité est devenue un enjeu politique et un outil de communication. Néanmoins, des concepts sont parfois mal compris et les actions menées contradictoires. Dans le champ de la loi, le Protocole de Nagoya est mis en œuvre, notamment à travers l'APA (accès et partage des avantages), les discussions sur ses conséquences pour la recherche ayant agité la communauté scientifique. Le principe de démocratie environnementale a également été mis en œuvre et des discussions sur les enjeux de la marchandisation de la biodiversité ont eu lieu. L'importance de l'éducation des scolaires est soulignée, de même que celle de la prise en compte des savoirs locaux qui constituent une source de connaissance et une voie d'amélioration de la protection de la biodiversité. La biodiversité est source de richesses et d'inspiration et un enjeu de valorisation et de développement.

Dans le domaine de la prise en compte culturelle, les territoires d'outre-mer présentent aussi des spécificités. En Guyane, un besoin de réappropriation par les populations urbaines d'une connaissance sur les milieux naturels et les espèces a été exprimé dans un contexte d'urbanisation et d'accroissement démographique fort. Alors que les populations de La Réunion et de Mayotte étaient historiquement tournées vers la terre, la crise des requins pose différentes questions. En Guyane et en Nouvelle-Calédonie, un enjeu de prise en compte du pluralisme culturel se pose. De même, en Nouvelle-Calédonie, la biodiversité est considérée comme entrant en compétition avec les ressources minières. À l'inverse, en Polynésie, les populations sont très proches de la nature et de la mer, culture et nature restant

indissociables. Par conséquent, des activités non extractives de type touristique peuvent être imaginées au bénéfice des populations locales.

M. Michel Magras, président. – Merci pour cet exposé exhaustif soulignant la richesse et l'étendue des travaux engagés mais également les actions restant à mener à bien et les enjeux afférents. Vous avez avec raison pointé la nécessité d'une adaptation des politiques et des outils aux spécificités de l'outre-mer.

Nous allons maintenant entendre Monsieur Bernard Cressens, président du Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

Cher Monsieur, dans votre parcours très riche vous avez œuvré en outre-mer sur tous les océans : dans le Pacifique d'abord, en travaillant sur des projets de protection de l'environnement pour la Province nord en Nouvelle-Calédonie puis en Polynésie française. Le Fonds mondial pour la nature vous a ensuite recruté pour son bureau en Guyane puis à son siège national comme directeur des programmes de conservation. Enfin, vous présidez aujourd'hui aux destinées du Parc naturel marin des Glorieuses, archipel inhabité du nord du Canal du Mozambique de 7 km² qui offre à la France 48 350 km² de zone économique exclusive.

Avant de vous céder la parole, je me permets de rappeler l'excellente publication de l'UICN réalisée en collaboration avec l'ONERC intitulée « Changement climatique et biodiversité dans l'outre-mer européen », qui a offert pour la première fois une analyse comparative thématique des biodiversités des 28 collectivités d'outre-mer de l'Union européenne.

M. Bernard Cressens. – L'UICN, dont le siège se trouve désormais en Suisse, est née en France il y a une soixantaine d'années à l'initiative de scientifiques désirant partager leurs connaissances avec les États. Elle vise à améliorer la connaissance en vue de protéger, partager et alerter. Elle publie par exemple des listes rouges propres à chaque région, rendant compte de l'état de la connaissance et identifiant les espèces menacées. Des programmes de conservation sont aussi développés, particulièrement à travers l'outil des aires protégées, dans lesquelles l'homme gère la nature dans son intérêt. En effet, la présence humaine sur la planète est due à la biodiversité, elle-même à l'origine de l'oxygène et de l'eau. Plutôt que de nature, dont l'homme était distingué, nous parlons désormais de biodiversité, monde global du vivant dans lequel s'inscrit l'homme. En effet, l'homme constitue lui-même une biodiversité en raison du nombre de bactéries qu'il comprend, plus important que celui des cellules qui le composent.

La connaissance systématique et scientifique est considérable. La France a la chance de disposer de très bons organismes scientifiques. Toutefois, la connaissance systématique doit aussi être pratique et opérationnelle, afin de permettre un vivre ensemble harmonieux avec les communautés animales et végétales. Dans les outre-mer, la richesse de la biodiversité se double d'une richesse culturelle importante. De nombreuses communautés sont parvenues à vivre en harmonie avec la nature. En revanche, sur l'île de Pâques, le développement culturel a conduit à la destruction de son espace naturel. Il convient de faire en sorte que la planète Terre ne connaisse pas le même sort que l'île de Pâques. Cependant, un programme intéressant de reconquête de l'espace et de réhabilitation est mis en œuvre sur l'île de Pâques aujourd'hui.

Les outre-mer pâtissent d'un double handicap. Ils dépendent de l'Europe, alors que les Européens sont continentaux et terriens. Lorsque l'Union européenne (UE) a souhaité élaborer une politique maritime, le Conseil de l'Europe s'est réuni à Paris, affirmant toutefois que la France n'était pas un pays maritime. Or, la France est le deuxième pays maritime après les États-Unis grâce aux outre-mer n'a pourtant pas de politique maritime à la hauteur de cet atout considérable.

Quant à la politique des outre-mer, elle a fait l'objet d'une prise de conscience importante depuis une vingtaine d'années. Les ONG telles que l'UICN y ont d'ailleurs contribué. En outre, l'UICN vient d'éditer un ouvrage présentant l'état des connaissances de la biodiversité dans les outre-mer. Beaucoup reste à faire en la matière : dans le cas des milieux maritimes, par exemple, 80 % de la biodiversité est encore inconnue. Il serait inutile de disposer de cette connaissance sans rien en faire et en nous contentant de l'intégrer aux collections du Museum national d'histoire naturelle. En effet, nous pourrions réaliser que l'ADN d'une espèce disparue aurait pu soigner le cancer ou que des bactéries auraient pu être utilisées dans les domaines de la santé et de l'alimentation.

Puisque l'outre-mer représente 80 % de la biodiversité, il conviendrait d'y allouer 80 % des moyens humains et financiers. Pour gérer le Parc marin des îles Glorieuses, non habitée de façon permanente mais dont la surface avoisine celle de la Corse, nous disposons d'un budget de 150 000 euros. Nous n'avons pas encore mesuré la nécessité de doter les outre-mer de moyens plus importants. Les politiques en faveur de la connaissance et de la recherche et développement doivent être amplifiées dans les outre-mer où existent des atouts majeurs.

Les collectivités territoriales et les services de l'État doivent travailler davantage en synergie. Il faut également que les populations locales soient plus impliquées, une connaissance non partagée par ces dernières ne permettant pas une préservation efficace. Les jeunes d'outre-mer adhèrent désormais à une connaissance internationale de l'usage des techniques modernes de communication, mais sont peu enclins à adhérer à une connaissance de leur territoire. Consommer leurs produits locaux n'est pas valorisant pour eux, dès lors qu'ils n'ont pas conscience du caractère extraordinaire de leur propre biodiversité.

M. Michel Magras, président. – Monsieur Cressens, merci pour cet exposé passionné, la passion étant consubstantielle à votre pédagogie. Je cède la parole à M. Bernard Deceuninck, chargé de coordonner les programmes nationaux d'étude de l'avifaune par la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO). C'est pourquoi, il a été conduit à parcourir les outre-mer.

M. Bernard Deceuninck. – L'outre-mer est essentiellement marin. L'avifaune ultramarine représentant un enjeu mondial comprend de nombreuses espèces présentes dans les espaces marins. Toutefois, d'autres espèces non marines, notamment les espèces endémiques, sont également menacées et méritent que nous nous y intéressions. En effet, la France et ses outre-mer sont un foyer d'endémisme pour l'avifaune.

La connaissance de l'avifaune progresse plus facilement que celle des autres types de faune, les oiseaux étant assez faciles à observer en raison de leurs chants et cris. Des sociétés ornithologiques se sont développées, qui couvrent la plupart des territoires d'outre-mer et contribuent à la connaissance des oiseaux en termes de distribution, d'effectifs et de santé. D'autres structures diverses s'intéressent aux oiseaux dans l'outre-mer : l'IRD, le Museum national d'histoire naturelle, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS),

l'Office national des forêts (ONF), les universités, etc. Si l'inventaire de l'avifaune n'est pas terminé, le niveau de connaissance est suffisant pour dresser un tableau de bord de l'état de conservation des espèces.

La liste rouge est un outil développé et promu par l'UICN. Au niveau mondial, *Bird Life International* produit les analyses nécessaires à l'établissement d'une liste rouge et à la mesure de l'évolution du statut des espèces d'oiseaux. Dans ce cadre, des foyers de présence d'espèces mondialement menacées ont été identifiés, notamment des espèces endémiques, des oiseaux ayant vu leur espace se réduire comme peau de chagrin et ne survivant que dans quelques sites. 9 000 zones importantes pour la conservation des oiseaux et de la biodiversité autour de la terre ont également été définies, dont 143 concernent l'outre-mer. Parmi ces dernières, certaines sont très étendues, comme le Parc national amazonien en Guyane, par exemple.

Le nombre d'espèces endémiques dans l'outre-mer français, supérieur au nombre d'espèces endémiques présentes dans toute l'Europe, témoigne de l'importance de l'outre-mer en termes de biodiversité. Les îles Canaries et Madère sont des foyers d'endémisme en Europe, celle-ci ne comptant toutefois qu'une vingtaine d'espèces endémiques. Une trentaine d'espèces endémiques ont d'ores et déjà disparu en outre-mer. Quant aux récifs coralliens, 5 des 34 points chauds identifiés se trouvent en outre-mer français.

Ce dernier compte plus de 1 100 espèces d'oiseaux répertoriées, soit 11 % de l'avifaune planétaire et 75 % de l'avifaune française, la majorité se trouvant en Guyane, soit 600 espèces. 11 des 218 zones d'endémisme de l'avifaune se trouvent aussi en outre-mer. L'inventaire complet de l'avifaune française compte environ 1 500 espèces d'oiseaux, dont les oiseaux migrateurs, soit 15 % de l'inventaire mondial. La richesse de l'avifaune ultramarine s'explique par la variété des habitats, parmi lesquels les mangroves, les récifs coralliens et les forêts boréales à Saint-Pierre-et-Miquelon. Par son biais, un cortège d'espèces nord-américaines est présent en France. Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) sont également concernées par les oiseaux marins, dont des espèces mondialement menacées comme l'albatros. De plus, la richesse en avifaune de la forêt tropicale n'est pas encore intégralement inventoriée.

La France compte 80 espèces mondialement menacées, soit moitié moins que le Brésil, et se situe à la dixième position mondiale en la matière. 90 % des espèces mondialement menacées que compte la France se trouvent en outre-mer, en particulier en Polynésie.

L'UICN distingue les espèces vulnérables des espèces en danger et des espèces en situation critique. Alors que les espèces vulnérables pourraient disparaître d'ici un siècle, celles étant en danger pourraient disparaître dans quelques décennies, contre quelques années pour les espèces en situation critique si rien n'est entrepris pour les sauvegarder. Dans les TAAF, les oiseaux marins affectés par le changement climatique sont menacés, tandis que la Guyane compte davantage d'espèces quasi menacées : en cas de dégradation du milieu, elles pourraient être ajoutées à la liste rouge. Par conséquent, la Guyane, dont le milieu se dégrade, pourrait devenir l'outre-mer la plus concernée par les espèces menacées. Par exemple, si la grive à pied jaune est très répandue en Guadeloupe, sa population s'est dégradée à Sainte-Lucie ; elle est en effet toujours chassée, en dépit de sa vulnérabilité au niveau mondial. Le cagou, présent en Nouvelle-Calédonie, ne se porte pas bien non plus.

L'avifaune fait l'objet de menaces similaires à celles auxquelles est confronté le milieu marin : la perte et la dégradation de l'habitat concernant la majorité des espèces ; la surexploitation directe, la chasse par exemple ; les espèces introduites envahissantes, dont le rat qui a causé la disparition de plusieurs espèces d'oiseaux et détruit la végétation de certains îlots ; la pêche à la palangre concernant quasiment tous les albatros présents dans les TAAF ; le changement climatique pouvant affecter potentiellement toutes les espèces menacées ou affaiblies en induisant une réduction de la nourriture et du succès reproducteur de certaines espèces.

Toutefois, le changement climatique n'ayant pas encore entraîné de disparition d'espèces ultramarines, il n'est pas encore considéré comme une menace majeure. En revanche, de nombreux indicateurs montrent que des espèces quittent le territoire français et permettent de quantifier la façon dont le changement climatique affecte les populations d'oiseaux.

Si l'inventaire de l'avifaune n'est pas terminé, les foyers de biodiversité sont connus. Par exemple, le territoire de la Guyane, probablement le plus difficile à explorer, promet encore sans doute de nombreuses découvertes. Les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) sont importantes pour l'avifaune, mais aussi pour certains habitats, des groupements végétaux particuliers par exemple. Des outils de protection existent d'ores et déjà et sont appliqués en métropole et en outre-mer. La Guyane compte plusieurs zones protégées : les réserves naturelles régionales ou nationales, le Parc national amazonien, des territoires acquis par le Conservatoire national du littoral. Par conséquent, il est possible d'inventer de nouveaux outils applicables à l'outre-mer, mais les possibilités offertes par le panel d'outils existant et permettant de protéger les habitats ne sont pas encore épuisées. Les ZNIEFF ne bénéficient par exemple d'aucune mesure de protection.

Le Grenelle de l'Environnement a initié une dynamique à travers la mise en place de plans nationaux d'action (PNA) pour les espèces. À l'occasion d'un séminaire organisé à Bordeaux par le ministère de l'écologie, j'avais réalisé une synthèse consacrée aux PNA et à leurs apports en faveur de l'avifaune. Malheureusement, la dynamique a accusé un ralentissement depuis, faute de crédits. Une vingtaine de PNA avait initialement été mise en place pour les espèces prioritaires, mais seuls quatre portaient sur des espèces ultramarines. Or, les PNA fonctionnent et sont peu onéreux, puisque leur coût est équivalent à celui d'un rond-point garni dans mon département. 68 espèces mondialement menacées attendent de bénéficier d'un tel plan d'action.

Par exemple, des progrès ont été enregistrés grâce aux mesures de protection d'urgence dont a fait l'objet l'albatros d'Amsterdam. Cette espèce endémique niche uniquement sur l'îlot d'Amsterdam, où la végétation a été perturbée suite à l'introduction de vaches. Un travail de limitation des introductions d'espèces a produit des résultats, même si la situation reste critique avec seulement une cinquantaine de couples reproducteurs.

M. Michel Magras, président. – Nous allons aborder les échanges avec la salle après ce brillant exposé sur l'avifaune qui montre encore une fois la place prépondérante des outre-mer. Nos deux rapporteurs vont ouvrir le débat.

M. Jacques Cornano, co-rapporteur. – La question de savoir comment se nourrir sainement, respirer un air pur, produire des aliments sains et des plantes médicinales est souvent posée. Le modèle du jardin créole peut constituer une solution, la polyculture permettant de favoriser un écosystème équilibré et de réduire les gaz à effet de serre. Pouvez-

vous citer des exemples concrets de bonnes pratiques en matière de préservation de la biodiversité pour lutter contre le changement climatique, qui gagneraient à être généralisées ?

En outre, les grandes entreprises utilisant la biodiversité pour mettre au point de nouveaux médicaments ont tiré des profits importants qui n'ont pas été redistribués aux populations du Sud. Ces dernières les ont donc accusées de bio-piraterie. Des accords internationaux ont été signés pour lutter contre cette pratique. Afin de répondre à l'enjeu de la valorisation des ressources de la biodiversité ultramarine, le projet de loi biodiversité prévoit de transposer le protocole de Nagoya et la Convention sur la diversité biologique en droit français. Il vise à créer une procédure d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages financiers ou scientifiques issus de l'utilisation de ces ressources. Un dispositif expérimental existe déjà dans le Parc national amazonien de Guyane. Le projet de loi vous semble-t-il aller dans le bon sens pour la valorisation des ressources génétiques et des savoirs traditionnels présents dans les territoires ? Connaissez-vous des travaux en cours en pharmacie, cosmétique ou médecine permettant de valoriser la biodiversité ?

M. Jérôme Bignon, co-rapporteur. – Je remercie les intervenants de nous avoir renseignés sur les travaux en cours, l'action publique étant difficile à mener sans connaissance. La connaissance française est produite par des équipes présentes dans le monde entier et s'intéressant à de vastes champs.

Confrontée au réchauffement climatique, à l'acidification des océans, aux changements d'usage, à la fragmentation des écosystèmes, à la surexploitation des ressources terrestres et marines, aux espèces envahissantes, aux pollutions chimiques et écologiques, comment la biodiversité peut-elle être sauvée ? L'ensemble de ces problématiques s'inscrivent dans celle du réchauffement climatique, responsable notamment de l'acidification des océans.

Les ressources allouées à la recherche et sa coordination suffiront-elles à améliorer la connaissance et mieux guider la décision publique ? Tous les organismes scientifiques font face à une urgence absolue en la matière. Nos citoyens et nos collègues doivent prendre conscience que toutes les merveilles issues de la biodiversité disparaîtront en l'absence d'action. D'où la nécessité de réussir la COP21.

La loi en cours d'élaboration doit-elle intégrer d'autres éléments ? Devons-nous être plus courageux en la matière ?

M. Antoine Karam. – Autrefois, la Guyane était l'Eldorado, l'enfer vert et le baigneur. Elle représente désormais la source d'oxygène du monde. Quels sont les moyens mis à notre disposition pour permettre à l'oxygène produit sur un territoire recouvert de forêts à 90 % de faire respirer le monde ?

Le doyen du Sénat, Monsieur Paul Vergès, nous mettait déjà en garde contre le réchauffement climatique il y a trente ans. Son discours faisait parfois sourire, il se trouve désormais au cœur du débat.

M. Ronan Dantec. – Notre tâche consistant à produire la loi, qu'est-il nécessaire de lui ajouter ?

Par exemple, il pourrait être opportun d'y préciser que toute espèce menacée doit bénéficier d'un plan d'action. De plus, des lacunes législatives existent quant aux espèces

invasives. L'exemple du moineau domestique dans les Antilles témoigne de la faiblesse des réactions publiques sur un sujet simple. Comment répondre légalement et rapidement à ce problème ?

Mme Évelyne Didier. – Parmi les problématiques posées par la marchandisation, celles de la captation du vivant et du système des brevets m'interrogent. En effet, elles sont des démarches particulièrement nocives risquant à terme de nous empêcher d'agir.

La biodiversité représente un sujet faisant l'objet d'une prise de conscience collective croissante, similaire à celles dont ont bénéficié l'écologie et le réchauffement climatique. Les parlementaires reflètent une société progressant à la fois en matière de connaissance et de communication. Si la biodiversité devient un outil de communication, cela signifie qu'elle fait l'objet d'une prise de conscience.

Il serait intéressant d'améliorer la vulgarisation, le vocabulaire spécifique au sujet pouvant poser problème à la compréhension de la population. Par conséquent, nous devons faire de la pédagogie et communiquer de façon compréhensible. L'incompréhension risquerait de susciter un rejet dramatique.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Dans le contexte de l'ouverture des chantiers portant sur le réchauffement climatique et la biodiversité, il était important de rappeler que la France est la deuxième puissance maritime mondiale grâce à ses outre-mer. Par ailleurs, je salue le fait que mon département, Mayotte, ne soit pas oublié car il possède l'un des plus grands et probablement l'un des plus beaux lagons du monde. Or, ce dernier est menacé par les évolutions rapides en cours sur le territoire. C'est pourquoi, son classement au Patrimoine mondial de l'UNESCO serait profitable.

M. Jean-François Silvain. – Les politiques en faveur du jardin créole sont importantes, mais il est difficile de trouver d'autres exemples de ce type.

En revanche, des réflexions scientifiques sont mises en exergue dans le cadre de la conférence « *Our common future under climate change* », qui se tiendra au mois de juillet, et de la conférence portant sur le climat prévue à la fin de l'année 2015, en particulier le concept de rétroaction biodiversité-climat. À travers ce dernier, nous nous intéressons à l'incidence du changement climatique sur la biodiversité. Cependant, il importe également d'étudier l'influence des perturbations de la biodiversité sur les climats régionaux et mondial. Par exemple, les incidences humaines sur le massif forestier amazonien contribuent à modifier le climat régional. Le problème avait été traité par nos collègues brésiliens dans le cadre du code rural brésilien, mais la situation s'est à nouveau dégradée.

La transposition du Protocole de Nagoya dans la loi française traite le problème de la bio-piraterie dans son titre 4. Elle constitue un progrès, chacun étant aujourd'hui conscient de l'importance d'un retour des bénéfiques produits par des ressources génétiques spécifiques à certains territoires vers les porteurs de connaissances traditionnelles. Toutefois, la mise en œuvre du principe posait différentes difficultés aux pratiques quotidiennes de la recherche. Des progrès significatifs ont été réalisés en matière de législation, devant permettre à chacun de s'en accommoder. Par exemple, il convient d'abord de connaître les ressources dont dispose la Guyane pour ensuite pouvoir les valoriser. Quoi qu'il en soit, les chercheurs sont très sensibles depuis longtemps à la problématique de la bio-piraterie.

Il importe que le thème de la biodiversité soit porté au premier rang des préoccupations, notamment face au changement climatique. La France doit notamment jouer le rôle qui lui incombe dans la plateforme internationale science-société sur la biodiversité et les services écosystémiques. Il faut regretter qu'elle ait manqué récemment l'accueil de la plateforme de soutien à l'évaluation des écosystèmes Europe et Asie centrale.

Enfin, la loi doit tenir compte d'une nécessaire vision écosystémique de la protection de la biodiversité, les espèces vivant dans des écosystèmes interagissant. Or, les atteintes à la biodiversité débutent généralement par la destruction de ces interactions. La fonctionnalité des espèces dans les écosystèmes doit être interrogée, qu'elles apparaissent comme utiles ou pas, nuisibles ou comme y ayant un rôle majeur.

Mme Pascale Joannot. – La loi devrait prévoir davantage de synergie entre les ministères de l'écologie et de la recherche dans la mise en place de programmes communs. Par exemple, au sein des collectivités d'outre-mer travaillent des délégués à la recherche et à la technologie favorisant le dialogue. Le délégué de Guyane a d'ailleurs permis la réalisation de notre grande expédition d'inventaire de la biodiversité à travers la mobilisation de fonds FEDER.

En amont de la transposition du Protocole de Nagoya dans la loi, nous avons signé un protocole APA avec la région de la Guyane, prévoyant le retour de l'ensemble des informations collectées. Les scientifiques doivent sortir de leur tour d'ivoire, afin de mieux communiquer auprès du grand public, ce qu'ils ne savent pas toujours faire.

En Nouvelle-Calédonie, le Centre d'initiation à l'environnement que je présidais avait réuni la commission de l'environnement composée de décideurs politiques locaux. Nous avons alors pu dialoguer et transmettre notre message. De même, lorsque la population est fière de ses ressources locales, elle est plus encline à écouter le message des scientifiques. Les Calédoniens ont par exemple tiré de la fierté du classement des récifs coralliens au patrimoine mondial de l'UNESCO en 2008 et ont pris conscience de la nécessité d'améliorer la gestion de l'environnement.

M. Bernard Cressens. – La loi de protection de la nature aura quarante ans lors de la publication de la nouvelle loi. Par conséquent, le texte de loi doit être moderne, inventif et ambitieux. La synergie me semble également devoir y occuper une place centrale. Puisque nous savons que nous manquerons de moyens financiers à l'avenir, une synergie doit être favorisée entre l'État, les régions, les départements, les ministères et les organismes de recherche. À cette fin, comme pour le Grenelle de l'environnement, des plateformes de rencontre doivent être créées, permettant l'échange de connaissances nécessaire à la protection de la biodiversité tout en tenant compte de la socioéconomie. Il faut une législation d'ouverture et de partage.

M. Michel Magras, président. – Si la prise de conscience est réelle, nous ne sommes qu'au début d'une ère nouvelle. Je remercie les intervenants de la première table ronde pour leurs exposés éclairants.

Deuxième table ronde - Quelles politiques publiques mettre en œuvre pour préserver la biodiversité ultramarine ?

Mme Odette Herviaux, présidente. – La deuxième table ronde a pour objectif d'examiner les politiques publiques à mettre en œuvre pour préserver et valoriser cette foisonnante biodiversité qui vient de nous être décrite.

Quelles politiques peut-on et doit-on mettre en œuvre pour préserver la biodiversité ultramarine qui constitue un joyau au cœur des problématiques de développement de nos territoires ultramarins ?

Quelles politiques seraient susceptibles de valoriser cette biodiversité, notamment comme source de stimulation de la recherche et de l'innovation contre l'accélération du changement climatique ?

Voilà les questions que nous posons à nos intervenants que je vous présente :

- M. Marc del Grande, sous-directeur des politiques publiques à la direction générale des outre-mer (DGOM), qui aujourd'hui représente le coprésident de l'Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) ;

- M. Dominique Gamon, conseiller en charge des outre-mer auprès du directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) ;

- M. Serge Urbano, vice-président de France Nature Environnement ;

- M. Alain Brondeau, délégué de rivages outre-mer du Conservatoire du littoral.

Monsieur del Grande, pouvez-vous nous présenter les politiques actuellement menées par l'IFRECOR et les évolutions que vous envisagez au moment où les conséquences du dérèglement climatique deviennent plus prégnantes pour les récifs coralliens ? Quels sont vos plans d'action ? Quels sont leurs résultats ? Quelles sont les prochaines étapes selon vous pour relever le défi majeur de la préservation de ces récifs ?

M. Marc Del Grande. – Je représente la coprésidente de l'IFRECOR et la ministre des outre-mer. Ces derniers se trouvent dans une situation particulière et primordiale en matière de biodiversité et d'atténuation du changement climatique. Les politiques publiques existent, même si elles sont imparfaites. Les moyens peuvent toujours être mieux articulés, mais il convient de les valoriser. L'IFRECOR, fêtant ses quinze ans cette année, offre notamment de formidables instruments. Un rapport d'étape vient par exemple d'être rédigé dans le cadre d'un travail portant sur la valeur économique des services rendus par la biodiversité. Or, des montants estimés à plusieurs centaines de milliers d'euros peuvent être sources de changement.

La biodiversité ultramarine représente 80 % de la biodiversité française. L'outre-mer comprend de nombreux points chauds et montre un niveau très élevé d'endémisme avec plus de 13 000 espèces endémiques. De plus, la France est l'un des rares États du monde à disposer d'un des quinze derniers grands massifs de forêt primaire équatoriale. Cependant, les massifs forestiers de Nouvelle-Calédonie et de La Réunion ayant fortement régressé font l'objet d'alertes. 97 % de la ZEE française est ultramarine. L'outre-mer présente aussi une richesse biologique exceptionnelle : 10 % des récifs coralliens, plus de 5 000 km de linéaires

côtiers, la seconde plus grande barrière récifale au monde en Nouvelle-Calédonie et l'une des rares doubles barrières à Mayotte, 20 % des atolls de la planète en Polynésie française, les mangroves et herbiers. De plus, les récifs et les écosystèmes associés concentrent 25 à 30 % de la biodiversité marine. Par conséquent, la France a une responsabilité particulière dans le domaine de la protection de la biodiversité.

En outre, la France dispose du premier port spatial du monde situé à Kourou. Or, sans observation satellitaire, il est difficile d'obtenir des données précises. Les outre-mer peuvent et doivent donc faire valoir cet avantage. Aux douze terres ultramarines, sont associés trois océans, voire quatre avec l'Antarctique, qui donnent un poids diplomatique à la France. Dans le contexte de la préparation de la COP21, ce dernier est essentiel ; le Président de la République a d'ailleurs récemment présidé une conférence sur les Caraïbes dans ce cadre.

Du très grand Nord, représenté par Saint-Pierre-et-Miquelon, au très grand Sud, les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), les outre-mer sont aux avant-postes de l'observation du réchauffement climatique, de l'évolution du comportement des océans et de leur rôle dans le changement climatique. Ces derniers sujets sont relativement nouveaux, mais la France dispose de nombreux atouts en la matière. De même, les espèces invasives sont à l'origine de nombreuses problématiques : le poisson-lion, l'action anthropique en outre-mer, le développement de l'urbanisation et l'intensification de l'agriculture. Nous appelons d'ailleurs cette dernière de nos vœux, en vue de structurer les filières. La culture de la banane verte est la moins polluante du monde, même si nous avons commis des erreurs dans ce domaine dans les années 1970. L'exploitation minière en Nouvelle-Calédonie constitue aussi un sujet d'alerte.

Par ailleurs, si les savoirs traditionnels ont été assez peu pris en compte jusqu'à présent, le projet de loi sur la biodiversité devrait largement contribuer à nous faire progresser sur le sujet. Le ministère de l'outre-mer s'est en effet battu pour que les communautés d'habitants puissent être consultées dans le cadre du processus sur l'accès et le partage des avantages (APA). Si les parlementaires conservent le dispositif de consultation, le ministère en sera heureux.

Il convient d'abord de protéger la biodiversité à travers la création de parcs nationaux. L'outre-mer en compte déjà trois, sur l'île de La Réunion, en Guyane et en Guadeloupe. Il comprend aussi deux parcs naturels régionaux, en Martinique et en Guyane, des parcs marins à Mayotte, sur les îles Glorieuses et des réserves naturelles en Guyane, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et sur l'île de La Réunion. Quant à la réserve naturelle des îles subantarctiques, le projet de loi sur la biodiversité permettra d'envisager son extension en ZEE. Le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a mis en place la plus grande aire marine protégée française sur la mer de corail et la totalité de sa ZEE. Un projet de grande aire marine est également à l'étude en Polynésie autour des îles Marquises et de l'archipel des Tuamotu. Quant au Patrimoine mondial de l'UNESCO, y sont inscrits les lagons de Nouvelle-Calédonie et les hauts de l'île de La Réunion, tandis que les îles Marquises et Mayotte y prétendent. De multiples sites se trouvent également sur la liste des zones humides résultant de la convention de Ramsar.

Dans un contexte de maîtrise des finances publiques et des moyens humains, nous bénéficions d'un réseau exceptionnel d'organismes de recherche dans les outre-mer. Ce réseau est coordonné dans le cadre de l'alliance AllEnvi et compte l'IFREMER, l'IRD, le CNRS, le BRGM, le CIRAD, le Museum national d'histoire naturelle et la Conférence des

présidents d'université. Des moyens importants sont mis le plus possible en synergie, même si la situation peut encore être améliorée.

De même, le réseau des délégués régionaux à la recherche et à la technologie (DRRT) se réunit au ministère de la recherche, mais aussi deux fois par an au ministère des outre-mer. Il parvient à sauvegarder dans son budget une enveloppe permettant de financer un appel à projet de recherche orienté vers la protection de la biodiversité. En dépit de son faible montant, une telle enveloppe peut initier de petits projets permettant de faire progresser la prévention ou de trouver des solutions opérationnelles sur le terrain. De plus, le dispositif des trames vertes et bleues a été adapté aux outre-mer à travers son intégration dans les schémas d'aménagement régionaux (SAR) des départements d'outre-mer. Les problématiques de l'érosion côtière et du changement climatique ont également été introduites dans le schéma de mise en valeur de la mer, tandis qu'un nouvel accord-cadre, 2013-2016, a été signé entre l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et la France au mois de juin 2013, intégrant un volet spécifique sur les outre-mer. Enfin, une conférence s'est réunie les 22 et 24 octobre 2014 en Guadeloupe et a abouti à l'élaboration d'une déclinaison opérationnelle dynamique.

Après le Sommet de Rio en 1992, ont été créés l'International Coral Reef Initiative (ICRI) en 1995, puis l'Initiative française sur les récifs coralliens (IFRECOR) en 1998. Cette dernière a beaucoup travaillé sur la connaissance : 22 850 espèces récifales désormais répertoriées contre mille en 2008 ; initiation d'un travail de typologie partagé des habitats ; mise en place d'un réseau d'observatoires de suivi de l'état de santé des récifs et des écosystèmes ; mise en œuvre d'une base de données partagée ; évaluation des services écosystémiques rendus.

De même, deux outils innovants liés à la problématique du changement climatique ont été développés : des observatoires de suivi des effets du changement climatique sur les récifs coralliens et un guide méthodologique à destination des décideurs locaux portant sur la prise en compte du changement climatique dans les politiques et projets d'aménagement côtiers ultra-marins. Enfin, depuis plusieurs années, un concours donne lieu à la remise de la palme IFRECOR à l'occasion de la déclinaison ultramarine du Congrès des maires. Les travaux sur l'ensemble des thématiques, dont le changement climatique, seront poursuivis au cours de la phase 2016-2020, cofinancés par les ministères du développement durable et des outre-mer. Malgré un contexte difficile, le financement reste d'ailleurs satisfaisant.

L'IFRECOR est un formidable réseau, disposant d'un secrétariat permanent et animant de nombreuses actions concrètes dans l'ensemble des terres ultramarines. Elle vient quasiment de finaliser un travail d'évaluation de la valeur économique des services rendus par la biodiversité dans les outre-mer.

En Martinique, les services rendus par la biodiversité ont été évalués à 169 millions d'euros annuels, dont 28 millions d'euros issus de la pêche, 67 millions d'euros du tourisme et des loisirs, 66 millions d'euros de la protection côtière et 8 millions d'euros de la séquestration du carbone. La contribution des écosystèmes coralliens à l'économie locale est donc équivalente à celle du secteur agroalimentaire. Les récifs et systèmes côtiers protègent naturellement de l'érosion le littoral, 42 km de routes et plus de 10 000 logements.

En Guadeloupe, les services rendus par la biodiversité ont été évalués à 114 millions d'euros annuels. Deux tiers des poissons frais consommés en Guadeloupe proviennent de la pêche côtière locale. L'aéroport de Pointe-à-Pitre est directement protégé

par les récifs coralliens et les mangroves du Grand Cul-de-Sac, les herbiers et mangroves séquestrant aussi jusqu'à 205 000 tonnes de CO₂ chaque année.

En Nouvelle-Calédonie, les services rendus par la biodiversité ont été évalués entre 220 et 320 millions d'euros annuels, dont 67 % sont issus de la protection du littoral, 22 % de la pêche et 9 % du tourisme et des loisirs. La contribution des écosystèmes coralliens à son PIB est de l'ordre de 100 millions d'euros, contre 600 millions d'euros pour celle du secteur minier. Les récifs protègent naturellement plus de 11 200 logements, tandis que le tourisme lié aux récifs génère jusqu'à 1 650 emplois directs.

À Mayotte, les services rendus par la biodiversité ont été évalués entre 19 et 37 millions d'euros annuels. 600 sociétés, 900 emplois et plus de 50 000 personnes dépendent à différents degrés des services écosystémiques. Le service de séquestration du carbone par les mangroves et herbiers complète ces bénéfices à hauteur de 2 millions d'euros par an.

Mme Odette Herviaux, présidente. – Cette évaluation des aménités positives de la biodiversité est très intéressante. Monsieur Gamon, quelles sont les politiques que mène l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) dans les outre-mer ? Vous êtes au cœur des enjeux de la préservation de la biodiversité dans ces territoires, comment voyez-vous les choses évoluer ? Comment infléchir les tendances observées et s'adapter aux conséquences du dérèglement climatique ?

M. Dominique Gamon. – L'ONCFS est un établissement public sous la double tutelle des ministères de l'agriculture et de l'environnement. S'il est plutôt mal connu du grand public, il l'est bien mieux des partenaires de terrain et de tous les acteurs œuvrant en faveur de la biodiversité. Il est un acteur important du service public de l'environnement, son slogan affirmant : « *La biodiversité, c'est notre métier.* » Plus précisément, la biodiversité implique une palette de métiers qu'il importe de développer. L'ONCFS emploie 1 600 personnes, dont deux tiers d'agents de police appartenant aux corps des techniciens ou des agents techniques de l'environnement et un tiers de personnel à caractère technique et scientifique.

C'est un établissement très original présentant plusieurs forces. Premièrement, il est présent sur le terrain, à travers des équipes dispersées sur différents territoires, dont les outre-mer. Au contact de la faune, de la flore et des hommes, l'ONCFS est un veilleur de la nature et de la biodiversité. Deuxièmement, l'établissement est pluridisciplinaire, à la fois en termes de compétences et de métiers. En effet, il exerce à la fois des métiers de police, d'appui technique, d'expertise et de conseil en matière de gestion des espèces et des espaces. La variété de ses compétences est particulièrement intéressante dans la mise en œuvre des politiques publiques, le mariage des différentes fonctions étant de surcroît moderne et nécessaire à l'efficacité des politiques publiques sur le terrain. Troisièmement, l'ONCFS est fort d'une double compétence portant sur les espèces chassables et la biodiversité dans son ensemble, dont les espèces protégées, singulièrement en outre-mer.

En outre-mer, l'ONCFS emploie une cinquantaine de personnes. Si les effectifs paraissent faibles, ils ont pourtant été préservés jusqu'à présent, les effectifs totaux de l'établissement diminuant. L'ONCFS est présent à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les départements de Guyane, Martinique, Guadeloupe et de La Réunion, de même qu'à Mayotte grâce aux équipes de l'île de La Réunion. Dans le reste de l'outre-mer français, il bénéficie de collaborations ponctuelles en Nouvelle-Calédonie, dans les TAAF et en Polynésie.

La modestie des effectifs est compensée par de nombreuses collaborations, puisque l'ONCFS travaille avec de nombreux établissements publics œuvrant sous la tutelle du ministère de l'écologie : les parcs nationaux, le Conservatoire du littoral, la gendarmerie, les douanes, l'ONF, les parcs régionaux et l'ensemble du tissu associatif. Le travail collaboratif sur le terrain fait d'ailleurs la force de l'ONCFS. Ce dernier entretient aussi une grande proximité avec les services déconcentrés de l'État, tant en matière de police qu'en matière technique. Il est aussi en lien direct avec la direction de l'eau et de la biodiversité à travers les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) en application des politiques publiques décidées par le gouvernement.

En matière de police, nous travaillons en collaboration avec l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) dans des services mixtes de police et pour la mise en œuvre de plans de contrôle élaborés en partenariat avec les DEAL et mis en œuvre sous l'autorité des préfets. La cohérence de l'action de police de la nature, de l'eau et de la biodiversité au niveau départemental est ainsi assurée. Les métiers de police concernent à la fois : la protection des milieux naturels ; la lutte anti-braconnage, en particulier sur des espèces emblématiques ; l'application de la Convention de Washington (CITES).

En matière scientifique et technique, la palette des métiers de l'ONCFS est très large. En effet, l'ONCFS est responsable des tortues marines, notamment des trois plans nationaux d'action mis en œuvre en Guadeloupe, Martinique et Guyane, pour lesquels il anime un cortège de partenaires et d'acteurs sur le terrain. Dans certains départements, une deuxième génération de plans est déjà en cours. Le sujet des tortues marines s'inscrit également dans la problématique du changement climatique, les tortues marines étant des bio-indicateurs essentiels.

L'ONCFS agit également dans le cadre d'autres plans nationaux d'action, concernant notamment l'iguane des petites Antilles et le pétrel de La Réunion. Il travaille avec les fédérations départementales de chasseurs, afin que la chasse soit exercée conformément à des plans de gestion basés sur la connaissance des effectifs et des prélèvements raisonnables et soit davantage durable. L'ONCFS mène des travaux scientifiques, en particulier en Guyane, sur des espèces très peu connues, forestières, petites ou grandes et dont la connaissance est primordiale.

Par ailleurs, l'ONCFS mène une action de pédagogie afin de sensibiliser les populations. Une exposition portant sur son activité et présentant l'ensemble de ses métiers devrait d'ailleurs être inaugurée au mois de septembre. En matière de changement climatique, des sujets comme l'augmentation du niveau de la mer, des températures et des aléas climatiques, la destruction des habitats, incluant la disparition ou le changement des profils de plage et des courants, influenceront l'évolution des espèces, notamment par le biais de leur reproduction. Le facteur température est par exemple essentiel dans la reproduction des reptiles et la répartition entre mâles et femelles. De même, le changement climatique peut contribuer à introduire des espèces exotiques envahissantes dans des milieux très fragiles. La biologie même des espèces peut être modifiée, ainsi que les circuits migratoires des oiseaux.

Par conséquent, le changement climatique est perçu comme une menace pour la biodiversité de l'outre-mer. En raison de la responsabilité de l'ONCFS en matière de gestion de nombreux programmes de préservation, il importe d'agir.

Mme Odette Herviaux, présidente. – Monsieur Urbano, France Nature Environnement est très vigilant sur les questions de biodiversité. Comment analysez-vous la

situation dans les outre-mer ? Quelles politiques faudrait-il mener pour mieux préserver et valoriser cette incroyable richesse ? Comment percevez-vous les liens entre biodiversité et développement ? Comment relever ce double défi environnemental et économique dans nos territoires ultramarins ?

M. Serge Urbano. – France Nature Environnement est une fédération regroupant 3 500 associations, comptant 850 000 à un million d'adhérents et bénéficiant d'un budget d'environ trois millions d'euros issu de sources publiques et privées.

Il y a un an, nous préparions la conférence de la Guadeloupe en concertation avec le ministère de l'écologie. Il nous avait alors été demandé comment nous envisagions la mise en œuvre du « Message de l'île de La Réunion ». France Nature Environnement comprend un réseau d'associations ultramarines couvrant Saint-Pierre-et-Miquelon, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, Mayotte, La Réunion, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie et pouvant relayer la voix des populations. Le constat fait alors par ce réseau associatif quant aux politiques à mettre en œuvre en termes de préservation de la biodiversité et de lutte contre les dérèglements climatiques reste inchangé et je serai son relais aujourd'hui.

La préservation de la biodiversité passe notamment par les aires protégées et la réalisation des « Objectifs d'Aichi », à savoir la sauvegarde de la biodiversité de 17 % des aires terrestres et de 10 % des aires marines au niveau mondial. À la suite du Grenelle de l'environnement, la France ambitionne pour sa part de préserver la biodiversité de 20 % des aires marines, dont la moitié sont des réserves de pêche.

Cependant, la plupart des dispositifs européens ne semblent pas déclinés dans les outre-mer, particulièrement les directives Nature et la directive-cadre sur la mer, y confortant un moins-disant environnemental. C'est pourquoi, le projet de loi devrait permettre aux outre-mer de relever les différents enjeux en s'appuyant sur les dispositifs européens. Le dispositif Natura 2000, par exemple, pourrait leur apporter beaucoup.

En outre, il convient d'élaborer des stratégies de création d'aires protégées par territoire, des territoires comme Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon n'étant pas confrontés aux mêmes enjeux. La ministre de l'écologie a par exemple annoncé un objectif de protection de 35 000 hectares de mangroves lors de sa déclaration dans le cadre de la conférence de la Guadeloupe. Si l'objectif est ambitieux, nous attendons qu'il soit précisé et qu'un plan d'action par zone géographique soit élaboré.

De même, la forêt boréale à Saint-Pierre-et-Miquelon mérite la mise en place d'une stratégie régionale de biodiversité adaptée et en lien avec le continent nord-américain. Les discussions portant sur la réouverture de la chasse à l'eider ont suscité des inquiétudes sur le terrain, l'espèce posant un enjeu de conservation. Nos collègues canadiens ont pour leur part initié un vaste programme de préservation des coraux froids, dans lequel Saint-Pierre-et-Miquelon pourrait jouer un rôle.

Quant à la Nouvelle-Calédonie, elle abrite les dernières forêts sèches, confrontées à de forts risques de dégradation et d'incendie. L'enjeu de conservation y est donc prégnant.

La ministre de l'écologie a également annoncé qu'il conviendrait de réfléchir à la mise en œuvre d'un des objectifs du Grenelle de l'environnement, à savoir la mise en place d'un troisième parc national pour les zones humides, pour une meilleure protection du marais de Kaw. Le réseau associatif soutient totalement la démarche en la matière, de même que

l'engagement de la procédure de classement du lagon de Mayotte au patrimoine mondial de l'UNESCO.

L'aménagement du territoire est nécessaire, notamment pour la mise en place des équilibres économiques au sein de la société, mais il inquiète le mouvement associatif. Par exemple, l'élargissement du canal de Panama dans la Caraïbe entraînera une logique d'appel d'air sur la Guadeloupe, la Martinique et Saint-Pierre-et-Miquelon. Or, le dispositif d'évaluation des enjeux environnementaux et des mesures compensatoires du projet peut encore considérablement progresser.

Les listes rouges de l'UICN constituent évidemment des signaux d'alerte. Cependant, tout signal d'alerte doit être relayé par un dispositif réglementaire offrant la même considération aux espèces protégées ultramarines qu'en métropole, à travers l'affirmation d'obligations de protection et de compensation.

Le projet pharaonique qu'est la nouvelle route littorale de La Réunion annonce de graves perturbations. Alors que le réchauffement climatique implique la mise en œuvre d'une logique de transition énergétique, il est inquiétant qu'il ne soit pas davantage envisagé de freiner le développement automobile. Malgré les prouesses de l'ingénierie, la construction de la route ne peut que nous inquiéter, d'autant plus que son coût de 1,6 milliard d'euros, soit 133 millions d'euros le kilomètre, est immense. Les avis sont partagés à deux égards. Premièrement, la construction de la route nécessitera la création de nouvelles carrières afin d'en extraire les matériaux nécessaires. Deuxièmement, des portions de la route seront remblayées avec divers matériaux, alors qu'il avait été recommandé de privilégier la construction d'un viaduc. La biodiversité marine s'en trouvera notablement affectée.

Par conséquent, il est demandé que les aides apportées aux projets d'aménagement en outre-mer, issues de fonds publics ou de l'AFD, soient conditionnées à la réalisation d'une évaluation environnementale solide. En Nouvelle-Calédonie, un projet de centrale électrique est en cours de réalisation, financé à 50 % par des fonds publics, alors qu'elle fonctionnera au charbon. Si le projet de loi sur la biodiversité doit être l'équivalent de la loi de 1976 sur la protection de la nature, il doit être davantage ambitieux.

Enfin, les aménageurs ont tendance à n'envisager que la compensation. Or, il convient d'abord d'étudier les possibilités d'évitement du projet en recherchant les alternatives, puis d'en limiter et réduire les effets. Dans un contexte d'érosion et de reconquête de la biodiversité, les mesures compensatoires doivent viser à restaurer et à recréer. Un immense projet de parc naturel marin en Nouvelle-Calédonie soulève des inquiétudes auxquelles la loi pourrait sans doute répondre, en particulier sur la question de l'amélioration de la gouvernance au sein des parcs naturels marins. La création d'une économie bleue ou marine est aussi source de préoccupations.

En matière de recherche, l'enjeu est double : la biodiversité est encore l'objet de nombreuses inconnues et les éventuels impacts du réchauffement climatique dans les territoires ultramarins doivent être précisés. Les principes de prévention et de précaution doivent présider à la mise en œuvre des projets, quels qu'ils soient. Par exemple, face aux projets pétroliers au large de la Guyane, la recherche doit se concentrer sur les cétacés, d'autres espèces et habitats, afin d'améliorer les connaissances et faire en sorte qu'ils intègrent pleinement les enjeux environnementaux.

En outre, la valorisation de la biodiversité passe notamment par la recherche en pharmacopée. Particulièrement en Martinique et en Guyane, un potentiel doit être identifié et valorisé. Concernant les modalités d'une collaboration efficace entre le monde de la recherche et celui de la conservation, le projet d'Agence française pour la biodiversité a un rôle à jouer, dans la mesure où des liens forts seront établis avec la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) et des conseils scientifiques. À ce titre, nous déplorons la difficulté des ministères à dialoguer sur des enjeux d'intérêt commun.

Enfin, dans les territoires ultra-marins, en particulier les régions ultrapériphériques (RUP), des schémas régionaux climat, air et énergie doivent être mis en œuvre. Leur élaboration permettra d'identifier les éléments devant prioritairement faire l'objet de recherches.

En matière de gouvernance, le monde associatif peine à être entendu dans les outre-mer en raison de son caractère dispersé. Les fonds européens devraient être adaptés pour mieux bénéficier à la communauté associative des outre-mer, les dispositifs d'élaboration de dossiers étant très contraignants. Dans le cadre d'une collaboration très fructueuse avec l'AFD, des moyens nous ont été accordés pour organiser l'animation des territoires, l'appropriation des enjeux par les acteurs et l'expression citoyenne. En effet, les associations sont des relais des citoyens. Or, dans un contexte de contrainte budgétaire, les moyens qui nous sont octroyés diminuent. Les ONG doivent pouvoir participer au débat public et fédérer les citoyens.

Enfin, je souhaite que nous soyons entendus au cours des discussions menées dans le cadre de la COP21.

Mme Odette Herviaux, présidente. – Je vous remercie d'avoir attiré notre attention sur l'importante question de l'équilibre à trouver entre préservation de la biodiversité et développement.

Monsieur Brondeau, le Conservatoire du littoral est bien entendu très actif outre-mer. Vous conduisez en particulier des projets visant à la fois à protéger et valoriser de nombreux sites des territoires ultra-marins. Quels sont les résultats auxquels vous êtes parvenus ? Quelles conséquences peut-on en tirer ? Comment améliorer et renforcer ces politiques de protection et de valorisation de la biodiversité outre-mer ?

M. Alain Brondeau. – Le Conservatoire du littoral en outre-mer intervient actuellement uniquement dans les outre-mer situés dans les océans Atlantique et Indien.

Les mangroves constituent un enjeu spécifique à l'outre-mer. Elles sont des réservoirs de biodiversité, jouent un rôle majeur dans la protection des côtes et le stockage du carbone et représentent une ressource économique majeure, une partie du cycle de reproduction de la plupart des poissons pêchés dans le monde s'y déroulant. Elles génèrent également des revenus *via* le tourisme, puisqu'elles peuvent constituer le point de départ d'activités de découverte. Les mangroves sont aussi étroitement liées aux autres écosystèmes marins que sont les écosystèmes coralliens et les herbiers.

La mangrove de Guyane présente la particularité d'être cyclique, présentant des phases de très forte régression et des phases d'accrétion. Elle respire à l'intérieur d'une bande mesurant plusieurs kilomètres de large au gré du passage des bancs de sable et des

phénomènes d'érosion. Si elle était bloquée, les conséquences pourraient s'avérer désastreuses.

La protection des écosystèmes terrestres est indispensable à la protection des écosystèmes marins. Les tortues marines représentent d'ailleurs un lien entre la terre et la mer. Leur sauvegarde implique de mener des actions de préservation sur leurs écosystèmes marins comme terrestres. Les sites de ponte des tortues sont des territoires d'intervention fréquents du Conservatoire du littoral en outre-mer, au même titre que les mangroves.

Les îlots constituent un autre enjeu majeur en matière de littoral. En effet, la quasi-totalité des îles principales sont entourées de petites îles abritant une biodiversité exceptionnelle y ayant trouvé refuge. C'est par exemple le cas du Rocher du Diamant en Martinique. Des espèces endémiques, tel que l'iguane des petites Antilles, se réfugient régulièrement sur des îlots. Ces derniers représentent aussi des sites de reproduction ou de repos pour les oiseaux marins. Il importe donc d'en préserver la tranquillité et de trouver un juste équilibre entre la valorisation et la fréquentation humaine et le maintien de populations d'oiseaux.

L'îlet du Loup-Garou, en Martinique, qui culmine à 1,50 mètre, a pour sa part la particularité d'être régulièrement submergé, puis de se reconstituer, à l'occasion d'événements climatiques majeurs comme les cyclones. En raison du réchauffement climatique, il est probable qu'il soit de plus en plus souvent submergé, la biodiversité qu'il abrite s'en trouvant menacée. Quant aux îles de la Petite Terre situées en Guadeloupe, elles constituent l'un des derniers refuges de l'iguane des petites Antilles. Or, il est plus facile de mener des actions de préservation sur les territoires circonscrits que sont les îlots.

Les continuités écologiques représentent aussi un enjeu. La montagne Pelée en Martinique est un monument de nature partant de la mer et atteignant 1 500 mètres d'altitude. Par conséquent, elle inclut des écosystèmes de moyenne et de haute altitude. Le gradient écologique doit pouvoir continuer à y fonctionner. La Grande Chaloupe, sur l'île de La Réunion, pose également des enjeux de connexion écologique, notamment le long des ravines. Ces dernières sont des corridors écologiques pour les oiseaux et la faune qu'il importe de préserver.

Quant aux habitats de forêt semi-sèche, ils sont menacés quelle que soit leur localisation. Leur préservation est un enjeu de taille pour le Conservatoire du littoral. La Guyane comprend aussi des habitats particuliers menacés, particulièrement les habitats ouverts plus facilement valorisables en matière agricole ou pour l'installation d'infrastructures.

Enfin, les zones humides du littoral sont très importantes, notamment pour l'avifaune pour laquelle elles représentent un lieu de halte dans le parcours migratoire. Au nord de la Guyane, les rizières de Mana, réserve ouverte d'eau douce, constituent un point d'intérêt international à l'échelle du continent américain pour la préservation des oiseaux : plusieurs millions d'oiseaux s'y arrêtent au cours de leur trajet vers l'Amérique du Nord.

De même, les salines de Sainte-Anne en Martinique sont menacées par une activité agricole intensive y introduisant des matières polluantes, tandis que l'étang du Gol à La Réunion pâtit de la présence d'espèces exotiques envahissantes telles que la jacinthe d'eau. Les marais de Folle Anse situés à Marie-Galante sont aussi concernés par des enjeux de préservation de la biodiversité, au même titre que la lagune du Grand Barchois, située à

Saint-Pierre-et-Miquelon et constituant un réservoir de biodiversité d'une surface de plus de mille hectares. La plus grande colonie de phoques française y a notamment élu domicile.

L'outil de protection réglementaire peut être nécessaire. Il est largement mis en œuvre en outre-mer, qui compte ainsi trois parcs nationaux, une vingtaine de réserves naturelles, plus de 35 arrêtés de protection de biotope, des sites classés, des parcs régionaux et des parcs marins. D'autres outils réglementaires, non spécifiquement créés pour la préservation de la biodiversité, non issus du code de l'environnement et plus généralistes peuvent aussi avoir un rôle majeur.

Le code forestier est par exemple très employé en outre-mer, puisqu'une large partie des écosystèmes terrestres relève du régime forestier. Ce dernier fournit une protection, notamment à travers la présence de l'ONF. De même, le code de l'urbanisme, *via* les schémas d'aménagement régionaux (SAR) dans les départements d'outre-mer et les plans locaux d'urbanisme dans d'autres territoires, préserve la vocation naturelle des espaces. En la matière, l'outre-mer est d'ailleurs en avance par rapport au reste du territoire français, les SAR en outre-mer ayant une valeur prescriptive beaucoup plus forte que ceux de la métropole. De surcroît, les schémas régionaux de cohérence écologique constituent désormais l'un des volets des SAR et permettent de définir une vraie politique de préservation de la biodiversité à l'échelle d'un territoire.

Les outils contractuels permettent pour leur part d'intervenir parfois sur des milieux agricoles. Ils sont néanmoins peu utilisés en outre-mer. Au contraire, les outils de labellisation, de l'UNESCO ou Ramsar, sont très utilisés.

L'outil foncier s'inscrit davantage dans le cœur du métier du Conservatoire du littoral. Il est nécessaire à la préservation lorsque la protection réglementaire ne suffit pas. Alors que la réglementation permet d'interdire, de réguler, d'établir des conditions et de prescrire, elle ne contraint pas à l'intervention et n'en donne pas non plus les moyens. Or, agir implique de maîtriser le foncier. Il convient parfois de réaliser des travaux pour faire reculer le stationnement ou de réaliser des opérations de décompactage et de renaturation pour améliorer les sites de ponte des tortues marines par exemple. La maîtrise du foncier est également nécessaire à l'accueil d'un public et à la valorisation et à l'accessibilité des espaces naturels. En effet, de nombreux sites restent encore difficiles d'accès et sont méconnus par le public ; or, la connaissance constitue un gage de protection.

Enfin, le foncier naturel est déjà largement public à l'intérieur des terres. L'outre-mer comprend ainsi de nombreuses forêts départementales domaniales. Le foncier est maîtrisé par l'État ou par les collectivités locales à travers des politiques d'espace naturel sensible. En revanche, la maîtrise foncière publique est moins forte sur les littoraux, ces derniers ayant été plus souvent privatisés. Dans ce contexte, l'action du Conservatoire du littoral est essentielle et complémentaire des autres outils de maîtrise foncière.

Bien que le Conservatoire fête ses quarante ans en 2015, il n'intervient que depuis vingt ans en outre-mer. Grâce à son équipe de 25 personnes, il maîtrise désormais 40 000 hectares dans huit départements ou collectivités d'outre-mer, dont plus de 30 000 hectares appartenant à l'État, notamment des domaines publics maritimes, et un peu moins de 10 000 hectares acquis.

Pour ces derniers, le Conservatoire du littoral s'est doté d'une stratégie d'intervention foncière depuis 2014 permettant de définir les territoires dans lesquels il

cherchera à acheter ou à maîtriser par d'autres moyens le foncier. Il ambitionne de tripler sa maîtrise foncière en outre-mer sur une période de 35 ans. À cette fin, des procédures fortes de préemption devront être mises en œuvre, de nombreuses négociations menées et des mesures d'expropriation prises en l'absence d'autres possibilités.

Les enjeux de biodiversité ont largement influencé la définition de la stratégie, mais des enjeux liés à des attentes sociales ont également été pris en compte, notamment l'ouverture au public de sites privatisés. Le Conservatoire du littoral s'est essentiellement appuyé sur les SAR ayant déjà analysé finement les vocations du sol. Sa stratégie constitue donc un outil de mise en œuvre des SAR, en particulier la partie concernant les espaces remarquables du littoral.

En matière de biodiversité, la stratégie foncière vise à la fois à préserver des sites dans lesquels des espèces remarquables sont présentes et des continuités écologiques. C'est pourquoi, le Conservatoire du littoral est de plus en plus amené à intervenir sur des zones transversales, partant de la mer et jusqu'à l'intérieur des terres. Au-delà de l'acquisition foncière, la politique du Conservatoire consiste à réaliser des travaux de restauration écologique. Par exemple, à La Réunion, au titre du programme LIFE mené par l'Union européenne en collaboration avec le Parc national, des projets ambitieux ont permis de reconstituer quelques dizaines d'hectares de forêts sèches. Des programmes de dératisation sont aussi régulièrement menés sur des îlots pour préserver l'avifaune. Sans maîtrise du foncier, ces programmes n'auraient pas été envisageables. Les travaux menés visent souvent également l'accueil du public, avec des équipements permettant de le sensibiliser aux enjeux de préservation. On constate qu'un site naturel non équipé est moins bien protégé qu'un site aménagé et accessible.

Enfin, si la biodiversité en outre-mer est considérable, les menaces auxquelles elle est confrontée le sont également : forte pression urbaine, croissance démographique supérieure à la moyenne nationale et niveau de connaissances plus faible. La préservation constitue donc une tâche ardue. Dans un contexte de débat portant sur la reconquête de la biodiversité et sur la création d'une Agence française pour la biodiversité, il importe d'unir nos forces, aucun acteur ne pouvant prétendre agir seul significativement. Les collectivités ultramarines ont d'ailleurs une capacité d'initiative plus forte que leurs homologues métropolitaines et la possibilité d'innover, y compris en matière réglementaire. À ce titre, l'outre-mer pourrait être un laboratoire de mise en œuvre d'actions innovantes en matière de conservation de la biodiversité.

Mme Odette Herviaux, présidente. – Au terme de ces présentations très denses, je retiens qu'il existe des moyens, bien que parfois modestes, et qu'il faut optimiser leur utilisation en accentuant les synergies.

La parole est aux rapporteurs.

M. Jérôme Bignon, co-rapporteur. – Les interventions diverses et riches ont témoigné des nombreuses politiques déjà mises en œuvre en faveur de la biodiversité. La spécificité des outre-mer et leurs statuts leur procurent une capacité d'agir plus dynamique que celle des territoires métropolitains. L'État intervient également, de même que des ONG sur la base de contrats ou d'actions ponctuels.

Quant à l'UE, toutes ses directives ne peuvent s'appliquer à l'outre-mer. La directive Oiseaux, par exemple, concerne les oiseaux occidentaux. Une directive spécifique

aux aires de répartition des oiseaux devrait être élaborée. En revanche, il est possible de s'inspirer de la directive 92-43 portant sur les habitats et s'inscrivant dans la directive Natura 2000 pour élaborer des mesures complémentaires de réglementation renforçant les dispositifs existants.

Par ailleurs, si la loi prévoit que l'élaboration de plans nationaux d'action (PNA) soient élaborés, elle ne précise pas quelle structure devra les mettre en œuvre et avec quels moyens. Peut-être devrions-nous interpeller la ministre sur le sujet.

En outre, nous disposons déjà de nombreuses connaissances, mesurons mieux les risques que jamais, ainsi que les enjeux de disparition des espèces. Or, l'urgence est absolue. Nous devons donc envisager de la prioriser davantage. La loi nous offre l'opportunité de fournir un effort supplémentaire à l'égard de l'outre-mer. Nous la doterions ainsi du souffle dont elle a besoin.

M. Jacques Cornano, co-rapporteur. – Le projet de loi relatif à la biodiversité, que nous nous apprêtons à examiner au Sénat, accorde une large place à la biodiversité ultramarine, notamment à travers une représentation des outre-mer au sein du conseil d'administration de la future Agence française pour la biodiversité.

Quoi qu'il en soit, en matière de protection des mangroves et des récifs coralliens, est-il possible d'aller plus loin ? En quoi les mangroves et les récifs coralliens sont-ils essentiels dans la lutte contre le changement climatique ?

M. Alain Brondeau. – Les mangroves stockent le carbone, limitant à la source l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Elles figurent d'ailleurs parmi les écosystèmes les plus productifs en matière de stockage de carbone. L'un des effets du changement climatique étant l'augmentation du niveau de la mer et la multiplication des phénomènes climatiques violents, les mangroves jouent un rôle de barrière protectrice contre l'érosion des côtes. En effet, plus de la moitié de l'énergie de la houle est dispersée par son passage à travers plusieurs centaines de mètres de mangrove. Par conséquent, la préservation de la mangrove constitue un excellent investissement face au changement climatique.

M. Serge Urbano. – Afin de traiter les enjeux auxquels nous faisons face en matière de reconquête de la biodiversité, tant en métropole qu'en outre-mer, la future Agence française pour la biodiversité doit être dotée de la puissance et des moyens appropriés. L'idée de sa création avait émergé lors du Grenelle de l'environnement en 2007, mais sa concrétisation ne survient qu'en 2015. Compte tenu des enjeux et des missions qu'il avait été initialement envisagé de confier à l'agence, les moyens doivent être à la hauteur des ambitions. Sans quoi, une étape majeure aura été ratée. Le plan ambitieux de maîtrise foncière auquel collaborera le Conservatoire du littoral, par exemple, exigera des moyens substantiels.

Les premiers préfigurateurs avaient envisagé d'allouer à l'Agence française pour la biodiversité un budget de l'ordre de 400 millions d'euros par an. Or, à l'occasion de la conférence organisée à Strasbourg sur sa mise en place, l'« Appel de Strasbourg » a évalué les besoins à 500 millions d'euros. Actuellement, sous l'effet du redéploiement des quatre établissements qui y seront intégrés, le budget prévu atteint environ 230 millions d'euros seulement.

Nous sommes tous conscients du contexte budgétaire contraint. Toutefois, à une loi de reconquête de la biodiversité valorisant les missions et les ambitions doivent correspondre des moyens adéquats. Le monde associatif soutient totalement le projet de loi à condition que les moyens alloués permettent de répondre aux enjeux.

Par ailleurs, la France s'apprête à transposer le Protocole de Nagoya à travers le mécanisme d'accès et de partage des avantages (APA). Toutefois, la consultation des communautés autochtones est prévue sur les savoirs, non sur l'exploitation des ressources génétiques. Or, l'application du Protocole de Nagoya implique de les consulter également sur ce sujet. En tant qu'administrateur du Parc national de Guyane, j'insiste sur ce point, car il faut un juste retour des ressources territoriales.

M. Jérôme Bignon, co-rapporteur. – J'ai auditionné Gilles Kleitz, directeur du Parc national de Guyane. La consultation des populations traditionnelles pose des difficultés en raison de la technicité des sujets. Par conséquent, un travail considérable doit être fourni. De nombreux Néocalédoniens ont notamment travaillé sur la coutume, à laquelle les métropolitains doivent aussi s'intéresser. Il convient de prendre la peine de discuter avec les chefs coutumiers et de rendre visite aux différentes communautés. Il ne suffit donc pas de consulter les populations autochtones. La compréhension mutuelle est délicate et longue à se mettre en place ; elle nécessite beaucoup d'intelligence humaine, chacun devant s'efforcer d'entrer dans la démarche intellectuelle de l'autre.

Par ailleurs, deux fantasmes doivent être battus en brèche. Premièrement, nous ne rendrons pas aux populations autochtones tout ce qui leur a été pris. Deuxièmement, il convient de ne pas susciter chez ces dernières des attentes qui risqueraient d'aboutir à des déconvenues dommageables. Cette démarche implique la plus grande prudence.

M. Jean-François Longeot. – Disposez-vous des moyens suffisants pour gérer et concilier le développement touristique et la protection des paysages ? De plus, où en est le projet du Bois Jolan en Guadeloupe ?

M. Félix Desplan. – Les outre-mer doivent être un laboratoire de protection de la biodiversité. En effet, à part la Guyane, ils sont composés d'îles et d'archipels naturellement fragiles. La biodiversité qu'ils possèdent doit être protégée en conséquence.

Nous aspirons tous à la consommation, le projet d'agrandissement du port de Pointe-à-Pitre en témoignant. Cependant, les enfants et les jeunes doivent faire l'objet d'une action pédagogique renforcée de manière à ce que les nouvelles générations grandissent avec l'envie de préserver la biodiversité.

M. Marc Del Grande. – L'équilibre en outre-mer doit prendre en compte la protection de la biodiversité, le développement économique et l'aménagement des territoires, mais également les risques. Un ancien préfet de La Réunion affirmait ainsi que le seul risque non présent en outre-mer était le risque avalancheux.

Plusieurs règles européennes s'appliquent, telles que la directive-cadre sur l'eau ou la directive-cadre stratégique sur les milieux marins en cours d'expérimentation en Guyane et en Polynésie. Nous travaillons à leur application. Le cadre réglementaire en outre-mer est davantage contraignant que dans l'hexagone ; la réglementation n'y est pas plus permissive.

Quant à l'Agence française pour la biodiversité, le ministère des outre-mer s'est battu pour obtenir une délégation territoriale par département d'outre-mer. Il semblerait qu'il ait eu gain de cause. Le ministère souhaite également favoriser une conception des délégations territoriales la plus intégratrice et rassembleuse.

Les outre-mer et les cinq DOM bénéficient de 30 % des fonds de la politique de cohésion nationale, en particulier le FEDER et le FSE. Nous sommes d'ailleurs favorables à ce que les associations puissent en profiter. En tant que membre du conseil d'administration de l'Agence française de développement (AFD), le ministère des outre-mer y défendra cette position. De même, l'enveloppe consentie aux outre-mer dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) est significative. Les moyens existent donc, même s'ils doivent être correctement ciblés.

Enfin, de nombreuses politiques publiques en matière de recherche ont des objectifs très ambitieux en outre-mer. Cependant, des stations d'épuration et des centres de traitement des déchets performants doivent aussi y être construits ; il s'agit d'une condition première de préservation de l'environnement et, par conséquent, de la biodiversité.

Mme Odette Herviaux, présidente. – Nos remerciements vont à l'ensemble des intervenants pour cette longue matinée très riche en informations délivrées, qui inspirera les réflexions du débat parlementaire.

Mardi 7 juillet 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président-

Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 15 h 30.

M. Hervé Maurey, président. – Après Jérôme Bignon, notre rapporteur, qui a accompli un travail considérable sur ce projet de loi, nous pourrions entendre les rapporteurs pour avis Sophie Primas pour la commission des affaires économiques et Françoise Férat pour celle de la culture. Ce texte traite de nombreux sujets : il dynamise la notion de biodiversité en mentionnant son lien avec les activités humaines ; il partage les avantages tirés de l'exploitation de la biodiversité, à travers le mécanisme de l'accès aux ressources et partage des avantages tirés de la biodiversité (APA), transposition du protocole de Nagoya en droit français ; il crée des zones de protection du cycle biologique de certaines espèces, notamment en mer et dans les fleuves ; il donne une place nouvelle à la notion de paysage ; il réforme la gouvernance de l'eau ; il organise le mécanisme de la compensation écologique ; il insère un système d'obligations réelles environnementales ; il réforme les procédures d'inscription et de classement des sites et monuments naturels ; il renforce les sanctions à l'encontre des trafiquants d'espèces protégées.

Ce texte est important et nécessaire : de plus en plus d'espèces sont menacées et la France, métropolitaine et ultramarine, est le sixième pays le plus exposé. Il faut agir ! Comme dans la lutte contre le réchauffement climatique, cela peut avoir des effets positifs en termes d'emploi. Mais notre action ne doit pas être vécue comme culpabilisante ou vexatoire – je pense aux chasseurs et agriculteurs – et son volet territorial doit être renforcé. Nous ne savons

toujours pas quand sera inscrit l'examen de ce projet de loi en séance publique : semaine du 28 septembre, ou après certaines échéances de décembre prochain, donc début 2016 ? Au moins serons-nous prêts.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Ce projet de loi s'inscrit dans un contexte particulier : une dichotomie entre l'instant et le temps long, entre l'action immédiate et l'évolution historique. L'enjeu, c'est à la fois le moment pour agir, son intensité et la capacité d'entraînement. Quarante après la dernière loi sur la nature de 1976, ce texte a été présenté en Conseil des ministres il y a plus d'un an, adopté par l'Assemblée nationale en mars dernier, et nous ne savons toujours pas quand il sera inscrit à notre ordre du jour. Dans le même temps, il y a l'urgence de la COP 21, qui se tient en décembre à Paris : il nous faudra à la fois être exemplaires et agir sans attendre.

La perte de biodiversité est telle qu'elle menace notre survie sur terre ; le taux actuel de disparition des espèces, entre 17 000 et 100 000 chaque année, est le plus élevé jamais enregistré ; une espèce de plante sur huit est menacée d'extinction ; 30 % des abeilles ont disparu en 2014 ; un cinquième de toutes les espèces vivantes pourrait disparaître dans les 30 ans. Nous savons tout cela. Et nous savons que les activités humaines accélèrent cette évolution, et que les espèces végétales et animales s'éteignent au moins 1 000 fois plus vite qu'elles ne le faisaient avant l'apparition de la vie humaine. D'après une étude publiée par Stanford et Berkeley fin juin, la faune sur terre est en train de subir sa sixième grande extinction de masse, à un rythme jamais aussi élevé depuis l'extinction des dinosaures, il y a 66 millions d'années. Cette extinction pourrait concerner l'homme...

Nous savons tout cela mais notre action quotidienne, notre modèle de développement économique et notre rapport à la planète ne changent pas... Je l'ai perçu tout au long de mes 56 heures d'auditions pendant lesquelles j'ai entendu 180 personnes, 96 organismes. J'ai également reçu une cinquantaine de contributions. Ce sujet doit être abordé avec la plus grande humilité. Nous devons collectivement changer notre modèle de développement, notre façon de préserver mais aussi de valoriser la biodiversité : ne plus la considérer seulement comme une contrainte statique, mais plutôt comme une formidable opportunité dynamique, le *kairos* des Grecs : l'instant à ne pas manquer. C'est le temps du changement de paradigme.

Car aucun sujet du projet de loi ne devrait être polémique. Hubert Reeves – je sais que ce nom pourra énerver – le disait dans *L'univers expliqué à mes petits-enfants* : « Le mot écologique veut dire qui a rapport à la maison. Nous malmenons notre maison – oïkos en grec – c'est-à-dire la biosphère, et tous ses habitants. » Jacques Chirac le disait autrement, à Johannesburg : « la maison brûle et nous regardons ailleurs ». Dans son encyclique, le pape parle lui aussi de maison commune : « Il ne suffit pas de concilier, en un juste milieu, la protection de la nature et le profit financier, ou la préservation de l'environnement et le progrès. Sur ces questions, les justes milieux retardent seulement un peu l'effondrement. Il s'agit simplement de redéfinir le progrès. » C'est cette ambition que nous devons avoir collectivement.

La biodiversité est liée à la transition énergétique – nous terminons l'examen du projet de loi et Louis Nègre a eu la même approche que nous – et au changement climatique : ce sont les facettes d'une même crise profonde, mais que nous devons prendre comme une opportunité, comme Al Gore nous le conseille, rappelant qu'en chinois, le mot crise est constitué de deux caractères : l'un pour danger et l'autre pour opportunité. À la sixième extinction qui vient, nous devons répondre par une mutation profonde.

Tenons-nous éloignés des provocations ou des postures idéologiques. J'ai cherché des compromis, peut-être imparfaits mais qui ont le mérite de ne pas aller d'une caricature à l'autre. Ainsi pour la chasse, qui tient à cœur à nombre d'entre nous, qui sommes des ruraux : ce n'est pas un texte sur la chasse. Supprimons tout ce qui s'apparente à une provocation anti-chasse mais n'ajoutons pas de mesures pro-chasse.

De même, j'ai reçu – comme vous – un très grand nombre de demandes d'élargir le conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) à tel ou tel représentant, mais non pour le Comité national de la biodiversité, véritable organe de consultation et de concertation dont l'AFB ne sera que l'outil. Il s'agit d'un établissement public administratif, dont le conseil d'administration ne devrait même pas être fixé par la loi, comme pour les autres établissements publics du code de l'environnement. Ne cédon pas à la facilité ni à la complaisance. Je vous proposerai donc d'en revenir à une composition à quatre collègues principaux, dont le plus important pour l'État, précisé par décret, et de renforcer la composition du Comité national pour la biodiversité, dont la loi ne dit rien pour l'instant, en y incluant agriculteurs, chasseurs, associations et gestionnaires d'espaces naturels – lorsque vous êtes absent d'un système, vous avez tendance à le brocarder...

Le fil rouge guidant tous nos débats devrait être une vision dynamique et moderne de la biodiversité, prenant en compte les interactions et la valorisation économique de la biodiversité. Plutôt que de protéger la nature en la mettant sous cloche, prenons conscience de l'incroyable potentiel de valorisation économique et d'emplois que sa préservation permet.

Évoquons enfin l'extraordinaire importance de la biodiversité ultramarine, qui constitue 80 % de cette richesse, que nous devons préserver et mettre en valeur, mais avec des actions appropriées et conduites par nos compatriotes ultramarins qui en sont les dépositaires, voire les propriétaires, selon les termes de Nagoya.

Le titre I renouvelle notre vision de la biodiversité compte tenu des évolutions scientifiques et sociales et pose les principes présidant à sa protection, sa restauration et sa mise en valeur. Je vous proposerai d'ajouter à la définition figurant dans le texte la dimension essentielle de dynamique et d'interactions des écosystèmes entre eux et avec les milieux ; de poursuivre la simplification du droit en déplaçant au sein du code rural le principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture et la sylviculture ; de préciser les principes d'action préventive et de solidarité écologique.

Le titre II, relatif à la gouvernance de la biodiversité, institue le Comité national de la biodiversité (CNB) et les comités régionaux de la biodiversité, instances de consultation et de concertation, nationale ou régionale, sur toutes les questions liées à la biodiversité. Je vous proposerai de préciser leur composition ; d'instituer une consultation obligatoire sur tous les projets de loi sur la biodiversité ; de confier au CNB l'organisation de la concertation avec le Conseil national de l'eau, le Conseil national de la montagne et tous les autres conseils de ce type ; de renforcer le lien entre ces instances et la future AFB via ses délégations territoriales.

Le titre III est consacré à la création de l'AFB, grand opérateur public sur le modèle de l'Ademe, destiné à améliorer notre connaissance de la biodiversité, à apporter un appui aux porteurs de projets en faveur de la biodiversité et à mobiliser les moyens pour la mise en œuvre des politiques relatives à la biodiversité. Quatre organismes sont fusionnés : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), Parcs nationaux de France, l'Agence des aires marines protégées et le groupement d'intérêt public Atelier technique des

espaces naturels. En outre, le service du patrimoine naturel du Muséum national d'histoire naturelle deviendra par voie réglementaire une unité mixte de l'agence et du Muséum.

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) n'entre pas dans ce périmètre ; il n'est pas utile d'y revenir. L'AFB n'a d'ailleurs pas vocation à être le seul organisme à représenter toute la biodiversité. Elle est l'agence « pour » et non « de » la biodiversité. Une bonne coordination et une mutualisation de certains moyens devra cependant être prévue. Beaucoup d'entre vous ont ainsi estimé que l'AFB ne devait pas être dotée de missions de police, celles-ci devant être exclusivement exercées par l'ONCFS. Une mutualisation des moyens sur le terrain, des unités de travail communes sur les missions de police et sur d'autres sujets me semblent pourtant pertinentes, comme j'ai pu l'observer outre-mer : cela permet une culture partagée. L'Onema compte quatre agents par département en moyenne. Je vous proposerai de compléter les missions de l'AFB, de rendre obligatoires les délégations territoriales de l'Agence, de prévoir un comité d'orientation pérenne dédié pour l'outre-mer – sans pour autant, comme le dit la ministre, céder au communautarisme – et de simplifier la composition du conseil d'administration.

La dimension financière reste absente et devra attendre la loi de finances. Au-delà des ressources dont disposent les établissements qui seront fusionnés dans l'Agence, les préfigurateurs estiment que 200 millions d'euros par an supplémentaires seront nécessaires et que la seule fiscalité de l'eau ne pourra pas financer toute la biodiversité. Ils attendent d'ailleurs que le comité sur la fiscalité verte fasse des propositions en complément.

Un titre III *bis* a été inséré à l'Assemblée nationale à l'initiative de Mme Delphine Batho, pour une meilleure représentation des usagers non-économiques au sein des comités de bassin, comme le demandait la Cour des comptes. Plusieurs d'entre vous ont déposé des amendements de suppression de ces articles, au motif, légitime, de l'absence de concertation préalable. Il serait toutefois dommage de nous priver d'un débat de fond intéressant. Je vous proposerai donc de sanctuariser dans la loi la réforme qui a eu lieu par décret à l'été 2014, consistant à prévoir trois sous-collèges au sein du deuxième collège des usagers de l'eau.

Le titre IV vise à transposer dans notre droit le protocole de Nagoya, signé en 2011 par la France, qui modifie la Convention sur la diversité biologique de 1992 pour créer un dispositif d'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées présentes sur notre territoire, et à définir les modalités d'accès et de partage des avantages issus de leur utilisation. La France est dans une position quasiment unique au monde, à la fois pays fournisseur de ressources génétiques – nos outre-mer présentent une richesse unique en matière de biodiversité – et un pays utilisateur avec nos entreprises dynamiques dans la pharmaceutique, l'agroalimentaire ou encore la cosmétique. Il est donc particulièrement pertinent de mettre en place dans notre pays des dispositifs de déclaration et de contrôle pour garantir à la fois la préservation des ressources et leur utilisation en toute sécurité par nos entreprises.

Sont concernés par l'APA les utilisateurs de ressources génétiques – chercheurs publics et privés, français ou non – et les fournisseurs de ressources génétiques – l'État pour les ressources génétiques qui font partie du patrimoine de la nation – et de connaissances traditionnelles, soit, dans ce cas, les communautés d'habitants. Les ressources agricoles ne sont pas incluses dans le dispositif, soit parce qu'elles sont déjà couvertes par le traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (Tirpaa), qui porte sur 64 espèces phytogénétiques, soit parce que leur régime sera défini dans les

18 mois qui viennent par une ordonnance préparée par ministre de l'agriculture, prévue à l'article 26.

Si la recherche n'a pas de visée commerciale, les utilisateurs sont soumis à une procédure de simple déclaration : un organisme de recherche qui souhaite accéder à une plante présente en Guadeloupe fait une déclaration auprès de l'administration avec un formulaire standardisé en ligne ; il signe une convention de partage des avantages prédéfinie et non monétaire, promet un dépôt d'échantillons dans une collection locale, ou un compte rendu des résultats de la recherche ; il reçoit un récépissé de déclaration que l'administration fait enregistrer en tant que certificat international de conformité au centre international sur l'APA des Nations unies, prouvant partout dans le monde que l'organisme est en conformité avec le droit international.

Si la recherche a un objectif de développement commercial, l'utilisateur est soumis à une procédure d'autorisation : un organisme de recherche souhaitant accéder à une ressource pour mettre au point un produit pharmaceutique dépose une demande d'autorisation auprès de l'administration, négocie et signe une convention de partage des avantages avec l'autorité administrative, comprenant un volet monétaire, mais pas systématiquement – Nagoya prévoit qu'il soit juste et équitable ; l'administration autorise ensuite l'accès à la ressource et fait enregistrer l'autorisation comme certificat international de conformité auprès des Nations unies.

Si le chercheur souhaite utiliser dans son projet une connaissance traditionnelle détenue par une communauté locale, par exemple les propriétés médicinales supposées d'un insecte de Guyane, il doit rechercher l'accord et la participation de la communauté d'habitants concernée passant par une personne morale de droit public désignée par décret, qui organise à sa place la consultation et dresse un PV relatant le déroulement des débats. S'il y a un accord, un contrat de partage des avantages est signé.

Toutes ces procédures seront extrêmement standardisées et ne constitueront pas une charge importante pour les chercheurs et les entreprises. Un certificat international de conformité, une dizaine de champs à remplir, n'est pas le dispositif complexe caricaturé par certains. En revanche, il protège nos ressources, en particulier dans les outre-mer : sans mettre la nature sous cloche, nous garantissons que nos ressources sont utilisées de manière durable, que les communautés locales en recevront des retombées, parfois monétaires, et que nos entreprises ne pourront être accusées de biopiraterie car elles disposeront d'une preuve, valable partout dans le monde, que les ressources et les savoirs utilisés ont été prélevés dans le respect du protocole de Nagoya. Je ne vous proposerai donc que quelques ajustements rédactionnels.

Le titre V modernise les outils d'aménagement du territoire et de protection des espaces naturels. Je vous proposerai quelques amendements sur les articles relatifs aux parcs naturels régionaux, pour rationaliser les procédures de classement ou étendre le périmètre possible des nouveaux établissements publics de coopération environnementale. Je souhaite inscrire explicitement dans la stratégie nationale pour la biodiversité un objectif de développement des réserves de biosphère et des zones humides d'importance internationale, les sites Ramsar, qui ne créent pas de zonages supplémentaires, s'inscrivent dans une logique de coexistence entre activités humaines et préservation de la biodiversité, et peuvent améliorer l'attractivité de nos territoires, en créant un label international témoignant de l'engagement des élus locaux en faveur de la biodiversité, comme dans le Nord-Pas-de-Calais ou la Somme.

Le titre V crée également des outils innovants en faveur de la biodiversité. L'article 33 rationalise les modalités de mise en œuvre de la compensation écologique – pour s'adapter aux besoins des maîtres d'ouvrage et aux enjeux environnementaux des projets. Je vous proposerai de prévoir un agrément des opérateurs de compensation, afin d'encadrer cette activité et de garantir que ces acteurs disposent des capacités nécessaires, et de conserver le dispositif de réserves d'actifs naturels. Lors de notre déplacement dans les Yvelines, Sophie Primas et moi avons découvert tout le potentiel de ce dispositif, qui y est mis en place de façon ambitieuse par le conseil départemental. La compensation doit réconcilier l'environnement et l'activité économique. Les agriculteurs rendent quotidiennement des services favorables à la biodiversité, tout en prévenant la contraction du foncier agricole disponible. Je vous proposerai de confier à l'AFB la réalisation d'un inventaire national des espaces naturels appartenant à des personnes publiques, susceptibles d'être mobilisés pour des opérations de compensation, compte tenu de leur fort potentiel écologique. Certains établissements publics comme VNF ou la SNCF possèdent de nombreux espaces naturels, parfois délaissés, qui pourraient accueillir des mesures de compensation.

L'article 33 donne la possibilité aux propriétaires qui le souhaitent de créer des obligations réelles sur leur propriété, transmises aux propriétaires successifs, afin de pérenniser des actions en faveur de la biodiversité, en contractant avec des personnes publiques ou privées agissant pour la protection de l'environnement. Ce mécanisme repose sur la liberté contractuelle des propriétaires, tout en associant, le cas échéant, le preneur à l'accord. Je vous proposerai de sécuriser ce dispositif en précisant le contenu du contrat, ainsi que les relations entre obligations réelles et contreparties.

Le titre V donne aussi la possibilité à l'autorité administrative de créer un zonage prioritaire pour la biodiversité, associé à des pratiques agricoles obligatoires, suscitant de nombreuses inquiétudes. S'il s'agit de répondre à de vraies difficultés, comme le grand hamster d'Alsace, la méthode proposée est inadaptée et peu respectueuse des agriculteurs et de leurs actions volontaires : je vous proposerai de supprimer cet article. Le texte prévoit aussi de verdir l'assolement en commun et l'aménagement foncier agricole et forestier, dont il faudrait garantir la vocation agricole de ces outils, la finalité environnementale n'étant qu'optionnelle.

Les modalités de gestion de certaines aires marines protégées, comme les réserves naturelles marines ou les parcs naturels marins, sont assouplies. La Nouvelle-Calédonie a créé récemment la plus grande aire marine protégée du monde, le parc naturel de la mer de Corail ; d'autres projets ambitieux sont aussi en gestation autour de l'archipel des Marquises en Polynésie française avec la contribution de l'Agence des aires marines ou dans les eaux au large de Kerguelen et de Crozet. En parallèle, un nouvel outil de police administrative est créé, la zone de conservation halieutique (ZCH), qui permet d'interdire les activités incompatibles avec le bon état d'une ressource et de réglementer localement les activités à risque. Je m'en félicite : j'ai travaillé pendant deux ans ce sujet avec les pêcheurs et les associations.

Les notions de zone économique exclusive (ZEE) et de plateau continental issues de la convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 sont enfin transposées dans notre droit interne. Il a fallu attendre le Grenelle de l'environnement pour qu'une telle réflexion s'amorce, plus d'un quart de siècle après l'adoption de la convention ! Le Conservatoire du littoral doit atteindre des objectifs ambitieux – l'acquisition de 200 000 hectares en métropole et de 70 000 hectares outre-mer – avec des ressources limitées, ce qu'avait relevé la Cour des comptes dans un référé ; je vous proposerai quelques mesures pour aider cet établissement

public, qui fête ses quarante ans ce mois-ci. Dans la stratégie nationale pour la mer et le littoral, je vous proposerai de modifier le régime d'opposabilité des documents stratégiques de façade, en ayant toujours à l'esprit les conclusions du Grenelle de la mer.

Enfin, le titre V comporte un certain nombre d'habilitations à procéder par ordonnance, généralement des dispositions techniques ou pour lesquelles j'ai obtenu des informations suffisantes de la part du Gouvernement. Conservons-les, sauf lorsqu'il est possible de les inscrire directement dans le code. L'article 68, en revanche, concerne la définition des conditions d'exercice de la souveraineté en mer, sans préciser concrètement ce qui est envisagé. N'ayant pas vu le projet d'ordonnance, qui est pourtant prêt dit-on, je vous proposerai de le supprimer.

Le titre VI améliore la protection des sites et des paysages. Je vous proposerai de rétablir la procédure existante d'inscription de monuments naturels ou de site, en cohérence avec la position défendue par notre collègue Françoise Férat, rapporteure pour avis de la commission de la culture. La loi de 1930, ce monument législatif, a fait ses preuves, avec les notions de site classé, circonscrit mais très important, et de site inscrit, large mais moins contraignant. Le principe d'une révision du « stock » de sites existants est moins critiquable. Il n'y a plus de temps à perdre.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques. – Le 15 avril dernier, la commission des affaires économiques s'est saisie de certains aspects de ce projet de loi qui entrent dans son champ de compétence : agriculture, pêche maritime, urbanisme, chasse et pêche de loisir, ainsi que de l'article 18, qui a des répercussions sur les questions de propriété intellectuelle et de recherche. J'ai procédé à une trentaine d'auditions, avec à l'esprit la volonté de conserver une ambition forte en matière de reconquête de la biodiversité, tout en agissant avec pragmatisme – avec et non pas contre les acteurs de la vie économique de nos territoires. La multiplication des zonages, l'existence de règles contradictoires, de plusieurs autorités de contrôle, avec des méthodes et des référentiels différents, rendent parfois cette politique illisible. Il faut organiser la reconquête de la biodiversité avec les acteurs de terrain, agriculteurs, pêcheurs, chasseurs, forestiers ; et sortir de l'écologie punitive pour entrer dans une écologie collaborative.

La commission des affaires économiques a adopté 30 amendements. À l'article 18, sur l'APA, nous répondons aux craintes des professionnels de la recherche de ne plus pouvoir utiliser leurs collections anciennes dans de bonnes conditions de sécurité juridique. Je pense que la discussion devra se poursuivre pour aboutir à un compromis acceptable entre le respect du protocole de Nagoya et la défense de la recherche et des collections françaises.

Sur l'urbanisme, j'ai veillé à ne pas compliquer encore le droit actuel, en proposant la suppression de l'article 27 *bis*, qui remet en cause le principe du SCoT intégrateur, et la suppression de l'article 36 *quinquies* A, qui impose aux futurs centres commerciaux d'intégrer sur leur toiture des procédés de production d'énergies renouvelables ou un système de végétalisation et qui prévoit que la surface des places de stationnement imperméabilisées comptera double.

Concernant l'agriculture, j'ai souhaité revenir après l'examen par l'Assemblée nationale, à une approche plus réaliste : nous supprimons l'article 32 *quater*, qui crée un droit de préemption trop général au bénéfice de l'Agence des espaces verts d'Ile-de-France, ainsi que l'extension à des fins environnementales de la procédure de remembrement, proposée par l'article 36 ; à l'article 33 A, nous rendons libre la forme de la compensation écologique ; à

l'article 33 quatre amendements encadrent mieux les restrictions et exigent une compensation systématique, dans un esprit d'équilibre des droits et obligations ; nous supprimons l'article 34 créant des zones soumises à contraintes environnementales au sein desquelles des pratiques agricoles peuvent être imposées pour sauvegarder des espèces menacées – là encore, une démarche contractuelle et partenariale paraît préférable à une démarche forcée. En matière de produits phytopharmaceutiques, nous supprimons deux articles ajoutés par l'Assemblée nationale, le 51 *nonies* réservant une enveloppe spécifique pour les projets territoriaux visant à réduire les néonicotinoïdes au sein du plan Ecophyto, et le 51 *quaterdecies* qui interdit les néonicotinoïdes dès le 1^{er} janvier 2016, mesure excessive et mal cadrée juridiquement.

Concernant la mer et la pêche maritime, les dispositions contenues dans le projet de loi sont très consensuelles : à l'article 38, nous rétablissons le texte initial, pour que les organismes représentant les professionnels comme les comités régionaux des pêches maritimes et élevages marins puissent être autorité gestionnaire des réserves naturelles en mer ; à l'article 43 sur les zones de protection halieutiques, nous retenons une approche plus souple pour définir les mesures à mettre en œuvre dans ces secteurs.

Concernant la chasse et la pêche de loisir, nous avons adopté plusieurs amendements : à l'article 7 *ter*, nous avons conservé une majorité de chasseurs au sein de l'ONCFS, mais en prévoyant une représentation de chaque catégorie de collectivité territoriale ; à l'article 53 *bis*, nous harmonisons les délais de transmission des PV pour l'ensemble des gardes assermentés et non pour les seuls gardes-pêche ; à l'article 58, nous proposons de rétablir le compromis entre chasseurs et forestiers trouvé lors de la loi agricole de 2014, et nous autorisons le préfet à proroger de six mois le schéma de gestion cynégétique lorsque les travaux d'élaboration du nouveau schéma n'ont pu être menés à leur terme ; aux articles 59 et 60, nous remplaçons les ordonnances par un dispositif législatif, car les ordonnances sont prêtes ; nous supprimons l'article 68 *quater* qui interdit de chasser les mammifères pendant les périodes de reproduction, beaucoup trop large, l'article 68 *quinquies*, qui interdit la chasse à la glu, et l'article 54 *ter* qui applique aux piscicultures les règles de classement des cours d'eau en deux catégories.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je félicite notre rapporteur : son intervention longue mais passionnante est de bonne augure pour la suite des débats. Il s'agit en effet, avec la transition énergétique, d'un des textes phares du quinquennat pour protéger nos richesses naturelles.

La communauté scientifique parle d'une sixième extinction de masse et estime que la moitié des espèces vivantes pourrait disparaître d'ici un siècle. Ce projet de loi invente un nouveau modèle : il ne s'agit plus d'agir contre la nature mais avec elle, et de considérer l'urgence actuelle comme une chance à saisir, en utilisant la recherche, le génie écologique, la croissance verte et bleue et le biomimétisme. Le rapport de M. Bignon laisse augurer une discussion sereine, apaisée, qui ira à son terme.

M. Rémy Pointereau. – Si ce projet de loi est examiné en janvier 2016, ne faudra-t-il pas y revenir dans la mesure où la COP 21 va rebattre les cartes ? Au nom de mon groupe, je félicite notre rapporteur qui nous a présenté un excellent travail, après avoir auditionné 180 personnes. J'espère que nous pourrions parvenir à un équilibre. L'objectif n'est pas de sanctuariser l'existant, mais de tenir compte de son avenir. Dans certains territoires de métropole et d'outre-mer, la biodiversité n'est en rien menacée.

Quoi qu'il en soit, nous devons éviter les postures idéologiques et écouter les chasseurs, les agriculteurs, les citoyens et les scientifiques pour parvenir à un texte d'équilibre. En revanche, *quid* des moyens financiers ? Voter des textes, certes, encore faut-il pouvoir les mettre en œuvre.

M. Ronan Dantec. – Je suis heureux de ne plus avoir à rappeler systématiquement les enjeux lorsque l'on ouvre un débat sur la biodiversité : la prise de conscience a eu lieu. Mais entre les grands principes, sur lesquels nous sommes tous d'accord, et leur mise en œuvre concrète, l'écart subsiste... J'entends parler d'équilibre, de la nécessité de tenir compte d'autres questions : cela n'est jamais bon signe ! Ce projet de loi servira de révélateur : le Sénat sera-t-il capable de se projeter dans l'avenir ou restera-t-il crispé sur des principes obsolètes, essayant de détricoter la loi ? L'énumération de Mme Primas me fait craindre que l'on se dirige vers la seconde solution.

La biodiversité ne se porte pas bien en France : tous les indicateurs sont au rouge. Les populations de passereaux et de moineaux s'effondrent, sans parler des abeilles. Nous avons la responsabilité politique de prendre en considération les impacts négatifs sur l'économie et la santé. Nous sommes confrontés à la fragmentation et à la réduction des milieux naturels : étalement urbain, destruction des zones humides, etc. Les Tanzaniens mènent de bien meilleures politiques publiques que nous en ce domaine. Nous connaissons également un problème d'agression chimique sur le milieu naturel : les phytosanitaires ont un fort impact sur les chaînes naturelles, en commençant par les insectes. Enfin, nous devons protéger des espèces fragiles. Il faut oublier la vision ancienne, mais il est bien difficile d'abandonner un logiciel périmé...

Grâce à la création de l'agence, ce texte garantit une gouvernance plus rationnelle de la biodiversité. Il nous faudra cependant éviter les doublons. Ensuite, nous devons trancher entre normes et contrats. Je suis favorable aux contrats, même si certains échecs ont été retentissants. Je pense à celui du plan Écophyto. L'absence de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) au sein de l'agence est regrettable. Si les chasseurs et les protecteurs de la nature se faisaient mutuellement confiance, ils verraient l'intérêt de créer une structure unique.

Je ne reviens pas sur les problèmes financiers, que M. Pointereau a évoqués. Au Sénat de savoir s'il va défendre un monde qui n'existe plus ou s'il va se projeter dans l'avenir.

Mme Évelyne Didier. – Je félicite notre rapporteur de nous avoir montré la voie. Le constat est connu et les sceptiques se font désormais rares. Les moustiques écrasés sur les parebrises, les fleurs de toutes sortes au bord des talus, cela appartient au passé. Évitions les postures idéologiques pour nous concentrer sur les problèmes réels. La biodiversité s'effondre, les politiques et la population en ont pris conscience. Rapprochons les différents organismes afin qu'ils travaillent ensemble.

Il était grand temps de nous mobiliser : ce texte arrive à point nommé pour protéger la terre qui nous porte et nous nourrit. Enfin, je voudrais rendre hommage à Hubert Reeves, à Jean-François Legrand et à Marie Blandin qui, il y a déjà longtemps, ont organisé ici même un colloque pour nous sensibiliser aux problèmes qui nous occupent aujourd'hui.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'article 1^{er} substitue la notion d'êtres vivants à la notion d'espèces animales et végétales pour caractériser le patrimoine commun de la nation. La notion correcte est bien celle d'espèces animales et végétales, c'est celle qui est utilisée dans le code de l'environnement. L'amendement n°COM-547 en revient donc à cette notion.

L'amendement n° COM-547 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-594 supprime la référence aux sols comme patrimoine commun de la nation. En effet, la définition de la géodiversité inclut déjà les sols, comme les sous-sols et les paysages qui, assemblés les uns aux autres, constituent des systèmes organisés, issus de processus géologiques.

L'amendement n° COM-594 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les députés ont introduit dans notre droit de l'environnement une définition de la biodiversité, ce qui est une bonne chose, mais ils se sont bornés à transposer la définition de la Convention sur la diversité biologique de 1992 en la traduisant en français. Or, un certain nombre de juristes estiment que cette définition ne tient pas compte des évolutions, notamment de la notion d'interactions du vivant. C'est cette conception dynamique de la biodiversité que je vous propose de reprendre à l'amendement n° COM-546.

L'amendement n° COM-546 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-241 rectifié *bis* supprime de l'article L. 110-1 du code de l'environnement la précision des paysages « diurnes et nocturnes ». Celle-ci est effectivement dénuée de portée juridique. Avis favorable.

L'amendement n° COM-241 rectifié bis est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-42 rectifié, COM-69, COM-182, COM-254 et COM-472 sont satisfaits par mon amendement n° COM-594.

Les amendements n°s COM-42 rectifié, COM-69, COM-182, COM-254 et COM-472 deviennent sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-43 rectifié et COM-183 ajoutent, au sein de l'article L. 110-1, les mots : « La préservation du patrimoine commun de la nation se concilie avec celle des patrimoines publics et privés ». Le but est de ne pas fragiliser la propriété privée, qui est un droit constitutionnellement garanti. En revanche, je ne puis être d'accord avec l'objet de ces amendements qui indique : « L'article L. 110-1 du code de l'environnement n'ayant pas d'effet juridique direct mais devant guider le contenu des lois et réglementations futures, il est indispensable de préciser... ». Or l'article L. 110-1 fixe les grands principes généraux du droit de

l'environnement qui ont un impact direct et un effet normatif, comme le principe pollueur-payeur ou le principe de précaution. Songez à l'impératif de simplification ! Retrait ?

Les amendements identiques n^{os} COM-43 rectifié et COM-183 sont retirés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-385 est sans objet. Retrait ?

L'amendement n° COM-385 devient sans objet.

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

Article 2

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'article 2 définit le principe d'action préventive, qui équivaut à la doctrine dite « ERC », éviter-réduire-compenser. Mais les députés ont précisé ce principe en indiquant qu'il devait viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire de gain de biodiversité. Le mieux est l'ennemi du bien : cet ajout n'apporte rien d'un point de vue juridique. L'amendement n° COM-548 le supprime.

L'amendement n° COM-548 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mme Primas m'a alerté sur le caractère flou de la notion de « territoires indirectement concernés par le principe de solidarité écologique » : il convient donc, avec l'amendement n° COM-584, de supprimer cette précision, qui pourrait avoir de lourdes conséquences, notamment pour les études d'impact de certains projets. Cette précision pourrait en effet conduire à des contentieux.

L'amendement n° COM-584 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les députés ont complété l'article 2 en affirmant la « complémentarité entre l'environnement, l'agriculture et la sylviculture ». Je comprends et partage l'intention, mais il ne s'agit pas d'un principe normatif : il n'emporte aucune conséquence concrète et il n'est pas prescriptif. L'amendement n° COM-549 le transfère à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, afin que la politique agricole et de l'alimentation puisse promouvoir cette complémentarité.

Cet amendement remplace également la notion de « fonctionnalités écologiques » par celle de « services environnementaux ». Beaucoup d'entre vous ont déposé des amendements en ce sens afin que la notion de services environnementaux tienne compte des activités ayant un impact positif sur la biodiversité, notamment l'agroécologie. Les services environnementaux doivent figurer dans le code rural en tant que services apportés par l'activité des hommes à l'environnement tandis que les services écosystémiques relèvent davantage du code de l'environnement en tant que services que nous rend l'environnement. Chaque sujet doit être traité à sa place, dans le bon code !

L'amendement n° COM-549 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Le député centriste Bernard Pancher a prévu, à juste titre, un rapport sur l'opportunité d'inscrire un principe de non-régression en droit de l'environnement. Cela fait longtemps que nous nous interrogeons. Notre législation environnementale en France est largement influencée par un principe implicite de non-

régression affirmé en Europe dès 1987 et l'Acte Unique. L'objectif de la politique environnementale européenne était en effet non seulement « la préservation et la protection » mais aussi « l'amélioration de la qualité de l'environnement ». Ce qui n'a pas empêché les tentatives de retour en arrière... Les travaux sur ce principe sont déjà nombreux, comme me l'a confirmé la directrice du Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme, qui a succédé au professeur Michel Prieur à Limoges.

En dépit de notre aversion pour les rapports, il serait intéressant, sur un tel sujet, d'avoir rapidement des éléments de faisabilité juridique et d'impact. Mon amendement n° COM-550 précise aussi, comme l'amendement de M. Bizet, que le rapport porte non seulement sur l'opportunité d'inscrire le principe de non-régression dans notre droit mais également sur la valeur du principe lui-même.

M. Hervé Maurey, président. – Ce rapport est déjà prévu à l'article 2 : votre amendement ne fait qu'en hâter la publication.

M. Gérard Cornu. – L'administration croule sous les demandes de rapports et elle est incapable de les publier dans les temps. Il faudra trois ou quatre ans pour que ce rapport voie le jour. Est-ce vraiment nécessaire ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – N'ayez crainte, le texte comportera peu de rapports. Celui-ci sera rédigé par des universitaires, et non par l'administration, et je crois savoir qu'ils disposent déjà de nombreux éléments pour étayer leurs conclusions.

L'amendement n° COM-550 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-135 modifie la définition du principe de précaution qui figure à l'article L. 110-1 en supprimant la notion de « coût économiquement acceptable ». Or, ce principe a été introduit dans notre droit par la loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Il s'agit ici d'un principe procédural, interprété comme tel par les juges, afin d'encadrer l'exercice des pouvoirs de l'administration. Il n'est pas utile de rouvrir le débat : l'avis est défavorable.

L'amendement n° COM-135 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-216 rectifié *bis* et COM-285 précisent que la préservation, la restauration et la protection des ressources, espaces et milieux naturels « prennent en compte les valeurs intrinsèques ainsi que les différentes valeurs d'usage de la biodiversité reconnues par la société ». Cela va de soi. La notion de « valeur intrinsèque » est du reste floue et juridiquement non définie. Même remarque pour les valeurs d'usage reconnues par la biodiversité. L'avis est donc défavorable.

*Les amendements identiques n°s COM-216 rectifié *bis* et COM-285 ne sont pas adoptés.*

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-387 précise que le patrimoine commun de la nation, qui fait l'objet d'une énumération à l'article L. 110-1, engendre des services écosystémiques et des valeurs d'usage. Cet amendement est plus équilibré que les deux précédents. Avis favorable.

L'amendement n° COM-387 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-44 rectifié, COM-112 et COM-184 modifient le principe d'action préventive défini dans le code de l'environnement. J'y suis favorable. Le projet de loi évoquait des atteintes « à la biodiversité ». Le principe d'action préventive concerne, plus justement, les atteintes à « l'environnement ». Je suggère néanmoins de supprimer le mot « résiduelles » : les atteintes qui n'ont pu être évitées sont forcément résiduelles. En outre, il convient d'écrire « de les réduire » plutôt que « réduire la portée », notion juridiquement trop floue. L'avis est donc favorable, sous réserve de ces rectifications.

M. Rémy Pointereau. – Nous acceptons les rectifications. Nous débattons à nouveau de ce sujet en séance, car comment prétendre à la fois qu'il ne faut pas réduire les surfaces agricoles et qu'il faut les surcompenser lorsque des infrastructures routières et ferroviaires sont créées ?

Les amendements identiques n^{os} COM-44 rectifié et COM-184 sont adoptés ainsi rectifiés. L'amendement n° COM-112 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-70 supprime l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité, lié au principe de solidarité écologique. Or j'ai clarifié ce dernier. L'avis est donc défavorable.

L'amendement n° COM-70 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements n^{os} COM-45 rectifié, COM-113, COM-185, COM-255, COM-372 et COM-473 sont identiques à mon amendement n° 548, adopté précédemment.

L'amendement n° COM-114 supprime le principe de solidarité écologique et le remplace par un rapport sur le sujet dans un délai de deux ans. L'avis est défavorable.

L'amendement n° COM-114 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-371 prévoit un rapport sur la mise en œuvre du principe de solidarité écologique dans un délai d'un an. Perplexe sur l'efficacité des rapports, je n'y suis pas, ici, farouchement opposé. Sagesse.

L'amendement n° COM-371 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-136 supprime le principe de complémentarité entre agriculture, sylviculture et environnement. Il est contradictoire avec mon amendement qui l'a déplacé au sein du code rural. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-136 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-286 prévoit que les surfaces agricoles et forestières « peuvent » être porteuses d'une biodiversité spécifique et variée. Elles le « sont » bel et bien. Mieux vaut préciser, comme un de mes amendements que vous avez adopté, qu'elles peuvent être vecteurs d'interactions écosystémiques – tout dépend des pratiques et du type de culture. Quoi qu'il en soit, l'amendement n° COM-286 tombe puisque le mien a été adopté.

M. Hervé Poher. – Si l'on considère que toutes les parcelles sont porteuses de biodiversité, les agriculteurs bio auront travaillé pour rien, et tout le monde sera considéré pareillement.

M. Charles Revet. – Mais non !

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les surfaces sont en elles-mêmes porteuses d'une biodiversité puisque le sol en est un élément.

L'amendement n° COM-286 est sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-46 rectifié, COM-71, COM-115 et COM-475, qui remplacent la notion de « fonctionnalités écologiques » par celle de « services environnementaux » au sein du principe de complémentarité, sont satisfaits par mon amendement qui a déplacé ce principe dans le code rural.

Les amendements identiques n°s COM-46 rectifié, COM-71, COM-115 et COM-475 sont devenus sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-217 rectifié bis et COM-287 insèrent à l'article L. 110-1 le principe de la conservation par l'utilisation durable. Cette notion n'est en rien un principe. Aucune pratique n'est *a priori* au service de la conservation de la biodiversité. Avis défavorable, car ces amendements affaibliraient les principes généraux du droit de l'environnement. En revanche, je serai favorable à l'article 3 aux amendements n°s COM-219 rectifié *bis* et COM-291 qui promeuvent la conservation par l'utilisation durable des continuités écologiques.

L'amendement n° COM-217 rectifié bis est retiré.

L'amendement n° COM-287 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-389 ajoute à l'article L. 110-1 le principe de non-régression en matière d'environnement, ce qui va à l'encontre de mon amendement. Même si ce principe est porteur d'avenir, nous n'avons pas les éléments pour évaluer ses conséquences. Quand nous en disposerons, nous pourrons y réfléchir. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-389 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-218 rectifié bis et COM-288 suppriment le rapport sur le principe de non-régression dans le code de l'environnement. Ils sont sans objet puisque mon amendement a été adopté.

Les amendements n°s COM-218 rectifié bis et COM-288 sont devenus sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-72 et COM-497 sont satisfaits par mon amendement.

Les amendements n°s COM-72 et COM-497 sont devenus sans objet.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 2

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-99 que j'ai co-signé à titre personnel avec le président Retailleau inscrit la notion de dommage causé à l'environnement dans le code civil.

Le Sénat a adopté à l'unanimité, le 16 mai 2013, la proposition de loi de M. Retailleau, qui avait été rapportée à la commission des lois par M. Anziani. C'est ce dispositif que je vous propose d'intégrer ici, puisque la proposition de loi n'a pas été inscrite à l'ordre du jour à l'Assemblée nationale et que le Gouvernement, qui nous a promis un texte, ne l'a toujours pas déposé.

Or, nous avons une obligation constitutionnelle de réparation des dommages causés à l'environnement. Après le naufrage de l'*Erika*, la Cour de cassation a consacré en 2012 la notion de « préjudice écologique » et la nécessité de réparer « l'atteinte directe ou indirecte portée à l'environnement ». Il est plus que temps de prendre en considération les atteintes à l'environnement indépendamment de leurs répercussions sur les personnes.

Démontrons la modernité du Sénat, qui est en avance sur cette question essentielle. Je vous propose d'adopter le dispositif que nous avons voté à l'unanimité, afin d'inciter le Gouvernement à ne plus éluder la question.

Il sera peut-être nécessaire d'affiner le dispositif, en donnant à l'AFB la possibilité de saisir le juge civil d'une demande de réparation du préjudice écologique, aux côtés d'autres requérants, ou en rapprochant le dispositif des polices de l'environnement. Quoi qu'il en soit, cet amendement aura le mérite de relancer la réflexion.

L'amendement n° COM-99 est adopté et devient article additionnel.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'article L. 110-1 indique que l'objectif de développement durable répond à cinq finalités, dont la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources. L'amendement n° COM-290 y ajoute la sauvegarde des services qu'ils fournissent et des usages qui s'y rattachent. Là encore, je suis défavorable, pour une question de droit : la préservation des usages n'est pas un principe. Les usages peuvent être un instrument au service du principe de préservation des milieux, pas l'inverse.

L'amendement n° COM-290 n'est pas adopté.

Article 3

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-219 rectifié bis et COM-291 précisent, à l'article L. 110-2, que les lois et règlements contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales et ajoutent « ainsi que la préservation et l'utilisation durable des continuités écologiques ». Je l'ai dit, je suis favorable à ces amendements.

Les amendements n°s COM-219 rectifié bis et COM-291 sont adoptés.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis

L'article 3 bis est adopté sans modification.

Article 3 ter

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-47 rectifié, COM-73, COM-116 et COM-476 suppriment l'article.

Nous avons consulté le Muséum d'histoire naturelle, qui a la responsabilité scientifique de ces inventaires : ajouter que l'inventaire national porte également sur les richesses « pédologiques » comble une carence puisque le Muséum ne tient actuellement pas compte du patrimoine naturel lié aux sols, se limitant aux objets géologiques et géomorphologiques. Le Muséum travaille également avec les chambres d'agriculture, par le biais de l'observatoire agricole de la biodiversité piloté par le ministère de l'agriculture. En outre, il est légitime de s'intéresser à la qualité des sols – cela ne porte en rien atteinte à la propriété.

M. Charles Revet. – Mais c'est nouveau.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Non, c'est déjà le cas. Avis défavorable.

Les amendements n^{os} COM-47 rectifié, COM-73, COM-116 et COM-476 ne sont pas adoptés.

L'article 3 ter est adopté sans modification.

Article 4

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Il convient de prévoir explicitement que la nouvelle Agence française pour la biodiversité a un rôle de soutien, de suivi et de mise en œuvre des stratégies pour la biodiversité. Tel est l'objet de l'amendement n° COM-553. C'est une des recommandations du rapport de préfiguration remis à la ministre le 10 juin dernier.

L'amendement n° COM- 553 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° COM-551 et l'amendement de simplification n° COM-552.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-554 traite de la stratégie nationale à laquelle est associée l'AFB.

M. Charles Revet. – À quel article avons-nous créé cette agence ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Nous le ferons à l'article 8.

M. Charles Revet. – Mais nous lui attribuons des missions dès l'article 4 ? Étrange méthode...

L'amendement n° COM-554 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-555 a trait aux stratégies régionales pour la biodiversité. Comme au niveau national, les délégations

territoriales de l'AFB, quel que soit leur format, appuient les régions pour l'élaboration de ces stratégies et pour le suivi.

L'amendement n° COM-555 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-137 et COM-289 sont contraires à mon amendement adopté précédemment. Les stratégies régionales doivent décliner les orientations de la stratégie nationale, avec une adaptation aux spécificités de tel ou tel territoire.

Les amendements n°s COM-137 et COM-289 ne sont pas adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-48 rectifié et COM-186 contredisent l'amendement que je vous ai présenté et que vous avez adopté. Le rôle de ces stratégies est d'assurer une cohérence entre tous les outils, entre toutes les politiques mises en œuvre aux différents échelons.

Les amendements identiques n°s COM-48 rectifié et COM-186 sont devenus sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-391 prévoit que les stratégies nationales et régionales pour la biodiversité s'inscrivent dans le cadre d'actions plus larges au niveau européen, notamment pour tenir compte des directives « Habitats » et « Oiseaux ».

Cet amendement doit être réécrit, pour s'appliquer à notre nouvelle rédaction. Il faudra le redéposer, car j'y suis favorable !

L'amendement n° COM-391 est devenu sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-392 donne une définition de la stratégie nationale de la biodiversité. Certains éléments sont redondants ; au sein de l'article, il y aurait deux définitions de la stratégie nationale ! En outre, il n'est pas opportun de s'affranchir des concertations pour son élaboration, car c'est ce qui fait la force de cette procédure. Elle repose sur l'adhésion des uns et des autres. Je ne vois pas non plus l'intérêt de la soumettre au Conseil national de la transition écologique (CNTE) puisque le Comité national de la biodiversité (CNB) doit en connaître.

M. Ronan Dantec. – Vos remarques ne portent pas sur l'essentiel de l'amendement. Pour moi, la stratégie doit se décliner dans le temps, avec un rythme déterminé. Il convient de rectifier une coquille : au deuxième alinéa au lieu de « cinq et cinq ans », lire « trois et cinq ans ». Un point d'étape est nécessaire tous les cinq ans. Je vous propose de voter au moins les trois premiers alinéas, jusqu'à « en réalisations ».

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – J'accepte cet amendement ainsi rectifié.

L'amendement n° COM-392 est adopté ainsi rectifié.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-394 prévoit que chacune des espèces classées sur la liste rouge de l'UICN et présentes sur le territoire français fait l'objet d'un plan d'action systématique en vue d'assurer sa préservation ; celui-ci est intégré à la stratégie nationale pour la biodiversité. J'y suis favorable. Lors du colloque sur la

biodiversité outre-mer, nous avons vu à quel point cet outil nous manquait. La France comprend 1048 espèces mondialement menacées, notamment en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Je vous proposerai néanmoins d'apporter deux modifications : développer le sigle de l'UICN : Union internationale pour la conservation de la nature, et parler de stratégie nationale « pour la biodiversité » et non « sur ». J'ajoute, par exemple, que grâce au plan sur l'albatros d'Amsterdam, plus de cinquante couples survivent.

L'amendement n°COM-394 est adopté ainsi rectifié.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 4 ter

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-396 rectifié introduit en droit français une action de groupe en réparation du préjudice environnemental. La procédure proposée reprend presque mot pour mot celle qui a été introduite par la loi sur la consommation. Elle pose de lourds problèmes juridiques...

L'amendement n° COM-396 rectifié est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les trois amendements n°s COM-350 rectifié, COM-171 et COM-170, quasiment identiques, posent la question fondamentale de la brevetabilité du vivant. L'Office européen des brevets a délivré un brevet à un type de brocoli spécialement adapté pour faciliter sa récolte. Or, ce brevet couvre une caractéristique technique susceptible de s'appliquer à toute une série de variétés végétales. Une affaire similaire a eu lieu avec une tomate. Les plantes obtenues par des procédés non brevetables peuvent-elles bénéficier d'un brevet européen ? On constate une évolution inquiétante en ce sens. L'attribution de brevets sur des gènes et des traits natifs de certains végétaux, ou sur des végétaux obtenus par des procédés essentiellement biologiques, menace l'innovation, surtout chez les PME et les agriculteurs, et pousse à une concentration autour de quelques grandes multinationales. Un sélectionneur de semences agricoles qui obtiendrait, par un processus classique de croisement, une nouvelle variété comportant un gène breveté pourrait déposer un certificat d'obtention végétale (COV) mais serait certainement poursuivi pour contrefaçon puisqu'il aurait utilisé un gène protégé, alors même que ce gène existe à l'état naturel.

Les trois amendements excluent clairement de la brevetabilité les plantes issues de procédés essentiellement biologiques et les gènes natifs. Le sujet, consensuel, a fait l'objet d'un groupe de travail sur la propriété intellectuelle animé par le ministère de l'agriculture. Je souhaite que nous indiquions nettement à l'article L. 611-19 du code de la propriété intellectuelle que les produits issus de procédés essentiellement biologiques ne sont pas brevetables – sous réserve d'une modification rédactionnelle.

La question des gènes ou des traits natifs est plus délicate car leur définition scientifique est plus difficile à formuler. Je vous propose donc de n'adopter pour l'instant que la première partie de ces amendements, qui porte sur les procédés essentiellement génétiques, et de nous laisser le temps, avant la séance, d'améliorer leur rédaction sur le volet des gènes natifs, en concertation avec le Gouvernement.

Ce sujet n'est pas exclusivement français, mais européen. Notre décision ne s'appliquera qu'à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), qui a la même

interprétation que nous de la brevetabilité du vivant. Notre vote constituera néanmoins un signal politique fort, sur lequel le Gouvernement pourra s'appuyer lors des discussions qui interviendront en 2016 sous la présidence néerlandaise de l'Union européenne. Nous devons demander des engagements à la ministre.

J'émetts donc un avis favorable aux amendements n^{os} COM-350 et COM-171, à condition qu'ils soient formulés ainsi :

Au 3^o du I de l'article L. 611-19 du code de la propriété intellectuelle, après le mot : « animaux », insérer les mots : « ainsi que les produits qui en sont issus ».

M. Rémy Pointereau. – Il ne faut pas mélanger le végétal et l'animal : je vous propose de surseoir. Rapporteur de la loi sur les COV, j'ai pris la mesure de la complexité du sujet. Consultons des spécialistes avant de nous prononcer, pour mieux comprendre les conséquences de notre vote.

Mme Évelyne Didier. – Ce sujet a été traité lors du débat sur les COV mais pas entièrement. Si une plante, créée par une méthode habituelle de croisement, est utilisée par un agriculteur, et que quelqu'un dépose un brevet sur une partie de ses gènes, cette personne s'approprie la plante.

M. Rémy Pointereau. – Quoique producteur de semences, j'ignore l'état du droit en la matière. Qui peut en avoir une idée claire ?

Mme Évelyne Didier. – Ceux qui comme moi ont travaillé le sujet pour préparer leurs amendements.

M. Hervé Maurey, président. – Les rectifications proposées par le rapporteur étant substantielles, considérons son avis comme défavorable.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Ne nous précipitons pas, en effet. Nous avons le temps de bien faire et chacun peut souhaiter s'informer plus complètement.

M. Ronan Dantec. – Mon amendement n^o 350 rectifié est inspiré par des travaux menés en 2011, sous le précédent gouvernement. Il est consensuel. J'aimerais qu'il soit adopté, pour être présenté en séance par le rapporteur.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je vous propose de nous réunir pour y travailler ensemble.

M. Rémy Pointereau. – Cette question mérite un texte en soi.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Les interlocuteurs que nous avons eus souhaitent protéger les COV afin que de gros acteurs internationaux ne viennent pas tout breveter. Je comprends toutefois la prudence de mes collègues.

Les amendements n^{os} COM-350 rectifié, COM-171 et COM-170 sont retirés.

Article 5

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n^o COM-556 reprend la solution que je souhaitais vous proposer pour la gouvernance de la biodiversité. Le Comité

national pour la biodiversité (CNB) remplacera le Comité national trames verte et bleue et constituera en quelque sorte le Parlement de la politique de biodiversité : un lieu de dialogue, de concertation et de consultation, équivalant au Conseil national de la transition écologique (CNTE). C'est au sein de ce CNB que doivent être représentées toutes les catégories d'acteurs, comme au Comité national trames verte et bleue ou au CNTE.

Or l'article 5 ne dit rien de sa composition, alors que celle du conseil d'administration de l'AFB est minutieusement décrite. Les préfigurateurs ont fait le même constat et considèrent qu'en l'état, la gouvernance n'est pas optimale. Pour tous les établissements publics relevant du code de l'environnement, la composition du conseil d'administration est prévue par un décret : l'État a toujours la majorité, puis viennent les acteurs socio-économiques, les associations et les représentants du personnel.

Je vous propose donc de renforcer la composition du CNB, de restreindre les dispositions concernant le conseil d'administration de l'AFB en ne prévoyant dans la loi que quatre catégories de membres réparties en collèges, que viendra préciser le décret. Le CNB devra être composé de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics nationaux œuvrant dans le champ de la biodiversité, des organismes socio-professionnels concernés, des propriétaires et usagers de la nature, des associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité, des gestionnaires d'espaces naturels, de scientifiques ou représentants d'organismes de recherche et de personnalités qualifiées. Cette composition s'inspire de celle des comités régionaux de la biodiversité.

En outre, je vous propose de rendre systématique la consultation du CNB par le Gouvernement sur les projets de texte relatifs à la biodiversité et de prévoir qu'il assure une concertation avec les autres enceintes qui traitent de la biodiversité comme le Conseil national de l'eau ou le Conseil national de la montagne. Il devra également donner son avis sur les orientations stratégiques de l'AFB.

M. Ronan Dantec. – Le rapporteur souhaite une gouvernance cohérente, et il a raison ! Cependant, l'adoption de son amendement fera tomber les suivants, ce qui laissera deux ou trois questions en suspens. L'expression « à titre principal », d'abord, est-elle bien rigoureuse ? Est-elle, d'ailleurs, utile ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Elle est tirée des statuts du CNTE.

M. Ronan Dantec. – Il n'y a pas seulement les politiques de biodiversité.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Sans cette expression, le CNB pourrait se saisir de tout texte – pourquoi pas, par exemple, du mariage pour tous ?

M. Ronan Dantec. – Certaines lois, sans avoir pour objet la biodiversité, ont un impact sur elle, si elles concernent par exemple les infrastructures ou l'agriculture.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Certes...

M. Ronan Dantec. – L'essentiel est que le CNB puisse donner un avis sur les politiques publiques : or leur suivi n'est pas mentionné. Il faut le prévoir.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Vous pourrez déposer un sous-amendement.

L'amendement n° COM-556 est adopté, ainsi que le n° COM-557. Les amendements n°s COM-398, COM-138, COM-399, COM-236 rectifié bis, COM-400, COM-139, COM-402 et COM-397 deviennent sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mmes Loisier et Billon ont déposé plusieurs amendements relatifs au Centre national de la propriété forestière (CNPF), et d'abord le n° COM-259. Aucun autre organisme n'étant mentionné, pourquoi faire exception ? C'est au Gouvernement de les énumérer dans son décret.

Mme Annick Billon. – Le CNPF a en ces matières une importance que n'ont pas de nombreuses autres structures. Or il n'est pas cité dans la loi.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Aucune autre structure ne l'est ! Nous les mentionnerons lors des débats en séance.

Mme Annick Billon. – Nous maintenons notre amendement. Le CNPF conduit de multiples actions de protection de la biodiversité, c'est son cœur de métier.

M. Charles Revet. – Comment se répartissent les responsabilités entre le CNB, l'AFB et le Conseil national de la nature ? Ces instances ne sont-elles pas trop nombreuses ? Nous voyons bien, sur le terrain, que leur multiplicité bloque les dossiers.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Actuellement, notre droit comporte d'innombrables comités, conseils et groupes de concertation nationaux traitant de biodiversité. Ils seront regroupés dans le CNB. Le CNCFS conservera son autonomie en devenant une commission permanente du CNB. En regard de ce Parlement de la biodiversité, l'AFB fera figure de pouvoir exécutif, à l'instar de l'Ademe. Elle regroupera l'Onema, l'Agence des aires marines protégées, l'Atelier technique des espaces naturels (Aten) et l'Établissement public des parcs nationaux. D'autres établissements publics, comme l'ONF ou, par exemple, l'Établissement public des marais poitevins, conserveront leur indépendance.

M. Charles Revet. – Par quel article ces regroupements sont-ils prévus ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Par l'article 5 pour le CNB et l'article 9 pour l'AFB. Le CNB comportera des commissions spécialisées.

M. Charles Revet. – Absorbera-t-il le Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN) ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Non, car celui-ci exerce des fonctions scientifiques.

M. Michel Vaspert. – L'AFB aura-t-elle un pouvoir de contrôle et de sanction ? Sera-t-elle une autorité administrative indépendante ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Elle exercera des missions de police administrative et judiciaire, comme le fait déjà l'Onema. Il s'agira d'un établissement public, sous tutelle du ministère de l'environnement.

L'amendement n° COM-259 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-292 insère un article L. 134-4 dans le code de l'environnement pour créer des comités départementaux de la biodiversité, en plus du Comité national et des comités régionaux. Avis défavorable.

M. Hervé Poher. – Je m'y attendais. Mais avec les nouvelles grandes régions, cela ne sera pas superflu : la biodiversité des bacs à schlamm du pays minier ne correspond pas à celle des prés salés de la baie de Somme...

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Ce n'est pas faux. Sagesse.

L'amendement n° COM-292 n'est pas adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 5

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements n°s COM-220 rectifié *bis* et COM-294 créent un article dans la partie législative du code de l'environnement pour établir le CNCFS, qui se prononce sur les textes relatifs à l'exercice de la chasse et à la gestion de la faune sauvage. Ce Conseil existe déjà dans la partie réglementaire du code aux articles R. 421-1 à 6. Dans le nouveau dispositif, il est maintenu, sous forme de commission permanente, au sein du CNB. Avis défavorable.

M. Rémy Pointereau. – Pourquoi ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Ce Conseil existe déjà.

Mme Évelyne Didier. – Et il ne sera pas supprimé !

*Les amendements n°s COM-220 rectifié *bis* et COM-294 ne sont pas adoptés.*

Article 6

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-559 prévoit que les comités régionaux de la biodiversité donnent leur avis sur les orientations des délégations territoriales de l'AFB et organisent la concertation avec les autres enceintes locales de consultation sur les sujets spécifiques de biodiversité.

L'amendement n° COM-559 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-558 renomme, dans les départements d'outre-mer, les comités de bassin « comités de l'eau et de la biodiversité » car ils rempliront les fonctions des comités régionaux de la biodiversité.

L'amendement n° COM-558 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-140 et COM-404 prévoient que les comités régionaux sont associés à l'élaboration de la stratégie pour la biodiversité. Avis favorable.

Les amendements n^{os} COM-140 et COM-404 sont adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-406 prévoit que toutes les catégories de représentants qui composent les comités régionaux sont en nombre égal. C'est une bonne idée mais elle est impossible à mettre en œuvre !

M. Ronan Dantec. – L'amendement mentionne simplement une « représentation équilibrée »...

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Soit : avis favorable.

L'amendement n° COM-406 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7 bis

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'article L. 371-1 du code de l'environnement indique que « la trame verte et la trame bleue ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural ». L'article 7 bis ajoute que la trame verte et bleue doit tenir compte de la gestion de la lumière artificielle la nuit. L'amendement n° COM-91 ajoute les mots : « sans préjudice de l'activité agricole ». Cela fait référence aux travaux agricoles nocturnes et aux phares des tracteurs. Pourquoi pas ? Mais l'expression « tout en prenant en compte les activités humaines » suffit, il me semble.

Mme Évelyne Didier. – Surtout que les agriculteurs ne sont pas les seuls à travailler la nuit...

Mme Annick Billon. – Il y a aussi les sénateurs !

L'amendement n° COM-91 n'est pas adopté.

L'article 7 bis est adopté sans modification.

Article 7 ter A

Les amendements de suppression n^{os} COM-141, COM-242 rectifié bis et COM-293 sont adoptés.

L'amendement n° COM-373 devient sans objet.

L'article 7 ter A est supprimé.

Articles additionnels après l'article 7 ter A

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-410 rend obligatoire pour les fédérations départementales de chasseurs la lutte contre le braconnage. Les fédérations le font déjà, puisque la loi prévoit qu'elles y contribuent. Avis défavorable.

M. Ronan Dantec. – La loi a supprimé l'obligation, alors que je souhaitais qu'on la renforce.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – C’était une obligation, c’est devenu une contribution. L’immense majorité des chasseurs a vocation à lutter contre le braconnage.

Mme Évelyne Didier. – C’est ce qu’ils disent tous !

L’amendement n° COM-410 n’est pas adopté, non plus que l’amendement n° COM-412.

Article 7 ter

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements n°s COM-295 et COM-408 rectifié prévoient que l’ONCFS a un rôle de collecte et d’information pour les données relatives aux prélèvements des espèces sauvages faisant l’objet de captures et de destructions. Cette mission est déjà remplie par l’ONCFS, et plusieurs enquêtes statistiques ont été réalisées. Les chasseurs ne souhaitent pas que cette mission soit figée dans une loi. Avis défavorable.

Les amendements n°s COM-295 et COM-408 ne sont pas adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L’amendement n° COM-12 modifie la composition du conseil d’administration de l’ONCFS, qui passerait de 22 à 26 membres, afin qu’il comporte des représentants des collectivités territoriales et que les chasseurs y redeviennent majoritaires. Il satisfait les amendements n°s COM-221 rectifié *bis* et COM-229 rectifié *bis*. Sagesse. Cet amendement a été rédigé de manière à ne pas tomber sous le coup de l’article 40 : les nouveaux membres exerceraient leurs fonctions à titre gratuit. Cela créerait toutefois une inégalité entre les membres actuels, qui ont droit à des indemnités correspondant aux frais de déplacement, et les quatre nouveaux membres.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Ils auront leurs indemnités d’élus...

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Seuls trois sur quatre seront des élus. Ces amendements répondent à des amendements adoptés à l’Assemblée nationale... Sagesse favorable.

L’amendement n° COM-12 est adopté. Les amendements n°s COM-221 rectifié bis et COM-229 rectifié bis deviennent sans objet.

L’article 7 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L’amendement n° COM-560 rend possible le rattachement d’un établissement public de l’État régi par le code de l’environnement à un autre établissement public de l’État dès lors que la majorité des membres de son conseil d’administration le demande – et non plus les deux tiers – et après avis du ou des établissements auxquels ce rattachement est demandé. Cet amendement est de conséquence après l’adoption de l’amendement n° COM-12.

M. Ronan Dantec. – Et si les chasseurs sont les seuls à vouloir la fusion ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'Assemblée nationale a fait perdre aux chasseurs la majorité au sein du conseil d'administration. Du coup, certains députés ont modifié l'article 8 pour leur conserver un pouvoir d'obstruction. Nous leur rendons la majorité, ils n'ont donc plus besoin de cette modification.

L'amendement n° COM-560 est adopté.

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

Article 9

L'amendement rédactionnel n° COM-589 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-570 prévoit que la mission de conduite et de soutien de programmes de recherche de l'AFB doit être en lien avec la Fondation française pour la recherche sur la biodiversité.

L'amendement n° COM-570 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-622 prévoit la mise en œuvre de plans de lutte contre l'introduction et le développement des espèces exotiques invasives.

Mme Annick Billon. – Pourquoi « exotiques » ?

M. Ronan Dantec. – Bonne remarque. « Invasives » suffit.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – En effet. Je supprime ce mot.

L'amendement n° COM-622 ainsi rectifié est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-561 confie une mission supplémentaire à l'AFB : l'appui technique aux acteurs socio-économiques dans les actions en faveur de la biodiversité. Plusieurs amendements ont été déposés en ce sens, qui répondent à une très forte demande, exprimée lors de la journée organisée à Strasbourg le 22 mai, comme nous l'ont expliqué les préfigurateurs.

L'amendement n° COM-561 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-562 précise que la création de l'AFB doit garantir le développement et la structuration des métiers de la biodiversité et des services écologiques, mission aujourd'hui assurée par l'Aten.

L'amendement n° COM-562 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Beaucoup d'amendements ont été déposés sur les missions de police exercées par l'AFB. Certains dénoncent le cumul avec les fonctions de conseil – mais les agents qui auraient été maîtres d'ouvrage ne pourront plus exercer une mission de police sur ce même ouvrage. En outre, il convient de distinguer conseil et pédagogie : il n'est pas choquant que les inspecteurs de l'environnement explicitent la réglementation. En fait, c'est la question des relations des agents de l'Onema avec les agriculteurs qui est en cause. Pourtant, il s'agit souvent des mêmes catégories de personnel :

mêmes grilles, mêmes formations, mêmes diplômes... Mais ils ont des missions différentes. La définition du cours d'eau, voulue par les agriculteurs, à l'article 51 *decies*, contribuera à apaiser ces tensions. Puis, les agents de l'Onema et de l'ONCFS travaillent déjà ensemble sur le terrain, notamment outre-mer, dans le cadre de services mixtes.

Je vous propose donc de prévoir une mutualisation, car c'est vers ce système que nous devons aller, comme l'ont souligné les préfigurateurs. L'AFB n'exercera pas des missions de police seule, mais de manière conjointe avec les agents de l'ONCFS ou d'autres établissements publics concernés, dans le cadre d'unités de travail communes. C'est pourquoi l'amendement n° COM-567 ajoute les mots « en liaison avec les établissements publics compétents dans le cadre d'unités de travail communes. »

L'amendement n° COM-567 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-563 anticipe un peu le débat que nous aurons à l'article 33 A, mais je vous propose d'ores et déjà de prévoir que l'AFB devra assurer le suivi des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité. Ce suivi n'existe pas aujourd'hui.

L'amendement n° COM-563 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-568 simplifie la composition du conseil d'administration de l'AFB en prévoyant quatre collèges : un collège de représentants de l'État, de ses établissements publics nationaux œuvrant dans le champ de la biodiversité et de personnalités qualifiées ; un collège de représentants des collectivités territoriales, des secteurs économiques, des associations et des gestionnaires d'espaces naturels ; un collège de parlementaires ; et un collège d'élus du personnel.

Mme Évelyne Didier. – Très bien !

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – J'ai tenu à conserver, dans le deuxième collège, un représentant par bassin éco-systémique ultramarin.

M. Charles Revet. – Pourquoi donner la majorité à l'État ? Est-ce à dire que les élus locaux sont irresponsables ? Cela devrait être l'inverse ! On voit le résultat dans les ports...

M. Jean-François Longeot. – C'est de la recentralisation.

M. Hervé Maurey, président. – Il s'agit d'un établissement public de l'État ! Mais vous pouvez déposer des amendements si les dispositifs ne vous conviennent pas.

L'amendement n° COM-568 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° COM-569.

M. Charles Revet. – Vous ne répondez pas à ma remarque.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les établissements publics de l'État ayant des prérogatives régaliennes sont tous dirigés par l'État – hormis quelques autorités administratives indépendantes que nous dénonçons. Leur directeur général est nommé en Conseil des ministres. Ils n'ont rien à voir avec une collectivité locale.

Mme Évelyne Didier. – C'est vieux comme la France !

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – A l'inverse, les forces vives du pays détiennent le pouvoir au sein du Comité national de la biodiversité (CNB).

Mme Évelyne Didier. – Un équilibre est trouvé. C'était comme cela de votre temps !

M. Charles Revet. – Dans mes rapports, j'ai toujours demandé une évolution.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'Agence des aires maritimes protégées regrettait que la spécificité maritime disparaisse au sein de l'agence. Le Gouvernement a accepté de créer un comité d'orientation pérenne et permanent relatif à la biodiversité marine. Nos collègues ultramarins ont l'impression que la biodiversité de leurs territoires ne reçoit pas une attention suffisante. Un deuxième comité d'orientation permanent sur ce thème serait un signal à leur intention. Tel est l'objet de l'amendement n° COM-564. C'est une façon de dire : « aide-toi et le ciel t'aidera ». Nous leur donnons des outils.

L'amendement n° COM-564 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-565 harmonise l'appellation des comités d'orientation, une maladresse ayant prévu également des comités thématiques – qui se considèrent donc comme des sous-comités. Tous seraient désormais des comités d'orientation, permanents ou non permanents.

M. Rémy Pointereau. – Ils ne seront pas décisionnaires ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Ils sont au cœur du réacteur.

L'amendement n° COM-565 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-566 prévoit une territorialisation obligatoire de l'AFB. Dans la rédaction actuelle, elle crée « en tant que de besoin » des délégations territoriales.

L'amendement n° COM-566 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-590 rectifié complète la liste des organismes pouvant constituer un établissement public de coopération environnementale qui formerait la délégation territoriale de l'AFB. Les offices de l'eau des départements d'outre-mer – établissements publics créés par la loi et rattachés aux départements d'outre-mer et non établissements publics de collectivités au sens strict – pourront en faire partie.

L'amendement n° COM-590 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-414 de M. Dantec qui étend le périmètre de l'AFB à « l'ensemble des écosystèmes » au lieu des « milieux terrestres et marins », ce qui est plus clair.

L'amendement n° COM-414 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-369. Nous avons déjà débattu de la question des sols. Avis identique à l'amendement n° COM-416.

Les amendements n^{os} COM-369 et COM-416 ne sont pas adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-297 donne à l'AFB une mission supplémentaire d'information et de conseil sur l'utilisation des produits phytosanitaires, en particulier au regard de leur impact sur les nappes phréatiques. Je partage cette préoccupation. Cependant de nombreux dispositifs d'information et de prévention ont déjà été instaurés, à l'instar du plan Ecophyto. La compétence de « gestion équilibrée et durable des eaux », mentionnée au 3°, satisfait votre amendement. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-297 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-324 donnant à l'AFB une mission de gestion des aires maritimes protégées est entièrement satisfait par l'alinéa 33 de l'article 9.

L'amendement n° COM-324 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements n^{os} COM-316 et COM-318 précisent trop les missions de l'AFB : cela relève du domaine réglementaire.

Les amendements n^{os} COM-316 et COM-318 sont retirés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-418 donnant à l'AFB un rôle dans la collecte et le traitement des données relatives aux prélèvements des espèces de la faune sauvage.

L'amendement n° COM-418 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-226 rectifié *bis* soumet les mutualisations entre établissements publics chargés de la biodiversité à une approbation des conseils d'administration respectifs, à la majorité des deux tiers. Cela va trop loin. Je comprends que l'ONCFS ne souhaite pas être intégrée à l'AFB, et le texte rend impossible cette perspective. Mais empêcher la mutualisation de services n'est pas républicain, nous devons poser des limites. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-226 rectifié bis est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements n^{os} COM-49 rectifié, COM-74, COM-117, COM-187 et COM-477 sont identiques à un amendement que je vous ai présenté et qui a été adopté.

L'AFB peut tenir le registre des mesures de compensation, mais ce n'est pas son rôle d'apporter un appui technique et d'expertise pour la mise en œuvre des mesures de compensation auprès des opérateurs privés, comme le proposent les auteurs des amendements n^{os} COM-323 et COM-375. Nous avons rencontré à ce sujet la coopérative InVivo, le conseil départemental des Yvelines, des chambres d'agriculture. Ce sont des bureaux privés – comme Syntec – qui réalisent l'ingénierie.

M. Ronan Dantec. – Des opérateurs publics ne pourraient-ils pas la réaliser ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Celui qui construit une autoroute fait appel à des bureaux d'études privés, il n'existe plus d'ingénierie publique.

Mme Évelyne Didier. – Hélas.

L'amendement n° COM-323 est retiré. L'amendement n° COM-375 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-51 rectifié, COM-76, COM-189, COM-252 et COM-535, supprimant la mission de police administrative et judiciaire de l'AFB, sont satisfaits.

Les amendements identiques n^{os} COM-51 rectifié, COM-76, COM-189, COM-252 et COM-535 deviennent sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-233 rectifié *bis* concentre les missions de police administrative à l'AFB. Il devient également sans objet.

L'amendement n° COM-233 rectifié bis est sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-317 donnerait à chaque délégation de l'AFB un pouvoir autonome de police administrative pour les bassins océaniques ultramarins dans le secteur de la pêche, et irait à l'encontre de l'amendement que je vous ai proposé et qui est adapté à l'outre-mer.

L'amendement n° COM-317 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° 568 ayant été adopté, l'amendement n° COM-142 tombe, de même que les amendements n^{os} COM-280, COM-321, COM-333, COM-52 rectifié, COM-77, COM-118, COM-190, COM-480, COM-334, COM-260.

Les amendements n^{os} COM-142, COM-280, COM-321, COM-333, COM-52 rectifié, COM-77, COM-118, COM-190, COM-480, COM-334, COM-260 sont sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-423 indique que le conseil scientifique placé auprès du conseil d'administration de l'AFB comprend « une représentation significative des enjeux de l'outre-mer ». Formulation bien floue... Il va de soi que l'Agence fera aussi appel à des représentants ultramarins. Néanmoins, les meilleurs spécialistes habitent peut-être la baie de Somme !

L'amendement n° COM-423 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements n^{os} COM-298 et COM-419 sont identiques au mien qui place le conseil scientifique auprès du conseil d'administration de l'agence.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-143 et COM-421 proposent que le programme pluriannuel d'intervention et le contrat d'objectifs de l'AFB et ceux des autres établissements publics nationaux ayant des actions majeures dans le

domaine de la biodiversité soient soumis à l'avis consultatif du CNB avant leur adoption. Je suis perplexe : le dispositif est particulièrement complexe, et ce rôle revient au conseil d'administration de l'établissement public. L'objet de l'amendement mentionne un conseil des parties prenantes que je n'identifie pas ; il n'est fait mention dans la loi ni d'un programme pluriannuel d'intervention ni du contrat d'objectifs ; enfin, le CNB peut s'autosaisir des textes relatifs à la biodiversité.

Les amendements identiques n^{os} COM-143 et COM-421 sont retirés.

L'amendement n^o COM-261 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n^o COM-300 qui prévoit que le comité d'orientation permanent relatif aux questions marines traite également des littoraux : c'est une superbe idée.

L'amendement n^o COM-300 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n^o COM-262 prévoit un comité d'orientation permanent sur la forêt, or il appartient au conseil d'administration de décider la création de tels comités. Pour l'instant seuls deux – marin et ultramarin – sont inscrits dans la loi. Avis défavorable.

L'amendement n^o COM-262 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n^o COM-325 remplace la territorialisation de l'AFB par une expérimentation avec les conseils régionaux. Or une expérimentation a déjà été lancée, avec sept conseils régionaux volontaires, dont deux ultramarins. Les préfigurateurs ont estimé le niveau régional comme le plus pertinent, mais ce n'est pas toujours le cas. Gardons de la souplesse pour s'adapter aux circonstances locales. Ainsi, les offices de l'eau en Guyane pourront faire office de délégations, comme nous l'ont suggéré les représentants du conseil régional.

L'amendement n^o COM-325 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n^o COM-144 est identique au mien sur la territorialisation obligatoire. Avis défavorable à l'amendement n^o COM-263.

L'amendement n^o COM-263 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n^o COM-425 affecte le produit de la redevance pour pollutions diffuses à l'AFB, comme les préfigurateurs en ont émis l'idée. Mais la précision est inutile puisque cette affectation est possible. Ce ne sera peut-être pas la seule, ni la meilleure solution. Le financement devra être abondé par d'autres ressources que celles des établissements qui seront intégrés dans l'AFB. Nous avons besoin de 200 millions d'euros, loin de la somme procurée par la redevance.

L'amendement n^o COM-425 est retiré.

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

Articles additionnels après l'article 9

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements n^{os} COM-53 rectifié, COM-78, COM-191, COM-234 rectifié bis et COM-482 sont similaires. Selon l'article L. 421-1 du code de l'environnement, l'ONCFS « participe à la mise en valeur et la surveillance de la faune sauvage ainsi qu'au respect de la réglementation relative à la police de la chasse ». Nous avons adopté mon amendement précisant que la police de l'environnement est exercée en commun par les établissements publics concernés. Du reste les agents de l'ONCFS sont déjà habilités à dresser des procès-verbaux et peuvent intervenir dans les zones humides pour protéger la faune et la flore. Un braconnier dans une rivière peut être sanctionné par l'ONCFS, un braconnier de perdrix dans un champ de blé peut l'être par l'Onema. Les agents sont habilités par le législateur, en tant qu'inspecteurs de l'environnement. Demande de retrait ou avis défavorable sur ces amendements qui ne sont pas utiles en l'état.

M. Rémy Pointereau. – Il faut mieux cibler les dispositions.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Votre souhait est satisfait par la législation actuelle.

M. Rémy Pointereau. – Nous vérifierons cela.

Les amendements n^{os} COM-53 rectifié, COM-78, COM-191, COM-234 rectifié bis et COM-482 ne sont pas adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n^o COM-426 supprime les missions de police de la chasse de l'ONCFS en modifiant l'article L. 421-1 du code de l'environnement, contrairement à ma proposition de mutualisation des services de police, que tous appellent de leurs vœux.

M. Ronan Dantec. – C'est un cadeau fait aux fédérations de chasse.

L'amendement n^o COM-426 n'est pas adopté.

Article 10

L'article 10 est adopté sans modification.

Article 11

L'article 11 est adopté sans modification.

Article 11 bis

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques de suppression n^{os} COM-13, COM-230 rectifié bis et COM-282 rectifié.

Les amendements identiques de suppression n^{os} COM-13, COM-230 rectifié bis et COM-282 rectifié sont adoptés.

L'article 11 bis est supprimé.

Article additionnel après l'article 11 bis

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-145 prévoit un rapport sur l'élargissement du périmètre de l'AFB à l'Établissement public du marais poitevin. Un certain nombre d'établissements publics ne sont pas dans le périmètre de l'AFB, et les syndicats ont interpellé nos collègues. À l'article 8, nous avons déjà réduit la majorité – auparavant des deux tiers des membres du conseil d'administration – exigée pour procéder à cette intégration.

Mme Évelyne Didier. – Pourquoi cet établissement public ne souhaite-t-il pas son rattachement ? Est-ce une volonté locale ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Oui, mais je propose d'interroger la ministre. Le personnel y serait favorable. Avis défavorable à l'amendement.

Mme Évelyne Didier. – Je le retire mais le déposerai de nouveau en séance.

L'amendement n° COM-145 est retiré.

Article 12

L'article 12 est adopté sans modification.

Article 13

L'article 13 est adopté sans modification.

Article 14

L'article 14 est adopté sans modification.

Article 15

L'article 15 est adopté sans modification.

Article 15 bis

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-571 précise que l'action des agences de l'eau s'exerce dans le cadre des stratégies régionales pour la biodiversité et du plan d'action pour le milieu marin.

L'amendement n° COM-571 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les agences de l'eau mettent en œuvre les Sdage en favorisant une gestion équilibrée de la ressource en eau. L'article 15 bis précise qu'elles contribuent également à la connaissance, la préservation et la protection de la biodiversité terrestre et marine. L'extension des missions correspond à une réalité actuelle, notamment dans les zones humides. L'amendement n° COM-79 supprimerait la référence à la biodiversité terrestre, alors qu'il est important de rapprocher les politiques de l'eau et de la biodiversité. Les agences financent déjà des actions tournées vers la biodiversité aquatique – zones humides, circulation des poissons migrateurs – et le lien entre la terre et la mer – surveillance de la qualité des eaux littorales etc. Intégrons davantage les politiques, pour une

mise en œuvre plus cohérente. Une convention règlera les modalités de la coopération de l'AFB avec les agences de l'eau. Avis défavorable.

Les amendements identiques n^{os} COM-79, COM-340 et COM-484 ne sont pas adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable aux amendements similaires n^{os} COM-377 et COM-427.

L'amendement n^o COM-377 est adopté. L'amendement n^o COM-427 devient sans objet.

L'article 15 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 15 bis

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n^o COM-148 plairait à M. Dassault, qui demande la suppression du prélèvement de l'État de 175 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau. J'avais moi-même signé un amendement en ce sens. Nous interrogerons la ministre sur les moyens. En l'espèce le gage donné – l'augmentation du taux de l'impôt de solidarité sur la fortune – n'est pas réaliste.

L'amendement n^o COM-148 est retiré.

Article 16

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n^o COM-637 supprime une coordination erronée.

L'amendement n^o COM-637 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n^o COM-591 clarifie les rôles de l'AFB et du Muséum national d'histoire naturelle sur l'inventaire du patrimoine naturel : la conception, l'animation et l'évaluation sont assurées par l'État, sous la responsabilité scientifique du Muséum ; l'AFB conduit pour l'État cet inventaire, en cohérence avec ses missions.

L'amendement n^o COM-591 est adopté.

L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 16 bis

L'article 16 bis est adopté sans modification.

Article 17

L'article 17 est adopté sans modification.

Article 17 bis

L'article 17 bis est adopté sans modification.

Article 17 ter

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Trois nouveaux articles ont été insérés à l'Assemblée nationale à l'initiative de Delphine Batho, sur la gouvernance de l'eau. Ils traduisent une certaine improvisation. L'article 17 ter donne davantage de poids aux usagers non économiques dans les comités de bassin, selon les recommandations du rapport de la Cour des comptes. On passe ainsi de 40 % pour les collectivités, 40 % pour les usagers et 20 % à l'État à 40 % pour les collectivités, 20 % pour les usagers économiques, 20 % pour les usagers non économiques et 20 % pour l'État.

La modification intervient cependant à contretemps puisqu'il n'y a eu aucune concertation et que la composition des comités de bassin a été modifiée par un décret de 2014 qui divisait le collège des usagers en trois sous-collèges : usagers non professionnels, usagers professionnels « agriculture, pêche et tourisme » et usagers professionnels « entreprises industrielles et artisanat ».

Je vous propose, non de supprimer cet article, mais de préciser que chaque sous-collège élit son vice-président en son sein, pour consacrer au niveau législatif – et en l'améliorant – le décret de 2014.

L'amendement n° COM-586 est adopté.

Les amendements de suppression n°s COM-54 rectifié, COM-80, COM-119, COM-341 et COM-485 deviennent sans objet.

L'article 17 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17 quater

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Par cohérence, l'amendement n° COM-588 donne à chaque sous-collège d'usagers un même nombre de représentants au conseil d'administration des agences de l'eau. Un siège supplémentaire est attribué à une personnalité qualifiée et un autre aux organisations socio-professionnelles. Cela règle la question de la gouvernance, en attendant la réponse de la ministre, qui n'est pas encore venue.

L'amendement n° COM-588 est adopté.

Les amendements de suppression n°s COM-55 rectifié, COM-81, COM-342 et COM-486 deviennent sans objet.

L'article 17 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17 quinquies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-582 remplace le dispositif d'incompatibilité prévu pour les membres du conseil d'administration par une charte de déontologie. Je tiens à votre disposition une charte type élaborée par les services du ministère de l'écologie. Un régime d'incompatibilité bloquerait le fonctionnement du conseil d'administration : plus personne ne pourrait y siéger !

L'amendement n° COM-582 est adopté.

Les amendements de suppression n^{os} COM-56 rectifié, COM-82, COM-120, COM-343 et COM-488 deviennent sans objet.

L'article 17 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 17 quinquies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je ne suis pas opposé à la chasse au pigeon ramier, mais l'amendement n° COM-109 trouverait davantage sa place dans une loi relative à la chasse. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-109 n'est pas adopté.

Article 18

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-609 place au sein d'un nouveau paragraphe 1 bis des dispositions relatives à l'entrée en vigueur du dispositif d'accès et de partage des avantages (APA) prévu à l'article 18, qui ont inquiété les chercheurs que nous avons auditionnés, Mme Primas et moi-même. Le régime d'APA ne s'applique qu'aux accès postérieurs à la promulgation de la loi pour les projets de recherche fondamentale. Un chercheur travaillant sur une ressource à laquelle il avait accédé avant la loi devra faire une simple déclaration après la promulgation de la loi. La recherche à visée commerciale est, elle, soumise à une procédure d'autorisation en cas d'utilisation de ressources après la promulgation de la loi, mais elle le sera aussi, pour des ressources auxquelles elle a eu accès avant, si l'objet de la recherche est modifié nettement : si une plante guyanaise sert à des recherches sur un shampoing, et que de nouvelles recherches sont engagées sur la même plante pour une crème pour le visage, une nouvelle autorisation APA sera nécessaire. L'amendement ne modifie pas la date d'entrée en vigueur des dispositions.

Actuellement, 90 % de la biodiversité connue est conservée dans des collections ; si celles-ci étaient exclues de l'APA, les dispositions ne vaudraient plus que pour 10 % de la biodiversité. Nous sécurisons le régime d'avenir pour les espèces domestiquées et cultivées ou sauvages apparentées, l'amendement excluant les ressources agricoles, comme le souhaitait Mme Primas qui propose dans son amendement n° COM-41 la suppression des alinéas 49 à 53 de l'article.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Je ne crois pas que cette rédaction résolve le problème car il s'agit d'autres utilisations qu'agricoles. La « nouvelle utilisation » n'est pas définie, nous ne connaissons pas la teneur de l'ordonnance qui devrait la définir, et cela ne résout même pas le cas de nouvelle utilisation sur une ressource dont on est propriétaire mais dont on ne connaît pas l'identité ni l'histoire.

Mme Annick Billon. – Vous avez raison, ce ne sont pas seulement des ressources naturelles.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – La propriété des ressources n'est pas en cause. Toute ressource génétique est propriété de l'État. Les ressources agricoles sont exclues du champ d'application. Une ordonnance prévoit d'autres modalités relatives aux dispositions du Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation (Tirpaa). Nous avons pris toutes les précautions pour répondre à cette interrogation. Nos deux

commissions auront cependant le temps de rapprocher leurs points de vue avant le débat en séance dans deux mois.

Mme Évelyne Didier. – Cette question complexe le mérite.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Cela rejoint le sujet des brevets.

M. Hervé Maurey, président. – Tenons-nous en, pour aujourd'hui, aux propositions du rapporteur.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je partage l'objectif de protection de la commission des affaires économiques, mais il serait dommage d'exclure 90 % de la ressource appartenant aux collections, et ce serait contraire au protocole de Nagoya ainsi qu'aux engagements du règlement européen qui s'appliquent en droit interne.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – C'est effectivement l'inverse que nous recherchons.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Nous nous accordons donc sur l'objectif.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – La commission des affaires économiques a conscience que son amendement est imparfait, mais le texte ne nous rassure pas sur l'utilisation de certaines ressources dont on ne connaît pas l'antériorité. Gardons-nous de faire disparaître la diversité des sélectionneurs et des origines. Je retire mon amendement, car nous aurons le temps de nous accorder.

L'amendement n° COM-609 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-610 précise les motifs pour lesquels l'administration pourra refuser une autorisation d'accès à une ressource génétique : le critère d'affectation significative de la biodiversité – terme trop flou – devra s'entendre comme la restriction de l'utilisation durable de la ressource ou son épuisement.

L'amendement n° COM-610 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° COM-611.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-177 et le n° COM-274 sont quasiment identiques. Reprendre dans le texte les termes de la convention pour la diversité biologique – les « communautés autochtones locales » – poserait problème, car la France est une République une et indivisible. Le projet de loi mentionne des « communautés d'habitants », soit un équilibre fragile. Vos amendements sont satisfaits sur le fond car les modes de vie des communautés sont déjà évoqués. Retrait ou avis défavorable. Nous devons être très rigoureux juridiquement sur les populations autochtones pour éviter de fragiliser des années de recherche, avec le risque de questions prioritaires de constitutionnalité. Au Gouvernement d'assumer l'équilibre qu'il propose.

Mme Évelyne Didier. – Où est le terme de communauté dans l'amendement qui cite des « modes de vie traditionnels ou des pratiques » ? Il s'agit juste de prendre en compte des manières de vivre.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Cela fragilise tout de même le dispositif.

Mme Évelyne Didier. – Je retire l’amendement mais nous en reparlerons.

L’amendement n° COM-177 est retiré.

M. Ronan Dantec. – Une communauté traditionnelle ne tirant pas ses moyens de subsistance du milieu naturel mais qui en a gardé une connaissance forte serait exclue. Mieux vaut se rapprocher de la rédaction de la convention pour la diversité biologique sans utiliser le mot communauté. La formulation que vous nous proposez est tout aussi fragile.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je me suis interrogé durant les auditions du directeur du parc national de Guyane et de la vice-présidente du Conseil régional de Guyane. Il existe des habitants issus de communautés mais vivant en périphérie de villes comme Cayenne. Le terme « traditionnellement » répond à la difficulté. Un grand chef coutumier était à Paris lors de l’adoption du texte sur la Nouvelle-Calédonie ; il reste chef à Paris, il ne l’est pas uniquement en forêt. C’est le lien à la communauté qui est essentiel.

L’amendement n° COM-274 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L’amendement n° COM-275 complète la définition des collections par celle de collection *in situ* et *ex situ*, des espèces cultivées, des exploitations agricoles. À vouloir trop préciser cette définition, on en restreint excessivement le champ, au risque d’une mauvaise interprétation. La définition actuelle reprend celle du règlement européen de 2014. Gardons une certaine cohérence juridique. Retrait ou avis défavorable.

L’amendement n° COM-275 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Même avis pour l’amendement n° COM-178.

L’amendement n° COM-178 n’est pas adopté.

Mme Annick Billon. – L’amendement n° COM-320 rejoint les préoccupations de Mme Primas.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Cet amendement exclut du champ de l’APA les ressources génétiques présentes dans plusieurs pays : le dispositif de protection serait vidé de son sens. La France n’est pas seulement un utilisateur de ressources génétiques mais aussi un des premiers fournisseurs au monde. Il faut protéger nos ressources génétiques et garantir un partage des avantages qui en sont issus.

Imaginons qu’une ressource soit disponible à 90 % sur le territoire français, en Guyane par exemple, et que les 10 % restants se trouvent au Suriname. Il n’y aurait plus de protection alors que l’essentiel de la ressource se situe sur notre territoire. Le dispositif d’APA de Guyane – tout comme ceux du Brésil, du Costa Rica ou d’Australie – n’a pas fait fuir les chercheurs ni les entreprises. Avis défavorable.

Mme Annick Billon. – Je retire cet amendement mais le déposerai de nouveau car 90 % de la ressource peut être à l’étranger et exploitée par de grands groupes internationaux.

L’amendement n° COM-320 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-264 inclut dans le champ d'application de l'APA les connaissances traditionnelles qui ne peuvent pas être attribuées à une communauté d'habitants – l'APA requiert d'identifier la personne avec laquelle est négocié le partage des avantages. L'État ne détient que les ressources génétiques, non les connaissances traditionnelles associées. Le dispositif ne me semble pas pertinent et je ne vois pas quels cas spécifiques seraient éventuellement visés. Avis défavorable

L'amendement n° COM-264 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les connaissances traditionnelles associées à des ressources dont les propriétés sont bien connues et ont été utilisées de longue date et de façon répétée sont exclues du champ de l'APA dans la rédaction actuelle de l'article 18. L'amendement n° COM-265 les y inclut lorsqu'elles ont fait l'objet de recours ou de contestation quant à leur appropriation abusive : c'est un nid à contentieux ! Comment déterminera-t-on si une connaissance a fait effectivement l'objet d'un recours ou d'une contestation ? Faut-il que le juge se soit prononcé ? Une tribune dans un journal ou sur internet constitue-t-elle une contestation ? L'amendement serait difficilement applicable. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-265 n'est pas adopté.

L'amendement n° COM-41 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Pour les raisons déjà évoquées, avis défavorable à l'amendement n° COM-328 supprimant l'obligation de se soumettre à la procédure d'APA pour toute nouvelle utilisation dans une recherche à but commercial sur des ressources déjà en collection avant l'entrée en vigueur de la loi.

L'amendement n° COM-328 est retiré.

Mme Annick Billon. – Ces amendements protègent les entreprises et l'activité.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-179 et COM-351 imposent au bénéficiaire d'une autorisation APA française de s'engager à ne revendiquer aucun droit de propriété intellectuelle limitant l'accès à ces ressources génétiques pour la recherche, la conservation, l'utilisation durable, la valorisation ou l'exploitation commerciale. Car ce qui n'est pas possible en France ni en Europe l'est ailleurs. Un industriel pourrait ainsi faire breveter au Japon un gène natif d'une plante prélevée en Guadeloupe, et restreindrait par conséquent l'accès aux ressources génétiques sauvages de cette plante en France. Avec ces amendements, il se verrait retirer son certificat de conformité au protocole de Nagoya. Son brevet, délivré au Japon, ne pourrait lui être retiré, mais il serait placé dans une situation de biopiraterie passible de sanctions. Cela protège davantage nos ressources et lutte contre la brevetabilité du vivant, en l'occurrence des gènes natifs. J'y suis favorable.

Pour autant je propose de les rectifier en ajoutant un seul alinéa V dans le paragraphe 6 qui prévoit les dispositions communes au sein du régime d'APA, après l'alinéa 119 : « la déclaration ou l'autorisation engage le bénéficiaire à ne revendiquer aucun droit de propriété intellectuelle ni aucun autre droit limitant l'accès à ces ressources génétiques, à leurs parties ou à leurs composantes génétiques, sous la forme sous laquelle elles ont été fournies, pour la recherche, leur conservation, leur utilisation durable, leur valorisation ou leur exploitation commerciale. »

Mme Évelyne Didier. – Soit.

Les amendements n^{os} COM-179 et COM-351 ainsi rectifiés, sont adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-266 prévoit une restitution systématique aux communautés d'habitants des informations et connaissances acquises à partir des ressources génétiques. Le ministère prépare les textes d'application de cet article 18 : ils prévoient un contrat-type de partage des avantages dans le cas d'une déclaration en vue d'une recherche sans but commercial. Cela ne relève pas du niveau législatif. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement n° COM-266 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-267 – premier d'une série d'amendements qui posent peut-être un problème de constitutionnalité – impose de recueillir le consentement des communautés d'habitants pour accéder à une ressource génétique sur leur territoire. Actuellement leur consultation et leur consentement ne sont prévus que pour l'utilisation des connaissances traditionnelles. L'accord des communautés d'habitants, détentrices de ces savoirs traditionnels souvent depuis des décennies, voire des siècles – les Amérindiens par exemple – est nécessaire pour utiliser ces connaissances à des fins de recherche fondamentale ou appliquée. Le protocole de Nagoya impose le consentement préalable seulement en cas de droit établi d'accorder l'accès aux ressources, ce qui n'est pas le cas en France puisque les ressources n'appartiennent pas aux habitants mais à la nation.

Prenons garde à ne pas alourdir excessivement les contraintes pour les entreprises et pour les chercheurs. Avis très défavorable, ce type d'amendements menace l'équilibre de l'APA en faisant peser un très fort risque d'inconstitutionnalité.

L'amendement n° COM-267 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Dans la lignée du précédent, l'amendement n° COM-268 donne un droit de veto pour l'accès aux ressources génétiques à des communautés d'habitants non propriétaires de ces ressources en droit. Avis défavorable en raison des risques d'inconstitutionnalité et parce que ce n'est pas dans l'esprit de Nagoya.

L'amendement n° COM-268 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Même avis sur les amendements identiques n° COM-269 et n° COM-301, qui soumettent la délivrance d'une autorisation au consentement préalable des communautés d'habitants qui ne sont pas propriétaires des ressources génétiques.

Les amendements n^{os} COM-269 et COM-301 ne sont pas adoptés.

L'amendement n° COM-271 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-272 rend automatique le refus d'autorisation d'accès si l'une des trois conditions énumérées n'est pas remplie. Pourquoi une telle rigidité ? Le premier motif de refus est l'absence de signature d'un accord de partage des avantages. Soit. Mais les deux autres motifs, capacités techniques et financières insuffisantes, et menace sur l'épuisement de la ressource génétique, requièrent

une appréciation plus fine, au cas par cas, avec possibilité de recours devant le juge. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-272 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-329 supprime les alinéas 71 à 73 prévoyant les modalités financières de partage des avantages, actuellement plafonnées par le texte à 5 % du chiffre d'affaires mondial de l'entreprise. Je n'y suis pas favorable. Le partage des avantages, s'agissant d'une utilisation à visée commerciale, est défini par un accord librement négocié. Le projet de loi fixe simplement un plafond. La part monétaire pourra être très faible, voire nulle, si l'industriel propose des avantages en nature "justes et équitables", selon le critère défini à Nagoya. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-329 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-276 pose le même problème que les amendements précédents sur le consentement des communautés d'habitants, et donne un droit de veto à ces dernières sur l'utilisation par l'AFB des fonds récupérés après partage des avantages, lorsque les ressources utilisées étaient conservées par ces communautés. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-276 n'est pas adopté, de même que l'amendement n° COM-273.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-277 et COM-302 prévoient, dans le cas où l'utilisation autorisée entraîne une demande de brevet, la transmission des informations sur l'origine de la ressource génétique ou de la connaissance traditionnelle à l'Inpi, qui n'en dispose pas toujours. Ces amendements sont satisfaits par la rédaction de l'alinéa 128. Retrait.

Les amendements n°s COM-277 et COM-302 ne sont pas adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-303 soumet à l'APA les entreprises opérant à l'étranger, quand bien même l'État sur le territoire duquel elles prélèvent la ressource génétique ou la connaissance traditionnelle associée n'aurait signé ni la convention sur la diversité biologique ni le protocole de Nagoya. Or on ne peut sans atteinte à la souveraineté d'autres pays appliquer le droit français à l'étranger ! Avis défavorable.

L'amendement n° COM-303 est retiré.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 19

L'article 19 est adopté sans modification.

La réunion est levée à 19 h 35.

Mercredi 8 juillet 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président-

Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 9 heures 05.

M. Hervé Maurey, président. – Nous reprenons l'examen des amendements entamé hier.

Article 20

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-332 supprime la majoration de l'amende prévue en cas d'utilisation commerciale sans autorisation requise au titre du mécanisme d'accès et de partage des avantages (APA).

Je n'y suis pas favorable. Il faut sanctionner les violations du régime APA ayant donné lieu à un enrichissement de l'entreprise. Le montant de l'amende, fixé à 1 million d'euros, est un plafond. Le juge – c'est son droit et son honneur – évaluera au cas par cas son montant. L'Allemagne, qui est en train de se doter d'un dispositif de sanctions également, prévoit, elle, que l'entreprise coupable de bio-piraterie rembourse l'intégralité des bénéfices perçus frauduleusement, ce qui est autrement pénalisant. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-332 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-304 remplace l'amende d'1 million d'euros par une amende de 5 % du chiffre d'affaires de l'entreprise ou du groupe auquel elle appartient. Cela risque de créer une confusion avec le plafond de 5 % du chiffre d'affaires prévu dans le cadre de la négociation du partage des avantages. Tenons-nous en à 1 million d'euros, c'est une majoration considérable par rapport à l'amende ordinaire de 150 000 euros.

M. Philippe Madrelle. – Nous retirons l'amendement et nous le présenterons à nouveau en séance.

L'amendement n° COM-304 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-278 et COM-305 annulent tout dépôt de brevet consécutif à l'utilisation commerciale d'une ressource ou d'une connaissance réalisée sans autorisation au titre de l'APA. Or il est peu courant que le dépôt de brevet fasse suite à une utilisation commerciale : dans la majorité des secteurs, et notamment dans le secteur pharmaceutique, il précède, parfois de loin, la mise sur le marché d'un produit. En outre, une telle mesure n'a pas d'impact sur les nombreux brevets déposés à l'étranger. Je vous demande par conséquent le retrait de ces amendements, qui me semblent largement inapplicables.

Les amendements identiques n^{os} COM-278 et COM-305 ne sont pas adoptés.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 21 à 25

Les articles 21 à 25 sont adoptés sans modification.

Article 26

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-180 supprime l'article 26, qui renvoie à une ordonnance la détermination du régime d'APA applicable aux ressources agricoles non couvertes par le traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (Tirpaa).

Je conviens que le renvoi à une ordonnance n'est pas satisfaisant. Pour autant, la suppression de cette habilitation, par ailleurs bien encadrée, serait contre-productive. D'une part, il est utile que ce soit le ministère de l'agriculture qui détermine le régime d'APA applicable aux ressources domestiquées et cultivées ainsi qu'aux espèces végétales apparentées. Les travaux de réflexion ont commencé, et le ministère de l'agriculture est le mieux à même d'engager la concertation avec le monde agricole.

D'autre part, supprimer cette ordonnance signifierait qu'on ne prévoit aucune protection juridique pour l'accès et l'utilisation de ces ressources agricoles, ce qui est contraire à l'objectif du projet de loi et à l'intérêt des agriculteurs. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-180 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-352 prévoit que l'ordonnance à venir sur l'accès et l'utilisation des ressources génétiques agricoles devra appliquer le Tirpaa. Celui-ci est d'ores et déjà applicable pour les 64 espèces agricoles listées dans son annexe I. L'ordonnance a pour objet de définir un régime protecteur pour les autres ressources, non couvertes. On me dit que le projet d'ordonnance s'inspirerait du Tirpaa et prévoirait un accord-type de transfert de matériel, qui contiendrait les modalités de partage des avantages. Avis défavorable sur cet amendement, dont l'esprit sera satisfait en pratique.

L'amendement n° COM-352 n'est pas adopté.

L'article 26 est adopté sans modification.

Article 26 bis

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-612 supprime un rapport...

M. Gérard Cornu. – Très bien !

L'amendement de n° COM-612 est adopté et l'article 26 bis est supprimé.

Article 27

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-616 vise à associer systématiquement la chambre d'agriculture à l'élaboration du projet de charte, initiale ou révisée, d'un parc naturel régional (PNR).

Les chambres d'agriculture ont un rôle important en matière d'aménagement du territoire, en représentant l'activité agricole, qui participe de manière décisive à l'économie locale ainsi qu'à la gestion des espaces naturels. Les associer explicitement à la procédure modernisée de classement des parcs renforce la participation des agriculteurs à ces initiatives locales. Cette disposition me semble suffisante, et il n'est pas nécessaire d'y ajouter une saisine pour avis spécifique entre l'élaboration du projet et l'enquête publique, la procédure de classement durant déjà plus de trois ans en moyenne.

M. Hervé Poher. – Cette formulation me semble maladroite. Les chambres d'agriculture sont certes associées à l'élaboration du projet de charte, mais au même titre que les autres chambres consulaires. Si l'on en cite une, il faut les citer toutes ! Il suffisait, à mon sens, de mentionner les partenaires intéressés.

Mme Évelyne Didier. – La gestion d'un parc a vocation à associer toutes les parties prenantes. Dès qu'il s'agit du sol, on considère implicitement l'agriculture comme prioritaire alors qu'il y a aussi des espaces non agricoles dans les parcs. Pourquoi un tel primat à l'agriculture ? Laissons les instances concernées travailler comme elles le font déjà.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – J'entends ces arguments, mais l'influence des chambres d'agriculture dans le périmètre des parcs est supérieure à celle des chambres de commerce qui s'impliquent peu – ce que l'on peut regretter. Le poids des chambres de métier est également moindre. Je partageais initialement votre position, mais dans la mesure où seules les chambres d'agriculture demandent à être mentionnées formellement, cette option m'a semblé préférable. Du reste, l'amendement n'accède pas à toutes leurs demandes. Je suis prêt à envisager en séance un élargissement à toutes les chambres consulaires.

Mme Évelyne Didier. – Ou à aucune.

M. Gérard Cornu. – Ce n'est pas une mauvaise idée d'insister sur la chambre d'agriculture, parce que l'élaboration d'une charte affecte avant tout l'outil de travail des agriculteurs.

M. Jean-Claude Leroy. – Dans les territoires ruraux, la première entreprise est l'artisanat. Les chambres de métier sont par conséquent un partenaire tout aussi incontournable.

L'amendement n° COM-616 est adopté, ainsi que l'amendement de précision n° COM-617.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-618 intègre les documents relatifs aux milieux aquatiques, notamment les milieux humides, et à la prévention des risques à la liste des documents soumis pour avis au syndicat mixte du parc.

L'amendement n° COM-619 est de précision, et l'amendement n° COM-121 est identique à l'amendement n° COM-616, que nous avons adopté précédemment.

L'amendement n° COM-618 est adopté, ainsi que l'amendement n° COM-619.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-57 rectifié devient sans objet, car il est satisfait par l'adoption de mon amendement n° COM-616. Les amendements nos COM-83 et COM-489 sont identiques. Même chose pour l'amendement n° COM-122.

Les amendements n^{os} COM-57 rectifié et COM-122 sont retirés. Les amendements n^{os} COM-83 et COM-489 ne sont pas adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-306 et COM-359 précisent que l'adhésion au syndicat mixte d'un parc naturel régional vaut pour toute la durée du classement. Je sais l'inquiétude des syndicats de parcs face à la fin de la clause de compétence générale des départements, qui les financent largement.

Cela dit, lorsque le retrait du syndicat ne supprime pas le classement, les statuts, et parfois des conventions *ad hoc*, prévoient généralement les conditions selon lesquelles la collectivité qui se retire reste associée à la mise en œuvre de la charte jusqu'à son expiration.

Un groupe de travail a été créé avec le président de la fédération des parcs naturels régionaux, M. Jean-Louis Joseph. Dans l'attente de propositions éventuelles, mieux vaut conserver le système existant, quitte à tenir compte en séance des conclusions de ce groupe de travail. Retrait ?

L'amendement n^o COM-306 est retiré. L'amendement n^o COM-359 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-330 et COM-205 lèvent l'ambiguïté sur la compatibilité entre charte de parc naturel régional et documents d'urbanisme : les PLU ne doivent être directement compatibles avec la charte qu'en l'absence de Scot. Cette clarification répond aux inquiétudes des collectivités porteuses de PLU. Avis favorable ; demande de retrait de l'amendement n^o COM-134, très proche.

M. Michel Vaspert. – Un parc naturel régional est en cours de mise en place dans ma commune. Une fois le Scot adopté, les communes ont trois ans pour adopter des PLU compatibles avec celui-ci. De son côté, le Scot doit être compatible avec la charte du parc naturel régional. Dès lors, comment le PLU pourrait-il ne pas être compatible avec la charte ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – La loi Alur de 2014 prévoit que quand le Scot s'intercale entre la charte et le PLU, ce dernier doit être compatible avec le Scot, mais pas obligatoirement avec la charte.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Voilà qui est bien révélateur de ce que vivent les élus locaux !

M. Hervé Maurey, président. – Et je vous rappelle que la loi NOTRe ajoute quelques schémas supplémentaires...

Les amendements identiques n^{os} COM-330 et COM-205 sont adoptés. L'amendement n^o COM-134 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements n^{os} COM-250 et COM-336 rectifié sont identiques à l'amendement n^o COM-618, que nous avons adopté précédemment.

L'amendement n^o COM-356 est satisfait par les amendements que nous venons d'adopter.

L'amendement n^o COM-356 devient sans objet.

L'article 27 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 27 bis

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-14 de Mme Primas supprime l'article 27 bis, qui impose aux Scot d'intégrer les dispositions pertinentes des chartes de parcs nationaux, sachant qu'une disposition similaire figure dans la loi Alur pour ce qui est des parcs naturels régionaux. Cet alignement me paraît en effet peu pertinent compte tenu des caractéristiques spécifiques des parcs nationaux : territoires préservés soumis à une pression foncière moindre que les parcs régionaux, prescriptions réglementaires spécifiques par rapport aux autorisations d'urbanisme. Du reste, le code de l'urbanisme prévoit déjà un principe général de compatibilité des Scot avec les chartes de parcs nationaux.

Cet alignement pourrait se traduire par de nouvelles révisions des Scot, déjà soumis à de nombreuses variations du cadre législatif. Je suis favorable à un moratoire sur l'élaboration des documents d'urbanisme et propose un avis favorable à cet amendement.

M. Jean-Jacques Filleul. – La rapporteure de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale, Mme Geneviève Gaillard, avait présenté l'article 27 bis comme une correction de l'article 129 de la loi Alur. Partagez-vous cette analyse ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement de Mme Gaillard a été adopté à l'Assemblée contre l'avis du Gouvernement. Mme Royal avait fait valoir que cette disposition supplémentaire, qui vient s'ajouter à une réglementation déjà très dense pour les cœurs de parc, ne s'imposait pas et contribuait à exaspérer les élus locaux, contraints à réviser leurs PLU de manière répétée. La réglementation, qui datait de 1964, a déjà été revue en 2006. Attention à la saturation !

L'amendement de n° COM-14 est adopté et l'article 27 bis est supprimé.

Les amendements n°s COM-133 et COM-204 deviennent sans objet.

Article 28

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-129 et COM-206 suppriment la possibilité pour le syndicat d'un parc naturel régional de faire des propositions d'harmonisation des Scot. Les relations entre charte et Scot sont déjà suffisamment encadrées pour garantir la cohérence de ces derniers. De plus, le syndicat mixte d'un parc naturel régional est une personne publique associée à l'élaboration des documents d'urbanisme et peut ainsi s'exprimer sur le contenu des Scot. Enfin, le périmètre des Scot ne correspond pas nécessairement à celui de la charte. Avis favorable.

Mme Évelyne Didier. – Absolument.

Les amendements identiques n°s COM-129 et COM-206 sont adoptés. Les amendements identiques, de repli, n°s COM-130 et COM-207, satisfaits, deviennent sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-357 et COM-337 rectifié sont satisfaits par celui que je vous ai proposé à l'article 27, relatif à l'intégration des documents de gestion de l'eau et de prévention des risques dans les documents soumis pour avis au syndicat du parc.

Par ailleurs, la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations étant en cours de réorganisation, il me semble inopportun d'ajouter de nouvelles attributions au syndicat du parc naturel régional, dans un souci d'harmonisation. Retrait ?

L'amendement n° COM-357 est retiré. L'amendement n° COM-337 rectifié n'est pas adopté.

L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 29

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Le code de l'environnement prévoit aujourd'hui que la publicité par un règlement local de publicité (RLP) en agglomération dans le périmètre d'un PNR doit être compatible avec la charte du parc. L'article 29 renverse ce régime : un RLP ne sera possible qu'à condition que la charte prévoie de telles dispositions en matière de publicité, faute de quoi les élus locaux ne pourront élaborer un RLP sur le territoire de la charte. Cette contrainte imposée aux communes et aux intercommunalités me semble excessive, et particulièrement bloquante.

J'ajoute que, l'élaboration d'un RLP étant alignée sur celle d'un PLU, le syndicat mixte participe à l'élaboration du RLP. Prévoir la saisine pour avis du syndicat mixte sans en préciser les modalités ne fait que perturber le cadre existant.

Il convient de faire confiance aux élus locaux, et de garder un équilibre dans les relations entre collectivités territoriales et syndicats de parc naturel régional. Cet article le remet en cause. Par conséquent, avis favorable à l'amendement de suppression n° COM-520.

L'amendement n° COM-520 est adopté et l'article 29 est supprimé.

Les amendements n°s COM-8 rectifié et COM-431 deviennent sans objet.

Article 30

L'article 30 est adopté sans modification.

Article 31

L'amendement rédactionnel n° COM-600 est adopté.

L'article 31 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 31 bis

L'article 31 bis est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 31 bis

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Le code de l'environnement autorise les parcs naturels régionaux et les parcs nationaux à interdire la culture d'OGM sur tout ou partie de leur territoire, avec l'accord unanime des exploitants agricoles, si la charte du parc le prévoit. L'amendement n° COM-433 interdit de plein droit les cultures d'OGM dans ces parcs.

M. Ronan Dantec. – C'est un amendement de simplification !

M. Gérard Cornu. – Il n’a rien à faire dans ce texte.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Comme nombre de nos concitoyens, je partage vos inquiétudes sur la culture d’OGM, mais il ne me semble pas nécessaire de modifier le dispositif actuel qui permet, le cas échéant, une interdiction locale avec l’accord des agriculteurs. En l’absence d’interdiction au niveau national, il est important de prendre l’avis des agriculteurs concernés : c’est un enjeu démocratique. Avis défavorable.

L’amendement n° COM-433 n’est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° COM-149, s’il n’était pas retiré. Ne modifions pas l’équilibre établi par la loi du 25 juin 2008 relative aux OGM. Les parcs naturels régionaux étant fondamentalement des structures de concertation, il me semble cohérent que pour une décision aussi sensible que l’interdiction de la culture d’OGM, l’unanimité soit requise.

Mme Évelyne Didier. – Il s’agissait d’un amendement de repli à l’amendement proposé par M. Dantec, qui me paraissait intéressant. Je le défendrai en séance.

L’amendement n° COM-149 est retiré.

Article additionnel après l’article 31 ter

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-360 et COM-524 inscrivent dans le code de l’environnement l’existence de l’association Réserves naturelles de France (RNF), qui regroupe un grand nombre d’intervenants dans les réserves nationales et régionales et bénéficie de l’agrément national de protection de l’environnement.

Cette proposition avait été rejetée à l’Assemblée nationale car elle précisait que RNF regroupait l’ensemble des gestionnaires de réserves naturelles, or RNF ne les représente pas tous. Afin de surmonter cette difficulté, le présent amendement prévoit simplement la faculté de rassembler les gestionnaires. Cet ajustement crée une autre difficulté : comment confier la représentation auprès des pouvoirs publics et la coordination technique des réserves naturelles à une structure ne fédérant pas l’ensemble des gestionnaires ? Je propose le retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. Ronan Dantec. – C’est une question difficile. Je voulais, par cet amendement, garantir à RNF une reconnaissance qui lui vaudrait une présence de droit dans les instances de gouvernance de la biodiversité. L’association représente la quasi-totalité des gestionnaires de réserve ; c’est la structure la plus représentative. Peut-être faudrait-il écrire « la coordination technique de réserves naturelles » plutôt que « des réserves naturelles ».

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je propose de recevoir les représentants de RNF et des associations avant l’examen du texte en séance pour chercher une solution. Je ne suis pas opposé à cet amendement sur le fond ; le problème est purement juridique.

L’amendement n° COM-360 est retiré ; l’amendement identique n° COM-524 n’est pas adopté.

Article 32

L’amendement rédactionnel n° COM-602 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-635 permet de confier aux établissements publics de coopération environnementale (EPCE) l'ensemble des compétences de l'Agence française pour la biodiversité, à l'exception des missions de police, et prévoit que ces missions peuvent s'exercer dans le cadre d'une délégation de cette agence.

Il prévoit également la création d'un EPCE pour remplir les missions de l'office de l'eau dans les départements d'outre-mer et accompagner la fusion prévue entre le comité de bassin et le comité régional de la biodiversité.

L'EPCE est un décalque de l'établissement public de coopération culturelle (EPCC). L'amendement procède à certains ajustements, notamment la participation des associations – et non des fondations.

L'amendement n° COM-635 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-603 permet la nomination de représentants d'associations agissant pour la protection de l'environnement au conseil d'administration des nouveaux EPCE.

L'amendement n° COM-603 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° COM-638. Satisfait, l'amendement N° COM-516 devient sans objet.

L'article 32 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 32

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-223 rectifié *bis* modifie le régime de réglementation de certaines activités dans les réserves naturelles. L'article L. 332-3 du code de l'environnement permet, lors de l'acte de classement de la réserve, de réglementer ou d'interdire toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore, au patrimoine géologique et, plus généralement, d'altérer le caractère de ladite réserve.

L'amendement subordonne une éventuelle réglementation ou interdiction de ces activités à une preuve apportée par l'administration de leur incompatibilité avec les objectifs de protection de la réserve. L'inversion de la charge de la preuve semble disproportionnée par rapport au système existant, d'autant que le périmètre des activités concernées est particulièrement large. Une telle modification susciterait un contentieux administratif important. L'application aux réserves naturelles classées pour une durée illimitée serait également complexe.

Cet amendement me semble incompatible avec l'objet même d'une réserve naturelle, qui est de maîtriser les activités anthropiques. Retrait ?

L'amendement n° COM-223 rectifié bis est retiré.

Article 32 bis A

L'article 32 bis A est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 32 bis A

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-150 généralise l'élaboration d'un plan de gestion pour les sites acquis au titre de la compétence espaces naturels sensibles des départements. Cela me semble judicieux, dès lors que l'acquisition par voie de préemption est suivie d'une véritable gestion à finalité environnementale. Or il n'est pas rare que de tels sites soient acquis, puis délaissés ou gérés sans planification. Je sais que ce n'est pas le cas dans le Pas-de-Calais, monsieur Poher !

M. Hervé Poher. – Merci !

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je propose toutefois de ne pas imposer aux départements d'élaborer de documents pour les sites non acquis, à travers la formulation suivante : « Les sites espaces naturels sensibles directement acquis par le département ou un tiers font l'objet d'un plan de gestion ».

Mme Évelyne Didier. – J'accepte la rectification.

L'amendement n° COM-150 ainsi rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-244 rectifié *ter* et COM-200 soustraient les projets d'affouillement du sol nécessaires à la création de réserves d'eau à usage agricole aux prescriptions du schéma régional des carrières (SRC).

Les affouillements d'un volume supérieur à un certain seuil constituant techniquement des carrières, ils sont intégrés au SRC qui prend en compte l'intérêt économique régional, la protection des paysages, des sites et des milieux naturels sensibles, la préservation de la ressource en eau, la nécessité d'une gestion équilibrée et partagée de l'espace. Malgré la finalité agricole de ces affouillements, il ne semble pas incohérent que des travaux d'une telle ampleur soient soumis à un document de planification régionale. Cette difficulté ne nous a pas été signalée par les organisations agricoles. L'amendement n'ayant pas de lien direct avec l'objet du texte, j'en demande le retrait.

*Les amendements identiques n^{os} COM-244 rectifié *ter* et COM-200 sont retirés.*

Article 32 bis

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-613 complète les missions des établissements publics territoriaux de bassin pour inclure leur rôle en matière de biodiversité des écosystèmes aquatiques et de gestion des zones humides. Cet amendement de Mme Gaillard a été supprimé en séance à l'Assemblée au motif qu'il introduisait un risque de confusion avec les déclinaisons locales de l'Agence française pour la *biodiversité* (AFB). Toute ambiguïté ayant été levée dans le rapport de préfiguration de l'Agence, je le réintroduis.

L'amendement n° COM-613 est adopté.

L'article 32 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 32 ter A

L'article 32 ter A est adopté sans modification.

Article 32 ter

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-604 prévoit que la stratégie nationale pour la biodiversité favorise le développement des réserves de biosphère et des zones humides d'importance internationale, dites sites Ramsar. Il s'agit de privilégier la coexistence des activités humaines avec la préservation de l'environnement sur un territoire, afin d'éviter de mettre la biodiversité sous cloche. Tout en consacrant ces dispositifs dans le code de l'environnement, le présent amendement les inscrit dans une perspective dynamique.

Les réserves de biosphère et les sites Ramsar ne sont pas des zones de réglementation supplémentaire, mais des zones de gestion. Notons que l'inscription d'une zone à l'un ou l'autre de ces dispositifs peut donner droit à des crédits européens : c'est le cas du Pas-de-Calais, qui a obtenu des crédits Feder à ce titre.

M. Hervé Poher. – En effet, pour le barrage de Maroilles.

L'amendement n° COM-604 est adopté.

L'article 32 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 32 ter

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-435 rectifié module la dotation de solidarité rurale (DSR) en faveur des communes comprenant un site Ramsar, une réserve de biosphère ou plus de 30% de zones humides.

Si je souscris à l'importance de préserver ces espaces, les périmètres créés en application de conventions internationales et les zones humides n'ont pas vocation à devenir des instruments de finances locales pour les communes. De plus, de telles dispositions budgétaires n'ont pas leur place dans ce texte. Je demande le retrait de l'amendement.

M. Ronan Dantec. – La question des surcoûts de fonctionnement que subissent les communes en zone humide mérite une discussion. En hiver, les inondations engendrent notamment des surcoûts importants pour la voirie. La situation est analogue à celle des zones montagneuses, qui bénéficient, elles, d'une modulation de la DSR.

Mme Sophie Primas. – Il y a d'autres sources de surcoûts !

Mme Évelyne Didier. – On ne peut pas modifier l'équilibre des dotations communales à chaque nouveau texte.

M. Michel Vaspart. – Tout à fait d'accord !

Mme Évelyne Didier. – C'est déjà suffisamment complexe. Certes, les zones humides engendrent des surcoûts, mais il y en a beaucoup d'autres. Ma commune, par exemple, est en zone de risque minier et de risque inondation. Difficile de hiérarchiser les risques. Si réforme il y a, elle doit être globale.

M. Michel Raison. – Une zone humide n'est pas nécessairement une zone inondable, et inversement. C'est comme pour la pénibilité...

M. Hervé Maurey, président. – N'élargissons pas le débat !

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je n’ose imaginer les hurlements des élus de montagne devant une telle mesure... Il faudra un grand soir de la fiscalité locale, car à force d’ouvrir des droits à certains, on engendre des inégalités terribles sur le territoire.

M. Jean-Yves Roux. – Tout à fait.

L’amendement n° COM-435 rectifié est retiré.

Article 32 quater

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L’amendement n° COM-26 de Mme Primas supprime l’article 32 *quater*, qui crée un droit de préemption dérogatoire au profit de l’Agence des espaces verts d’Île-de-France (AEVIDF) au titre des espaces naturels sensibles.

Cette compétence, à laquelle est rattachée la taxe d’aménagement, appartient aux départements : une modification spécifique en Île-de-France est inutile. De plus, ce droit de préemption concurrencerait celui de la société d’aménagement foncier et d’établissement rural (Safer) d’Île-de-France, avec laquelle l’AEVIDF a signé une convention cadre. Enfin, un département peut déjà déléguer son droit de préemption à l’occasion de l’aliénation d’un bien soumis à ce droit, qui est très dérogatoire. Avis favorable à cet amendement de suppression.

Les amendements identiques n°s COM-26, COM-201 et COM-152 sont adoptés et l’article 32 quater est supprimé.

Article 32 quinquies

L’amendement rédactionnel n° COM-601 est adopté.

L’article 32 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l’article 32 quinquies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L’amendement n° COM-338 devient sans objet, la correction ayant été effectuée dans l’amendement n° COM-365 déjà adopté.

L’amendement n° COM-338 devient sans objet.

Article additionnel avant l’article 33 A

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L’amendement n° COM-438 autorise l’intervention d’une tierce expertise pour évaluer la solution technique retenue par le pétitionnaire en matière de dérogation à la protection des espèces, lorsque l’administration n’a pas toute l’expertise nécessaire à sa disposition.

Je propose de rédiger ainsi l’amendement : dans la première phrase du 4° de l’article L. 411-2 du code de l’environnement, après le mot : « satisfaisante », sont insérés les mots : «, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée par un organisme indépendant à la demande de l’autorité compétente et aux frais du pétitionnaire, ».

Avis favorable sous réserve de cette modification.

M. Ronan Dantec. – D'accord.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – La possibilité du recours à une expertise véritablement indépendante est dans l'intérêt de tous. En tant qu'avocat, j'y suis particulièrement sensible. Ainsi, l'administration ne remplit pas le double rôle de décisionnaire et d'expert.

L'amendement n° COM-438 ainsi rectifié est adopté et devient article additionnel.

Article 33 A

Les amendements rédactionnels n°s COM-605 et COM-606 sont adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-632 prévoit un agrément préalable pour l'activité d'opérateur de compensation, qui doit notamment garantir que l'opérateur possède l'expertise technique, les capacités financières et l'indépendance nécessaires pour la mise en œuvre des mesures de compensation.

Mme Évelyne Didier. – L'agrément est-il renouvelable ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Oui, aucun agrément n'est éternel.

L'amendement n° COM-632 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-607 précise la nature juridique de l'acte organisant la mise en œuvre de la compensation lorsqu'elle est menée sur un terrain n'appartenant ni à la personne soumise à obligation de compensation, ni à l'opérateur de compensation qu'elle a désigné. Il est préférable de prévoir explicitement un contrat définissant la nature des mesures, les modalités de leur mise en œuvre et leur durée.

L'amendement n° COM-607 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-620 précise le contenu des réserves d'actifs naturels tout en respectant le principe d'additionnalité des mesures compensatoires.

L'amendement n° COM-620 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-621 supprime l'ordre de priorité établi au profit du mécanisme de réserves d'actifs naturels lorsque l'autorité administrative fait procéder d'office à l'exécution des mesures de compensation, en lieu et place et aux frais de la personne soumise à une telle obligation. L'administration doit pouvoir mettre en œuvre la compensation de la façon la plus pertinente.

M. Ronan Dantec. – Nous reviendrons en séance sur la question des réserves d'actifs naturels. Peut-être la mention de l'opérateur de compensation suffit-elle.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Le projet de loi initial donnait la priorité aux réserves d'actifs naturels, ce qui ne m'a pas paru très légitime. C'est pourquoi j'ai choisi de placer l'opérateur de compensation en première position ; mais je ne vois pas d'inconvénient à une discussion en séance.

M. Charles Revet. – Qu'en est-il des délais ? Si l'on fait intervenir plusieurs opérateurs successivement, cela peut durer longtemps.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – La procédure de compensation prévoit des délais et une organisation pratique ; c'est une mesure qui oblige, car elle peut ouvrir la voie à des contestations qui suivent la voie classique : tribunal administratif, cour administrative d'appel, Conseil d'État. Il appartient à ces instances de statuer sur les délais.

L'amendement n° COM-621 est adopté.

Mme Évelyne Didier. – Je maintiens mon amendement de suppression n° COM-154 car je suis très réservée sur ce marché spéculatif des actifs naturels.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable, ainsi qu'à l'amendement identique n° COM-92.

Les amendements identiques de suppression n°s COM-154 et COM-92 ne sont pas adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-440 impose un inventaire exhaustif de la faune et de la flore préalablement à la définition des mesures compensatoires. Le pétitionnaire doit déjà réaliser un état des lieux dans le cadre de sa demande d'autorisation, avant de mesurer les impacts de son projet sur cet état initial. La législation générale prévoit que l'étude d'impact comporte « une analyse de l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet, portant notamment sur la population, la faune et la flore, les habitats naturels, les sites et paysages, (...) les continuités écologiques, les équilibres biologiques, (...) le sol, l'eau, (...) les espaces naturels, agricoles, forestiers (...) ainsi que les interrelations entre ces éléments ». Pour une législation sectorielle, la demande de dérogation à la protection stricte des espèces doit comprendre le nombre et le sexe des spécimens de chacune des espèces concernées. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-440 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Même punition pour l'amendement n° COM-444 et pour l'amendement n° COM-155.

L'amendement n° COM-444 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n° COM-155.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-246, COM-27, COM-58 rectifié et COM-512 suppriment la référence aux obligations réelles environnementales. Or, ce mécanisme s'articulera avec la mise en œuvre de la compensation sur le long terme. Les mesures de compensation les plus longues seront inscrites dans le cadre d'obligations réelles pour garantir leur pérennité malgré les changements éventuels de propriétaire des terrains où elles s'appliquent. La compensation par des obligations réelles environnementales préserve le foncier agricole en privilégiant la voie contractuelle plutôt que l'acquisition foncière.

Cet article crée un mécanisme supplémentaire au service de la compensation et ne remet pas en cause les autres modalités de mise en œuvre, y compris d'autres formes de contrats. C'est fondamental : l'article 33 A alinéa 6 dispose que « dans le cas de mesures compensatoires portant sur une longue durée, les contrats relatifs à la mise en œuvre de ces

mesures peuvent prendre la forme d'obligations réelles environnementales ». C'est une faculté, non une obligation. Ne décidons pas pour tout le monde : dans notre état de droit, personne n'est jamais obligé de signer un contrat. Laissons donc cette liberté, qui ne pénalise personne. Avis très défavorable.

Mme Annick Billon. – Ce contrat est signé entre les propriétaires et les établissements, il ne concerne pas forcément les utilisateurs ni ceux qui mettent en œuvre la compensation.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Attention à ne pas établir un inventaire à la Prévert des obligations réelles environnementales : si l'on en nomme une, pourquoi pas les autres ? Par ailleurs pourquoi créer une obligation réelle environnementale après l'avoir déjà citée dans cet article ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Ces compensations portent sur le long terme, et relèvent donc, en droit français, de contrats spéciaux. Cela pose un problème d'inscription à la conservation des hypothèques. Le texte ouvre une faculté, personne n'est obligé de signer le contrat.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Il existe déjà des contrats de très longue durée signés avec les Safer. Pourquoi ne pas les mentionner ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Ces contrats sont dérogatoires et font partie du cahier des charges des Safer. Il s'agit ici de contrats de droit privé simples.

M. Rémy Pointereau. – Nous aurons le débat en séance.

Les amendements identiques n^{os} COM-246, COM-27 et COM-58 rectifié sont retirés. L'amendement identique n^o COM-512 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n^o COM-307 prévoit explicitement que le cahier des charges imposé par une Safer lors de la rétrocession d'un terrain puisse comporter des mesures de compensation. L'idée est pertinente mais un contrat de mise en œuvre de la compensation entre le maître d'ouvrage et l'opérateur reste nécessaire, la Safer n'étant qu'un tiers. L'article actuel permet déjà d'intégrer le cahier des charges des Safer au sein des dispositifs contractuels qui seront élaborés. Retrait ?

L'amendement n^o COM-307 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n^o COM-156 interdit aux personnes privées d'être opérateurs de compensation, ce qui restreindrait significativement la mise en œuvre de la compensation, à rebours des objectifs du présent article. Surmontons les oppositions dépassées entre biodiversité et agriculture, entre environnement et économie.

Mon amendement sur l'agrément préalable des opérateurs de compensation devrait vous satisfaire : il encadrera cette activité et mettra fin à un amateurisme qui fragilise le dispositif. Demande de retrait ou avis défavorable.

Mme Évelyne Didier. – Je maintiens l'amendement : il ne s'agit pas de lutter contre l'amateurisme des opérateurs mais d'éviter qu'ils ne soient motivés par la seule quête de la rentabilité.

L'amendement n° COM-156 n'est pas adopté.

L'amendement n° COM-526 rectifié, satisfait, devient sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-308 est en réalité satisfait par l'amendement que nous avons adopté sur l'agrément des opérateurs. Mais un décret simple suffit. *Idem* pour l'amendement n° COM-247.

L'amendement n° COM-308 n'est pas adopté. L'amendement n° COM-247 devient sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-59 rectifié est satisfait par mon amendement n°COM-607, de même que l'amendement n° COM-123.

Les amendements n^{os} COM-59 rectifié et COM-123 deviennent sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-60 rectifié et COM-248 inversent l'ordre de priorité des cocontractants lorsque la compensation est mise en œuvre sur un terrain n'appartenant ni au maître d'ouvrage ni à l'opérateur de compensation désigné. Le texte actuel associe déjà le cas échéant le locataire ou l'exploitant à la conclusion de ce contrat. Cette inversion, qui n'apporterait qu'un gain limité pour les preneurs, risquerait de provoquer une forte insécurité juridique. Le contrat prévoit les modalités de mise en œuvre des mesures de compensation, leur nature et leur durée. Certains contrats pourraient être conclus sans l'accord du propriétaire, au risque de créer des contentieux. Le dispositif actuel est plus sécurisant pour les preneurs.

Les amendements identiques n^{os} COM-60 rectifié et n° COM-248 sont retirés.

L'amendement n° COM-124 devient sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-249 prévoit qu'une réserve d'actifs naturels met en œuvre les mesures de compensation, le cas échéant de manière contractuelle, afin de pérenniser le foncier. Cette précision est inutile puisque la maîtrise du site de compensation doit reposer alternativement sur l'acquisition foncière ou la contractualisation. Retrait ?

L'amendement n° COM-249 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-157 prévoit un avis conforme du Comité national pour la biodiversité (CNB) sur le décret relatif aux réserves d'actifs naturels. L'article 5 prévoit déjà que le CNB puisse être consulté par le Gouvernement et se saisir d'office sur tout sujet relatif à la biodiversité ; *idem* pour le *Conseil National de la Protection de la Nature (CNP)* sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret concernant ses domaines de compétence. Ces deux instances pourront s'exprimer sur le futur texte relatif aux réserves d'actifs naturels. Un avis conforme bloquant ce processus est donc inutile. Demande de retrait ou avis défavorable.

L'amendement n° COM-157 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-442 prévoit des sanctions administratives spécifiques en matière de compensation écologique. S'il est important d'assurer la mise en œuvre des obligations de compensation, au besoin par des

sanctions administratives, afin d'éviter tout "passager clandestin" de la biodiversité, le dispositif existant me paraît équilibré.

Le délai prévu par la mise en demeure doit pouvoir être modulé par l'autorité administrative en fonction des enjeux environnementaux et de la complexité des mesures à appliquer. En cas d'urgence, l'autorité administrative peut fixer les mesures nécessaires pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement. Les sanctions générales pour non-respect des prescriptions environnementales prévoient déjà une amende de 15 000 euros et une astreinte journalière de 1 500 euros – soit 45 000 euros par mois ! Le fonctionnement des installations et la réalisation des travaux peuvent également être suspendus. La mise en œuvre de la compensation passera d'abord, à cadre juridique constant, par une systématisation des contrôles et, le cas échéant, des décisions de police administrative.

M. Ronan Dantec. – C'est une question clef. Pourquoi s'opposer autant sur les compensations, qui sont source de fluidité ? Elles sont souvent nécessaires, car on ne peut sanctuariser la nature, mais ne fonctionnent pas bien, faute de contrôles et de sanctions. Si l'État donne l'impression de ne rien faire respecter sur le terrain, ces compensations seront toujours contestées. Nous devons trouver un consensus, une majorité politique sur ce sujet. Pensez-vous possible de dépasser les postures politiques et d'avancer collectivement ? Les amendes sont notoirement insuffisantes, alors que l'on parle de millions d'euros.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Appliquons déjà le dispositif de contrôle et d'agrément des opérateurs, c'est un progrès vertigineux par rapport à la situation actuelle. Depuis dix ans, combien de mesures de compensation ont été effectivement mises en œuvre ? L'Agence devra nous rendre compte du dispositif le moment venu. Attention à ne pas trop l'alourdir, si l'on veut que l'administration puisse le contrôler !

M. Ronan Dantec. – Je retire l'amendement, nous en parlerons en séance.

L'amendement n° COM-442 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s COM-309 et COM-443, qui prévoient la publication et la mise à disposition du public des mesures compensatoires, sont satisfaits puisque celles-ci sont géo-localisées dans un registre accessible au public sur Internet, alimenté par l'État à partir des données des maîtres d'ouvrage. Le code de l'environnement prévoit un suivi et des bilans réguliers. Cette transmission permet aux services de l'État d'assurer leur mission de contrôle. L'autorité administrative peut également mettre en place une instance de suivi afin d'associer les partenaires locaux. Retrait ?

Les amendements identiques n° COM-309 et COM-443 sont retirés.

L'article 33 A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 33 A

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-634 confie à l'AFB la réalisation d'un inventaire des terrains appartenant à des personnes publiques susceptibles d'être mobilisés pour des opérations de compensation. Cet inventaire vise à privilégier des espaces à fort potentiel écologique mais peu utilisés – ports délaissés ou zones humides – en particulier pour éviter de réduire le foncier agricole. Lors de son audition, Mme Royal s'était montrée très favorable à un tel recensement. L'identification de ces

espaces en amont améliorera également la cohérence de la compensation et son insertion dans les politiques d'aménagement du territoire.

M. Rémy Pointereau. – Excellent amendement !

L'amendement n° COM-634 est adopté et devient article additionnel.

L'amendement n° COM-527 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Le périmètre potentiel des fonctions écologiques est trop étendu et imprécis pour être intégré à des listes ministérielles de protection stricte, comme le propose l'amendement n° COM-445. Interdire strictement l'altération de telles fonctions contraindrait excessivement les activités susceptibles d'avoir un impact, et serait très complexe à mettre en œuvre. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-445 n'est pas adopté.

Article 33

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-633 précise le contenu du contrat créant les obligations réelles environnementales et ajoute les engagements réciproques et les possibilités de révision aux obligations du contrat. Compte tenu des enjeux, les éléments indispensables du contrat doivent être inscrits dans la loi. Les cocontractants ajusteront le dispositif si des éléments nouveaux survenaient. Les engagements perpétuels étant prohibés, la durée des obligations réelles est plafonnée à 99 ans. Autant le contrat est un instrument de liberté, autant il faut prévoir des éléments de stabilité juridique comme des procédures de révision, une durée et des engagements réciproques – s'agissant d'un contrat synallagmatique.

L'amendement n° COM-633 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} COM-61 rectifié, COM-339, COM-490 et COM-84, car l'article accorde une simple faculté et non une obligation de signer un contrat. Je suis épris de liberté !

M. Rémy Pointereau. – Une liberté avec 99 ans d'obligation...

Les amendements n^{os} COM-61 rectifié et COM-339 sont retirés. Les amendements n^{os} COM-490 et COM-84 ne sont pas adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-28 de Mme Primas prévoit que le décret fixe les obligations réelles environnementales. Il nous faudra échanger sur ce sujet de la liberté contractuelle, car cet écart entre nos visions doit être comblé avant la séance publique. Garantir cette liberté, c'est protéger le monde agricole, car qui sait les obligations qui pourraient être imposées... C'est aux cocontractants de rédiger le contrat, pas à l'État. Je laisse les agriculteurs de la Somme libres d'y mettre ce qu'ils veulent ! Demande de retrait.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Vous êtes très clair. Comme le mot « contrat » figure dans les amendements précédents et que je suis, moi aussi, éprise de liberté, je retire mon amendement. Je l'avais déposé pour rassurer le monde agricole mais il le sera en tant que partie prenante au contrat et grâce aux contreparties garanties.

L'amendement n° COM-28 est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-40 est satisfait.

L'amendement n° COM-40 devient sans objet.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Selon l'amendement n° COM-29, une obligation réelle environnementale cesse de plein droit lorsque la contrepartie prévue disparaît. Les obligations doivent être liées au maintien des engagements du cocontractant, sans quoi la propriété pourrait être durablement grevée. Si une loi de finances réduisait à néant un dispositif fiscal favorable, l'obligation souscrite tomberait. Avis favorable.

L'amendement n° COM-29 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° COM-30, selon lequel le contrat créant des obligations réelles environnementales est conclu sous forme authentique, devant notaire, et exonéré de droits d'enregistrement. Cela favorisera l'application du dispositif, à défaut de proposer des mécanismes incitatifs.

L'amendement n° COM-30 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-227 rectifié *bis* prévoit l'accord préalable des autres détenteurs de droits et d'usages avant la signature d'une obligation réelle environnementale, notamment dans le cas d'un bail rural avec droit de chasse – droit personnel et non réel, non inscrit à la conservation des hypothèques. Avis favorable.

L'amendement n° COM-227 rectifié bis est adopté.

L'article 33 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 33 bis

M. Hervé Maurey, président. – Les amendements n^{os} COM-630 et COM-508 suppriment l'article 33 *bis* qui prévoit un rapport sur les moyens de renforcer l'attractivité du mécanisme d'obligations réelles environnementales.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Un tel rapport ne s'impose pas.

Les amendements identiques de suppression n^{os} COM-630 et COM-508 sont adoptés et l'article 33 bis est supprimé.

Article 33 ter

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'AFB intègre dans ses missions l'amélioration des connaissances sur la biodiversité et pourra analyser les effets de ce nouveau dispositif, sans qu'un rapport spécifique sur le mécanisme d'obligations réelles environnementales ne soit nécessaire

Les amendements identiques de suppression n^{os} COM-631 et COM-510 sont adoptés et l'article 33 ter est supprimé.

Article 34

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-62 rectifié supprime le zonage prioritaire pour la biodiversité, au cas où l'évolution des habitats menacerait la population d'une espèce protégée. Potentiellement large, le dispositif vise particulièrement le grand hamster d'Alsace, dont la population a chuté depuis une vingtaine d'années avec le développement de la culture du maïs. Il est inscrit dans l'annexe des espèces d'intérêt communautaire qui nécessitent une protection stricte de la directive Habitats, faune et flore, et sur la liste rouge de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) dans la catégorie « espèces en danger ». La France a été condamnée en juin 2011 par la Cour de justice de l'Union européenne, sans pénalités financières ; une nouvelle procédure pourrait la voir condamnée à une amende estimée à 150 millions d'euros par le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE). Pour répondre à ce risque, un plan national d'actions (PNA) a été élaboré à partir de 2013, concentré sur un périmètre de 9000 hectares au sein duquel des mesures agricoles individuelles et collectives favorisent la réintroduction et le développement du hamster. Les agriculteurs prennent donc eux-mêmes en charge la sauvegarde du hamster sur leur territoire. Les résultats sont encourageants : la surface des cultures favorables à l'espèce est passée de 850 hectares en 2012 à 2800 hectares en 2015. Toutefois, le nombre de terriers fluctue fortement : après une augmentation de 37 % entre 2013 et 2014, il a diminué de 49 % au printemps 2015, notamment du fait de phénomènes météorologiques.

L'article 34 s'inspire des dispositifs relatifs à l'érosion des sols et aux bassins de captage. Il permet à l'autorité administrative d'imposer des pratiques agricoles, c'est-à-dire des obligations de faire, dans des zones spécifiques, après élaboration d'un programme d'actions et du constat du maintien d'une situation critique après un délai de un à trois ans.

Cet article est perçu par les agriculteurs comme une provocation, alors qu'ils sont engagés dans des démarches collectives. Nous devons construire ensemble des solutions avec toutes les parties prenantes, en privilégiant un dispositif conventionnel. Le dispositif actuel prévoit à la fois une obligation et un zonage, critères difficiles à admettre pour les agriculteurs mais qui sont aussi au cœur des attentes des autorités européennes. L'irritation des premiers comme l'impatience des seconds sont tout aussi légitimes... Je suis donc favorable à ces amendements de suppression, et je propose que nous travaillions d'ici la séance publique à l'élaboration d'une solution consensuelle. Je compte me rendre en Alsace afin de rencontrer les agriculteurs. On ne peut imposer un système coercitif sans en discuter auparavant avec les personnes concernées, c'est une question de respect.

M. Ronan Dantec. – Cet article ne concerne pas seulement le grand hamster d'Alsace : avec la disparition de l'élevage ovin, des milieux ouverts se ferment. Avec d'autres lunettes, vous verriez que cet article est plutôt favorable au monde agricole : il ouvre la voie à un financement et à un soutien à l'élevage ovin pour favoriser le développement de certaines espèces comme le crabe à bec rouge. Plutôt que de supprimer cet article en commission, modifions-le en séance.

Mme Évelyne Didier. – Parlez donc du hamster aux sénateurs alsaciens qui connaissent très bien le sujet, à commencer par Fabienne Keller.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Aucune compensation n'est prévue pour les agriculteurs. Comme le rapporteur, je suis favorable aux initiatives spontanées sur le terrain. Sans aller jusqu'en Alsace, vous trouverez dans la plaine agricole de Versailles

des agriculteurs qui ont permis le retour de toute une faune. Je ne comprends pas qu'on préfère des mesures contraignantes aux initiatives individuelles. Un peu de liberté !

Mme Annick Billon. – Nous avons lutté contre l'établissement de rapports successifs. Nous disposons de suffisamment de zonages, n'en rajoutons pas.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous sommes favorables au maintien de cet article, longuement débattu à l'Assemblée nationale. Le hamster n'est pas la seule espèce concernée.

Les amendements de suppression n^{os} COM-62 rectifié, COM-31, COM-85, COM-125, COM-253, COM-202, COM-257, COM-491 sont adoptés et l'article 34 est supprimé.

Article 35

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Demande de retrait des amendements identiques n^{os} COM-493 et COM-87.

Les amendements de suppression n^{os} COM-493 et COM-87 ne sont pas adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° COM-32.

L'amendement n° COM-32 est adopté.

L'article 35 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Section 4

L'amendement de cohérence n° COM-623 est adopté.

Article 36

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-624 établit un lien entre l'aménagement foncier agricole et forestier et le nouveau principe de complémentarité entre environnement, agriculture et sylviculture. La dimension environnementale déjà existante de l'aménagement foncier agricole et forestier est rappelée, sans toutefois en faire un pivot des opérations d'aménagement foncier, au risque de remettre en cause la finalité agricole de cet outil.

L'amendement n° COM-624 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements de suppression n^{os} COM-494, COM-33 et COM-86 sont satisfaits par l'amendement COM-624, qui maintient l'équilibre actuel.

L'amendement n° COM-33 est retiré. Les amendements n^{os} COM-494 et COM-86 deviennent sans objet.

L'article 36 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 36

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° COM-176.

L'amendement n° COM-176 est adopté et devient article additionnel.

Article 36 bis A

L'amendement n° COM-174 est retiré, de même que l'amendement n° COM-193.

L'article 36 bis A est adopté sans modification.

Article 36 ter

L'article 36 ter est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 36 ter

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques n°s COM-310 et COM-379 rectifié.

Les amendements identiques n°s COM-310 et COM-379 rectifié sont adoptés et deviennent article additionnel.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques n°s COM-213 rectifié *bis* et COM-381 rectifié *bis*, sous réserve de la correction d'une erreur de référence.

*Les amendements n°s COM-213 rectifié *bis* et COM-381 rectifié *bis*, ainsi modifiés, sont adoptés et deviennent article additionnel.*

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques n°s COM-365 rectifié, COM-153 rectifié et COM-383 rectifié.

Les amendements identiques n°s COM-365 rectifié, COM-153 rectifié et 383 rectifié sont adoptés et deviennent article additionnel.

Article 36 quater

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-449.

L'amendement n° COM-449 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-447.

L'amendement n° COM-447 n'est pas adopté.

L'article 36 quater est adopté sans modification.

Article 36 quinquies A

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable aux amendements de suppression n°s COM-5 rectifié, COM-3 rectifié, COM-7 et COM-15.

Les amendements de suppression n^{os} COM-5 rectifié, COM-3 rectifié, COM-7 et COM-15 sont adoptés et l'article 36 quinquies A est supprimé.

L'amendement n^o COM-319 devient sans objet.

Article 36 quinquies B

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n^o COM-608 supprime l'article. Le projet de loi sur la transition énergétique, en cours d'examen, réforme le plan climat-énergie territorial, renommé plan climat-air-énergie territorial (PCAET) que tout EPCI à fiscalité propre devra élaborer. Ne complexifions pas ce dispositif. Si la préservation de la biodiversité en milieu urbain est un enjeu important, l'article 36 quinquies B est trop imprécis et inadapté aux EPCI à fiscalité propre en milieu rural.

M. Rémy Pointereau. – Absolument.

L'amendement n^o COM-608 est adopté et l'article 36 quinquies B est supprimé.

Article 36 quinquies

L'article 36 quinquies est adopté sans modification.

Article 36 sexies

L'article 36 sexies est adopté sans modification.

Article 37

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n^o COM-573 rectifié clarifie la rédaction.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Il fait tomber l'amendement de la commission des affaires économiques. Tout n'est pas de nature réglementaire dans les sites Natura 2000, il y a aussi des mesures contractuelles. Nous y reviendrons en séance.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'État étant garant du contrôle de Natura 2000 devant l'Europe, il faut donc qu'il soit garant du contrat, d'où un risque de contentieux.

L'amendement n^o COM-573 rectifié est adopté.

L'amendement n^o COM-34 devient sans objet.

L'article 37 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 38

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n^{os} COM-518 et COM-361.

Les amendements n^{os} COM-518 et COM-361 ne sont pas adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o COM-35 de Mme Primas : mon amendement n^o COM-574, plus large, prévoit la

possibilité soit de confier la gestion d'une réserve naturelle maritime à un comité régional de pêche ou de conchyliculture, soit de l'y associer. Il s'agit d'une faculté, non d'une obligation.

L'amendement n° COM-35 est retiré.

L'amendement n° COM-574 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} COM-311 et COM-450.

M. Ronan Dantec. – Pour quelle raison ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Ces alinéas visent à dessein le bon état de conservation de la ressource halieutique ou conchylicole, et non le bon état « écologique », qui aurait peu de sens pour une ressource pêchée ou chassée. La directive-cadre stratégique évoque quant à elle un bon état écologique du milieu marin.

Les amendements identiques n^{os} COM-311 et COM-450 ne sont pas adoptés.

L'article 38 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 38 bis

L'article 38 bis est adopté sans modification.

Article 39

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-158.

Mme Évelyne Didier. – Pourquoi ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'article 40 du projet de loi ajoute un article 7 à la loi du 16 juillet 1976, qui exempte d'enquête publique les projets d'îles artificielles et d'installations sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive et les soumet à simple mise à disposition du public. Cette dérogation se justifie car la localisation des projets dans des espaces maritimes éloignés rend délicate l'organisation d'une enquête publique classique. C'est une mesure de bon sens, mais les principes constitutionnels et conventionnels de participation du public restent garantis.

Mme Évelyne Didier. – Je veux bien retirer cet amendement mais je le redéposerai. Comment définir une île artificielle ? Une plate-forme *offshore* d'extraction pétrolière – qui pose question en Guyane – serait-elle concernée ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Oui, sont visés « les projets d'île artificielle, les installations, les ouvrages et les installations connexes sur le plateau continental ».

Mme Évelyne Didier. – Va-t-on pouvoir faire n'importe quoi ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Non, c'est pour cela qu'un dispositif spécial est instauré.

L'amendement n° COM-158 est retiré.

L'article 39 est adopté sans modification.

Article 40

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques n^{os} COM-370 et COM-322 : gardons la même rédaction pour les pipelines et les câbles sous-marins.

Les amendements identiques n^{os} COM-370 et COM-322 sont adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-455 élargit le champ de la redevance aux activités régies par le code minier exercées en zone économique exclusive (ZEE) ou sur le plateau continental, ce qui n'est pas opportun en l'absence d'étude d'impact et alors que le code minier est en cours de refonte. L'affectation du produit de la redevance « en partie » à l'AFB n'est pas suffisamment précise. Les modalités de calcul de la redevance ne relèvent pas de la loi, mais l'administration m'a signalé que « la prise en compte de critères liés aux externalités notamment environnementales pourra être précisée au niveau des dispositions réglementaires ». Enfin, la majoration de la redevance dans une aire marine protégée est une piste intéressante qui pourra être traitée, au même titre que d'autres externalités, dans le décret en Conseil d'État. Demande de retrait.

L'amendement n° COM-455 est retiré.

L'article 40 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 41

L'article 41 est adopté sans modification.

Article 42

L'article 42 est adopté sans modification.

Article 43

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} COM-159 et COM-532, qui reviennent sur une mesure de souplesse introduite par Mme Gaillard à l'Assemblée nationale. La protection du substrat et celle de la colonne d'eau surjacente peuvent être dissociées, notamment quand l'objectif de protection vise des espèces benthiques comme la sole. Protéger le substrat peut suffire à conserver l'état de certaines espèces halieutiques.

Les amendements identiques n^{os} COM-159 et COM-532 ne sont pas adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° COM-36 qui instaure une procédure plus claire et plus opérationnelle, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° COM-639 prévoyant également l'évolution du périmètre de la zone.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – D'accord.

Le sous-amendement n° COM-639 est adopté.

L'amendement n° COM-36 ainsi sous-amendé est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} COM-362 et COM-531 rectifié, ce débat a déjà eu lieu à l'Assemblée nationale. Les zones de conservation halieutiques (ZCH) n'ont pas vocation à être identiques aux réserves maritimes qui existent déjà. Cet amendement dénature l'outil : la souplesse des ZCH tient précisément à l'absence de structures permanentes de gouvernance et de gestion.

Les amendements identiques n^{os} COM-362 et COM-531 rectifié ne sont pas adoptés.

L'article 43 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 43

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-331 prévoit un schéma régional des secteurs maritimes à protéger, objectif certes louable. Difficile cependant d'évaluer juridiquement les secteurs pour lesquels « des interrogations restent quant à leur devenir ». L'amendement ne concourt guère à la simplification administrative, sachant qu'il existe déjà un schéma régional de développement de l'aquaculture marine (SRDAM). Surtout, il ne peut y avoir de zones réservées ou préemptées pour des activités en particulier dans le domaine public naturel, imprescriptible et inaliénable. Enfin, vous ne précisez pas les conséquences qu'il faudrait tirer d'un tel schéma...

M. Charles Revet. – Il faudra un jour établir un schéma sur le littoral. La capacité de production de l'aquaculture a été réduite de moitié. Faute de schéma, les entreprises ne peuvent ni s'installer ni se développer. Alors que notre pays possède une vaste zone économique maritime, il importe 85 % de poissons et de crustacés. Profitons de cet atout ! L'aquaculture participera demain à nourrir la population mondiale. Je retire mon amendement mais je le redéposerai en séance.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Un schéma régional de développement de l'aquaculture marine existe déjà.

M. Charles Revet. – Il ne doit pas concerner seulement l'aquaculture, mais toutes les zones économiques. D'accord pour sanctuariser les zones faunistiques ou floristiques de grande qualité, mais ailleurs, développons des zones économiques, sinon nous ne pourrons plus rien faire.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je vous propose de déposer de nouveau votre amendement en séance, pour entendre la ministre. Nous analyserons ce sujet entre-temps.

L'amendement n° COM-331 est retiré.

Article 43 bis

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-575 supprime un rapport : l'administration a en effet annoncé qu'un guide méthodologique comprenant notamment « un état des connaissances des impacts et des enjeux de l'activité d'extraction des granulats marins », c'est-à-dire les éléments attendus dans le rapport proposé ici, devrait être mis à disposition des instances locales à l'automne 2015.

L'amendement n° COM-575 est adopté et l'article 43 bis est supprimé.

Article 44

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-592 corrige une erreur.

L'amendement n° COM-592 est adopté.

L'article 44 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 44 bis

L'article 44 bis est adopté sans modification.

Article 45

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-593 ajoute à la liste des aires marines protégées entrant dans le champ de compétence de l'AFB : les parties maritimes des parcs naturels régionaux et les réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime. Outre une modification rédactionnelle, il supprime le renvoi à un décret en Conseil d'État pour définir la procédure d'identification des aires marines protégées concernées par l'Agence, ce décret n'ayant toujours pas été pris.

L'amendement n° COM-593 est adopté.

L'article 45 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 46, 46 bis et 46 ter

L'article 46 est adopté sans modification, ainsi que les articles 46 bis et 46 ter.

Article additionnel après l'article 46 ter

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-349 porte sur les delphinariums. La ministre s'est engagée à réexaminer la réglementation et à ne pas délivrer de nouvelle autorisation d'ouverture dans l'intervalle ; elle a envoyé un courrier aux préfets en ce sens, le 3 juillet 2015. On me dit qu'un projet d'arrêté interministériel abrogeant l'arrêté du 24 août 1981 est en cours de finalisation. L'expertise du Muséum d'histoire naturelle a été requise, et le texte sera présenté dès l'automne au Conseil national de la protection de la nature. Inutile, donc, de prévoir un décret en Conseil d'État. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement n° COM-349 n'est pas adopté.

Article 47

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n° COM-576 et n° COM-160 précisent que la mise à disposition des agents titulaires et contractuels du Conservatoire du littoral, pour une durée de trois ans, est renouvelable sans limitation de durée. Nous avons été sensibles, avec Mme Didier, à la situation de ces personnels.

Les amendements identiques n^{os} COM-576 et COM-160 sont adoptés.

L'article 47 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 47

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-457 est en partie redondant par rapport aux dispositions existantes. Le recueil de l'avis des autorités administratives et instances consultatives semble une procédure trop lourde. Enfin, l'utilisation de l'expression « mesures compensatoires » n'est pas appropriée.

L'amendement n° COM-457 n'est pas adopté.

Article 48

L'article 48 est adopté sans modification.

Article 49

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-577, de cohérence, étend la possibilité de transfert au Conservatoire du littoral des biens sans maître. L'amendement n° COM-161 est quasiment identique.

L'amendement n° COM-577 est adopté.

L'amendement n° COM-161, satisfait, devient sans objet.

L'article 49 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 50, 51, 51 bis, 51 ter A et 51 ter

L'article 50 est adopté sans modification, ainsi que les articles 51, 51 bis, 51 ter A et 51 ter.

Articles additionnels avant l'article 51 quater

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-587 prévoit que le délai de prescription reste de trois ans mais le fait courir à compter de la découverte du dommage, afin de préserver les droits des victimes.

L'amendement n° COM-587 est adopté et devient un article additionnel.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Inutile, avec l'amendement que nous venons d'adopter, de porter le délai de prescription à trente ans.

L'amendement n° COM-312 rectifié est retiré.

Articles additionnels avant l'article 51 quinquies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Retrait ou avis défavorable aux amendements identiques n°s COM-162 et COM-459. La question de l'intérêt à agir relève du vaste chantier du préjudice écologique. Le groupe de travail présidé par le substitut général Rivaud rendra en juillet ses conclusions sur la répression des atteintes à l'environnement. Attendons.

Les amendements identiques n°s COM-162 et COM-459 sont retirés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Retrait ou avis défavorable à l'amendement n° COM-461, le sujet ayant vocation à être traité dans le futur rapport sur l'action de groupe. En outre, dès lors que les démarches de RSE sont utilisées comme argument de vente, une action de groupe peut d'ores et déjà être engagée.

L'amendement n° COM-461 n'est pas adopté.

Article 51 quinquies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement de précision n° COM-37 de Mme Primas.

L'amendement n° COM-37 est adopté.

L'article 51 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 51 octies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements n°s COM-64 rectifié, COM-89, COM-197 et COM-498 suppriment totalement ou partiellement l'article 51 octies, qui transpose la directive 2013/39/UE sur les rejets de substances chimiques. Celle-ci a introduit de nouvelles exigences pour la protection des milieux aquatiques et du biote. L'article ajoute donc à l'article L. 212-1 du code de l'environnement la prise en compte de la matrice biote et permet au pouvoir réglementaire de repousser l'échéance de mise en conformité sur le bon état chimique des eaux, actuellement fixée à 2015.

Je ne suis pas favorable à la suppression de cet article, qui exposerait la France à des risques contentieux. Retrait, sinon avis défavorable.

Les amendements n°s COM-64 rectifié et COM-197 sont retirés. Les amendements n°s COM-89 et COM-498 ne sont pas adoptés.

L'article 51 octies est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 51 octies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-98 porte de six à dix ans le délai de révision du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage). Ce délai a été introduit par la loi du 21 avril 2004 transposant la directive 2000/60/CE, dont l'article 13 dispose que « les plans de gestion de district hydrographique sont réexaminés et mis à jour au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive et, par la suite, tous les six ans ». Il n'est donc pas possible, pour des raisons juridiques, de modifier ce délai, même si je comprends vos préoccupations de fond. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-98 n'est pas adopté.

Article 51 nonies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements n°s COM-38, COM-65, COM-126, COM-195 et COM-500 suppriment l'article 51 nonies, selon lequel le plan Ecophyto valorise les projets territoriaux supprimant les néonicotinoïdes. Il ne s'agit pas de

flécher les fonds Ecophyto vers la réduction de l'usage des néonicotinoïdes, mais seulement de garantir qu'un volet du plan s'attache spécifiquement à traiter cette question. Nous aurons le débat sur l'interdiction pure et simple de ces substances, et je donnerai d'ailleurs un avis favorable, de raison et non de cœur, aux amendements de suppression. Ici, il s'agit de donner une priorité politique à la réduction de l'usage des néonicotinoïdes. C'est un signal important. Autant on peut comprendre qu'il ne soit pas possible de supprimer les néonicotinoïdes, l'agriculture ne pouvant, en l'état, s'en passer, autant il serait curieux de refuser des crédits pour des études recherchant une solution de long terme. Le plan Ecophyto doit donner la priorité à cette question.

M. Ronan Dantec. – Nous avons dit tout à l'heure qu'il fallait faire confiance aux acteurs territoriaux. La suppression de cet article serait incompréhensible. Attention à ne pas donner l'impression qu'on a des tabous en supprimant tous les articles comportant le mot « néonicotinoïdes ». Le problème sanitaire est connu, ne soyons pas dans le déni.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Sans être plus écologiste que les écologistes, pourquoi cibler systématiquement les néonicotinoïdes ? D'autres substances posent question sur le plan sanitaire. Mais la mode est à la dénonciation des néonicotinoïdes... Quel est l'intérêt de flécher spécifiquement le plan Ecophyto sur ces produits ? Je comprends le signal envoyé, mais il n'est pas efficient. Les priorités du plan Ecophyto ne doivent pas être déterminées par la loi, faisons confiance au comité de suivi.

M. Rémy Pointereau. – On fait fausse route en supprimant des matières actives, notamment pour la culture de colza. Résultat, il faut traiter jusqu'à cinq fois au lieu d'une avec un produit ciblé, ce qui pollue davantage la terre et provoque des problèmes de santé chez les agriculteurs. Donnons le temps aux opérateurs de trouver de nouvelles substances moins toxiques. Nous sommes à un tournant.

M. Michel Raison. – Certains produits de la famille des néonicotinoïdes ne posent apparemment pas de problème. Le législateur ne peut se contenter d'écouter des slogans, il doit s'appuyer sur des études scientifiques précises.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je voterai la suppression de l'interdiction, mais faisons un effort sur cet article-ci, dans un souci d'équilibre.

M. Hervé Maurey, président. – Le rapporteur établit une distinction claire entre les deux dispositifs, celui-ci qui prévoit que l'on travaille à des alternatives, et l'autre qui interdit l'utilisation de ces produits.

Les amendements identiques n^{os} COM-38, COM-65, COM-126, COM-195 et COM-500 ne sont pas adoptés.

L'article 51 nonies est adopté sans modification.

Article 51 decies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-110, qui supprime le critère de lit naturel à l'origine pour la définition du cours d'eau. La définition proposée par le projet de loi semble faire consensus. L'enjeu portera davantage sur la cartographie effectuée localement. Nous pourrions interroger la ministre en séance sur le sujet.

M. Hervé Poher. – C’est un amendement de perplexité. Le lit doit être naturel, ou canalisé. Mais que se passe-t-il s’il n’existait pas de lit avant ? L’Aa, bien connu des cruciverbistes, est un cours d’eau jusqu’à Saint-Omer. Mais ensuite ? Les 30 derniers kilomètres ont été entièrement créés par l’homme pour atteindre Gravelines. Est-ce un cours d’eau ou un canal ?

M. Hervé Maurey, président. – Nous en débattons en séance.

L’amendement n° COM-110 est retiré.

L’amendement n° COM-354 n’est pas adopté.

L’article 51 decies est adopté sans modification.

Articles additionnels après l’article 51 decies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L’amendement n° COM-172 rectifié *bis* a trait aux moulins. On est au cœur de la confrontation entre un droit de l’eau plutôt récent et des droits de propriété vieux de plusieurs siècles. S’y ajoutent des services de l’État peu disponibles et les difficultés à trouver des appuis techniques compétents, alors que l’on compte environ 60 000 de ces ouvrages, avec de nombreux aménagements réalisés au XIX^e siècle. Le rapport du Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD) sur l’évaluation de la mise en œuvre du plan de restauration de la continuité écologique des cours d’eau, publié le 15 mars 2013, préconise l’élaboration d’une charte entre les représentants des propriétaires de moulins, le ministère de l’écologie, l’Office national de l’eau et des milieux aquatiques (Onema) et les associations de protection de l’environnement. Or ce projet de charte s’enlise. Je vous suggère de redéposer votre amendement en séance publique pour interpeller la ministre sur ce point. En fonction de sa réponse, le Sénat pourra alors décider d’accélérer les choses en adoptant cet amendement.

M. Rémy Pointereau. – Cet amendement aurait aussi pu être déposé sur le projet de loi sur la transition énergétique. Le droit d’eau a déjà été remis en cause en 2005 par la loi sur l’eau et les milieux aquatiques. L’effacement des seuils et barrages devient obligatoire partout. Aidons plutôt à mettre en place des passes à poissons pour les moulins susceptibles d’être source de production d’énergie hydroélectrique. On ne peut supprimer d’un coup de crayon des barrages séculaires, qui sont importants pour nos paysages, notre biodiversité, nos zones humides.

M. Charles Revet. – Ce sujet a longuement été évoqué par la ministre, qui devait organiser une réunion de travail – repoussée aux calendes grecques, en raison de divergences au sein de l’administration et notamment de l’Onema. Je cosignerai cet amendement s’il est déposé en séance. Les propriétaires de moulins ne comprennent pas qu’on leur impose des passes à poissons, fort coûteux, alors que les poissons remontent les cours d’eau depuis des siècles ! Les moulins appartiennent à notre patrimoine, et la production d’électricité y est permanente, contrairement à l’éolien ou au solaire.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – J’ai entendu nos collègues et je suis sensible au fait que les choses n’évoluent pas. Puisqu’on a dit, lors du débat sur la transition énergétique, qu’il fallait trouver de nouvelles sources d’énergie, je donne un avis favorable.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Très bien.

L'amendement n° COM-172 rectifié bis est adopté et devient article additionnel.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-173 rectifié bis.

L'amendement n° COM-173 rectifié bis est retiré.

Article 51 undecies

L'amendement rédactionnel n° COM-578 est adopté.

L'article 51 undecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 51 duodecies

L'amendement rédactionnel n° COM-579 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° COM-580.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-585 transpose l'obligation de mettre en œuvre une planification de l'espace maritime dans le document stratégique de façade ou de bassin maritime.

L'amendement n° COM-585 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-583 porte sur un sujet complexe : la nouvelle rédaction de l'article L. 219-4 distingue d'un côté les espaces, globalement maritimes et littoraux, soumis à obligation de compatibilité avec les documents stratégiques de façade ou de bassin maritime, et de l'autre les espaces, globalement terrestres, où une simple prise en compte est nécessaire. Cette dichotomie crée *de facto* une fracture avec les territoires rétro-littoraux et remet en cause la logique de bassin versant et d'interface terre-mer. En 2009, le Grenelle de la Mer avait pourtant débouché sur la volonté de développer une gestion intégrée de la mer et du littoral, du haut du bassin versant jusqu'au large.

La directive du 23 juillet 2014 devra être transposée au plus tard le 18 septembre 2016 : ce sera l'occasion d'affiner la planification spatiale. D'ici là, dans la mesure où 80 % des pollutions marines proviennent de la terre, je propose de donner la même force juridique aux documents stratégiques de façade ou de bassin maritime, afin de garantir une bonne articulation entre les politiques terrestres et maritimes pour atteindre les objectifs de bon état écologique et d'utilisation durable des ressources marines.

L'amendement n° COM-583 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° COM-581 est adopté.

L'article 51 duodecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 51 terdecies

L'amendement de suppression n° COM-9 rectifié est adopté et l'article 51 terdecies est supprimé.

Article 51 quaterdecies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement de suppression n° COM-39. Seule l'Europe peut interdire les néonicotinoïdes. Ne soyons pas hypocrites. Ceux qui prônent l'interdiction au niveau national savent que c'est juridiquement impossible. Mais refuser l'interdiction ne signifie pas qu'on se lave les mains du problème. J'ai longuement reçu tous les représentants des entités concernées par la vie des abeilles. Le principe de réalité s'impose. Si je vote la suppression de l'interdiction, je ne ferme pas pour autant les yeux sur les problèmes sanitaires que posent les néonicotinoïdes. Les abeilles sont en train de disparaître.

Mme Évelyne Didier. – Sans abeilles, plus de biodiversité...

M. Ronan Dantec. – Les facteurs de mortalité des abeilles sont multiples. Certains estiment qu'il n'y a donc pas lieu d'en stigmatiser un en particulier. Reste que l'impact des néonicotinoïdes sur les populations d'abeilles est scientifiquement documenté. La France peut tout à fait prendre des mesures, elle l'a déjà fait dans d'autres contextes. Ce n'est pas un problème juridique.

En réalité, certains groupes considèrent que la suppression des néonicotinoïdes nuirait à leurs intérêts économiques. On peut l'entendre, mais le coût économique de l'effondrement des populations d'abeilles est incommensurablement supérieur ! Utiliser les néonicotinoïdes est une aberration économique, leur impact négatif est scientifiquement prouvé : nous sommes d'abord face à un drame économique ! Je voterai contre la suppression.

M. Michel Raison. – Il serait souhaitable que la commission se penche spécifiquement sur la question de la mortalité des abeilles, domestiques ou sauvages. L'observation des populations selon les zones géographiques révèle de grandes surprises. Notre collègue Gremillet, qui a présidé le syndicat des apiculteurs des Vosges, a ainsi constaté que la mortalité des abeilles était plus importante dans les zones de montagne, non cultivées. Or l'abeille ne se déplace que de trois kilomètres. Rien ne sert de désigner un bouc émissaire et d'interdire les produits de traitement, quand on sait que la principale cause de la mortalité des abeilles est la non-prophylaxie. Les races actuelles sont bien plus faibles. Beaucoup de reines ont été importées, avec des maladies, outre la varroase et la loque. Beaucoup de producteurs de miels sont des amateurs qui n'investissent pas dans la prophylaxie. Le vrai problème est là, pas dans tel ou tel produit...

M. Rémy Pointereau. – Je partage cet avis.

M. Ronan Dantec. – Pas les scientifiques...

Mme Nicole Bonnefoy. – Je suis favorable à l'interdiction des néonicotinoïdes, qui viendra un jour. Attendons les études de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), fin 2015, et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), demandées par la ministre. Je m'interroge en outre sur une interdiction au 1^{er} janvier 2016, sachant que la loi ne sera pas votée à cette date... Sur le fond, notre débat sera éclairé par les informations scientifiques.

M. Hervé Maurey, président. – Cet article mérite sans doute un amendement rédactionnel, au-delà des questions de fond, précisant que l'interdiction entrera en vigueur six mois après la promulgation de la loi, par exemple.

M. Ronan Dantec. – Je le déposerai pour la séance.

Les amendements identiques n^{os} COM-39, COM-66, COM-96, COM-127, COM-196 et COM-502 sont adoptés et l'article 51 quaterdecies est supprimé.

Article 51 quindecies

L'article 51 quindecies est adopté sans modification.

Article 51 sexdecies

L'amendement de suppression n^o COM-572 est adopté et l'article 51 sexdecies est supprimé.

L'amendement n^o COM-470 devient sans objet.

Articles additionnels après l'article 51 sexdecies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements n^{os} COM-181 rectifié et COM-353, quasiment identiques, visent, pour l'un à suspendre, pour l'autre à interdire à compter de 2016, l'utilisation, la culture et la commercialisation de semences de colza et de tournesol tolérantes aux herbicides issues de mutagenèse. J'y suis défavorable, d'abord parce qu'on attend un rapport de l'Anses et qu'il est impossible de prendre position sur un sujet aussi complexe sans expertise scientifique, ensuite parce qu'ils posent un problème de conformité au droit européen.

Les amendements n^{os} COM-181 rectifié et COM-353 ne sont pas adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n^o COM-363 a été rejeté à plusieurs reprises par le Sénat lors de la discussion sur la loi d'avenir pour l'agriculture. Laissons fonctionner le droit européen et le système national d'évaluation des pesticides. Avis défavorable.

L'amendement n^o COM-363 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o COM-368, l'étiquetage des huîtres étant de nature réglementaire.

L'amendement n^o COM-368 n'est pas adopté.

Article 52

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n^o COM-614 rétablit le texte du projet de loi initial sur les peines encourues en matière d'atteinte aux espèces. L'Assemblée nationale a porté à deux ans la peine de prison encourue. Je préfère une peine d'un an. De toute façon, aucune n'est exécutée !

M. Ronan Dantec. – Je voterai contre.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Vous êtes bien répressif !

M. Hervé Maurey, président. – Vous l'étiez moins quand il s'agissait de sanctionner les fraudeurs dans le train...

L'amendement n° COM-614 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-192 ne sanctionne les atteintes aux espèces que dans le cas où elles ont été commises dans le cadre d'une activité à but lucratif. Cela signifierait qu'on ne pourrait pas sanctionner une atteinte commise intentionnellement mais sans but commercial. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-192 est retiré.

L'article 52 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 52 bis et 52 ter

Les articles 52 bis et 52 ter sont adoptés sans modification.

Article additionnel après l'article 52 ter

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-465 instaure une amende pour incitation au braconnage. Nous demanderons à la ministre de nous fournir davantage d'informations en séance. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement n° COM-465 est retiré.

Article 53

L'article 53 est adopté sans modification.

Article 53 bis

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques n°s COM-16 et COM-224 rectifié *bis* qui alignent le délai de transmission des procès-verbaux de constatation d'infraction dressés par les gardes-pêche sur celui des inspecteurs de l'environnement.

Les amendements identiques n°s COM-16 et COM-224 rectifié bis sont adoptés.

L'article 53 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 53 bis

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-235 rectifié *bis* octroie aux inspecteurs de l'environnement, chargés de la police de la chasse, la possibilité de « suivre les grands gibiers prélevés dans les lieux où ils ont été transportés » et de procéder à leur saisie. Les auteurs de l'amendement craignaient que ces prérogatives aient été supprimées par l'ordonnance n° 2012-34 sur l'harmonisation des polices de l'environnement, or elles ont simplement été déplacées. Cet amendement est donc déjà satisfait par les articles L. 172-6 et L. 172-12 du code de l'environnement. La crainte des chasseurs est infondée.

L'amendement n° COM-235 rectifié bis est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-225 rectifié *bis* autorise les gardes-chasse particuliers et les agents de développement des fédérations des chasseurs à saisir les objets ayant permis la commission d'une infraction, par exemple les

armes ou pièges. Ces pouvoirs sont réservés aux inspecteurs de l'environnement, qui relèvent des services de l'État ou de l'Office national de la chasse. L'extension de cette prérogative à d'autres catégories de personnes poserait des problèmes de sécurité. Je ne doute pas que l'amendement sera redéposé, nous entendrons donc les explications de la ministre.

L'amendement n° COM-225 rectifié bis est retiré.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements n^{os} COM-313 et COM-358, très proches, rétablissent l'habilitation des agents des collectivités territoriales et de leurs groupements, commissionnés et assermentés à cet effet, à constater les infractions relatives à la circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels et à la faune et la flore protégée, supprimée par erreur par l'ordonnance n° 2012-34 relative à l'harmonisation des polices de l'environnement. Je suis favorable à cette mesure, avec une préférence pour l'amendement n° COM-313, car il est inutile de faire référence à un décret en Conseil d'État. En revanche, il faudrait remplacer la référence « L. 415-5 » par « L. 415-1 ».

M. Hervé Poher. – Bien sûr.

L'amendement n° COM-313 ainsi rectifié est adopté et devient article additionnel.

L'amendement n° COM-358 devient sans objet.

Article 54

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° COM-533 réécrit la transaction pénale. Le Conseil constitutionnel a estimé, à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité introduite par France nature environnement (FNE), que les dispositions de l'article L. 173-2 étaient conformes à la Constitution. Je suis plus sensible à son avis qu'à celui des juristes de FNE. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-533 n'est pas adopté.

L'article 54 est adopté sans modification.

Article 54 bis

L'article 54 bis est adopté sans modification.

Article 54 ter

L'amendement de suppression n° COM-17 est adopté et l'article 54 ter est supprimé.

Articles 54 quater et 54 quinquies

Les articles 54 quater et 54 quinquies sont adoptés sans modification.

Articles additionnels après l'article 54 quinquies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Attendons les résultats de la mission confiée au substitut général Rivaud : retrait ou avis défavorable aux amendements identiques n^{os} COM-163 et COM-467.

Les amendements identiques n^{os} COM-163 et COM-467 sont retirés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je comprends la finalité de l’amendement n° COM-164 mais l’interdiction de commettre un « acte de cruauté » envers un animal sauvage risque de poser des problèmes d’interprétation vis-à-vis de la chasse, puisque cela revient à interdire de tuer. Mieux vaudrait évoquer cette question dans un texte spécifiquement consacré à la chasse, après une réflexion plus approfondie. Avis défavorable.

Mme Évelyne Didier. – Le territoire français ne se limite pas à la métropole. Outre-mer, certaines espèces sont torturées, prises dans des collets. Il existe des problèmes avec les animaux de brousse notamment.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – La cruauté est un vaste sujet...

M. Ronan Dantec. – L’amendement est assez précis, puisqu’il évoque des sévices graves ou de nature sexuelle, ou des actes de cruauté. Mise à mort n’est pas synonyme de cruauté : on mène bien des animaux domestiques à l’abattoir sans que cette pratique puisse être qualifiée de cruelle. L’argumentaire du rapporteur est extrêmement discutable.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – C’est parce que je ne développe pas.

M. Ronan Dantec. – Estimer que cet article peut remettre en cause le droit de chasse, c’est sous-entendre que la chasse est cruelle ! J’accepte que vous vous en preniez ainsi aux chasseurs, mais je ne vous suis pas dans cet argumentaire.

Les amendements n^{os} COM-164 et COM-468 ne sont pas adoptés.

Article 55

L’article 55 est adopté sans modification.

Article 56

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L’amendement n° COM-165 interdit le chalutage en eaux profondes. Aujourd’hui, seuls douze chalutiers français pêchent 10 % de leur temps par plus de 600 mètres de fond. Le chalutage en eaux profondes est en réalité principalement le fait d’une seule entreprise, Scapêche, filiale d’Intermarché. La ministre a reconnu devant l’Assemblée nationale que cette méthode de pêche faisait beaucoup de dégâts, ce que personne ne conteste. C’est même la plus destructrice de l’histoire, disent les chercheurs : d’immenses filets lestés raclent les fonds marins jusqu’à 1800 mètres de profondeur et dévastent des écosystèmes multimillénaires et des espèces vulnérables se reproduisant très lentement, dont certaines sont menacées d’extinction. Je m’en remets à la sagesse de la commission, mais, à titre personnel, je suis convaincu qu’il est temps de mettre fin à cette pratique.

L’amendement n° COM-165 est adopté.

L’article 56 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 56 bis et 57

L’article 56 bis est adopté sans modification, ainsi que l’article 57.

Article 57 bis

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-615 supprime la demande de rapport sur la mise en œuvre par l'administration des douanes de la convention de Washington de 1973 sur les trafics d'espèces protégées. Je vous invite à consulter le rapport d'activité annuel des douanes, qui fait le point sur le sujet.

L'amendement n° COM-615 est adopté et l'article 57 bis est supprimé.

Article 58

L'amendement de coordination n° COM-536 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-537 rétablit des prérogatives des fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique, supprimées par erreur à l'Assemblée nationale : participation à l'action des organismes publics concernant l'environnement et capacité à ester en justice.

L'amendement n° COM-537 est adopté.

L'amendement de coordination n° COM-18 est adopté, ainsi que l'amendement n° COM-19.

L'article 58 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 58

Les amendements identiques n^{os} COM-20 et COM-222 rectifié bis sont adoptés et deviennent article additionnel.

Article 58 bis

L'article 58 bis est adopté sans modification.

Article 59

L'amendement rédactionnel n° COM-538 est adopté, ainsi que l'amendement n° COM-626.

L'amendement n° COM-166 n'est pas adopté.

L'amendement n° COM-21 est adopté.

L'article 59 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 59

L'amendement n° COM-22 est adopté et devient article additionnel.

Article 59 bis

L'amendement rédactionnel n° COM-545 est adopté.

L'article 59 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 59 bis

Les amendements identiques n^{os} COM-95 et COM-128 sont adoptés et deviennent article additionnel.

Article 60

L'amendement n° COM-296 n'est pas adopté.

Les amendements identiques n^{os} COM-23 et COM-228 rectifié bis sont adoptés.

L'article 60 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 60

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-299, incompatible avec les amendements n^{os} COM-23 et COM-228 que nous venons d'adopter.

L'amendement n° COM-299 n'est pas adopté.

Article 61

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Tous les maires seront intéressés par l'amendement n° COM-628 rectifié. Le gouvernement sollicite une habilitation pour abroger les dispositions du code général des collectivités territoriales permettant au maire de prendre ou d'ordonner des mesures d'assainissement, voire de suppression, des mares, pour cause d'insalubrité publique. L'objectif est de ne plus associer les mares à l'insalubrité publique, compte tenu de l'importance des zones humides pour les écosystèmes. Si d'autres mesures, moins radicales que la suppression, suffisent généralement, il est néanmoins utile de conserver au maire un pouvoir de police spécifique pour endiguer les risques de propagation des maladies, en particulier outre-mer.

L'amendement n° COM-628 est adopté.

L'amendement n° COM-67 rectifié devient sans objet.

L'article 61 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 62

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-539 supprime l'habilitation visant à étendre les espaces protégés aux eaux sous juridiction de l'État et aux espaces du plateau continental, que je vous proposerai l'inscrire directement dans le code de l'environnement.

L'amendement n° COM-539 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je comprends le souhait des auteurs des amendements identiques n^{os} COM-94 et COM-504 d'éviter l'empilement des normes. Cela dit, selon le gouvernement, l'ordonnance vise simplement à mieux coordonner les objectifs de

préservation des eaux marines contenus dans les plans d'action pour le milieu marin avec ceux des schémas terrestres, Sdage et documents d'objectifs Natura 2000. Il n'y a donc pas d'inquiétude à avoir. Retrait ou avis défavorable.

Les amendements identiques n^{os} COM-94 et COM-504 ne sont pas adoptés.

L'article 62 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 62

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-540 inscrit directement dans le code de l'environnement les dispositions pour lesquelles le gouvernement sollicitait une habilitation à procéder par ordonnance.

L'amendement n° COM-540 est adopté et devient article additionnel.

L'amendement n° COM-175 est adopté et devient article additionnel.

Article 63

L'article 63 demeure supprimé.

Article 64

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-541 supprime deux habilitations à procéder par ordonnance concernant les sites Natura 2000 pour les inscrire dans la loi. C'est l'objet de mon amendement n° COM-542 rectifié.

L'amendement n° COM-541 est adopté.

L'article 64 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 64

L'amendement n° COM-542 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Article 65

L'article 65 est adopté sans modification.

Article 66

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-198 et COM-506 suppriment l'article. Je comprends les réserves suscitées par une demande d'habilitation dans le domaine pénal. Mais il ressort des informations que j'ai reçues du gouvernement que cette ordonnance est utile, notamment pour corriger certaines erreurs introduites par la précédente ordonnance de 2014 sur les polices de l'environnement ou pour préciser les délits relevant de la récidive. Cette ordonnance sera soumise à l'avis du Conseil d'État avant d'être adoptée, et nous pourrions la modifier au moment de sa ratification. Avis défavorable, ainsi qu'à l'amendement n° COM-93 supprimant l'alinéa 4.

Les amendements identiques n^{os} COM-198 et COM-506 ne sont pas adoptés, non plus que l'amendement n° COM-93.

L'article 66 est adopté sans modification.

Article 67

L'amendement rédactionnel n° COM-544 est adopté.

L'amendement n° COM-167 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n° COM-522.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-327, COM-367 et COM-519 posent un problème juridique : seul le gouvernement peut étendre le champ d'habilitation.

Les amendements identiques n^{os} COM-327, COM-367 et COM-519 ne sont pas adoptés.

L'article 67 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 68

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Malgré mes demandes répétées, je n'ai pas pu obtenir le projet d'ordonnance du gouvernement. Mon amendement n° COM-629 supprime donc l'article 68.

L'amendement n° COM-629 est adopté et l'article 68 est supprimé.

Article 68 ter A

L'article 68 ter A est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 68 ter A

Les amendements identiques n^{os} COM-463 et COM-529 sont adoptés et deviennent article additionnel.

Article 68 quater

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable aux amendements de suppression.

Les amendements identiques n^{os} COM-24, COM-231 et COM-283 sont adoptés et l'article 68 quater est supprimé.

Article 68 quinquies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable aux amendements de suppression.

M. Ronan Dantec. – On a bien compris l'importance des lobbies et des jeux territoriaux, mais vient un moment où il faut entrer dans la modernité !

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Il s'agit d'une chasse traditionnelle, qui fait partie de la diversité patrimoniale de notre pays. On ne peut pas parler de lobby !

M. Ronan Dantec. – Le terme est générique, il y a aussi un lobby écolo !

Si on parle de tradition, alors il faut soutenir la réintroduction rapide de l'ours dans les Pyrénées : lui aussi appartient au patrimoine. !

M. Didier Mandelli. – Je propose à M. Dantec de travailler ensemble sur la définition des termes « modernité » et « tradition », qui ne sont pas forcément incompatibles.

Les amendements identiques n^{os} COM-4, COM-25, COM-100, COM-232 rectifié bis et COM-284 rectifié sont adoptés et l'article 68 quinquies est supprimé.

Article 68 sexies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-625 et COM-314 ajoutent aux opérations de déboisement non soumises à compensation celles mises en œuvre pour un motif de préservation ou de restauration du patrimoine naturel par les conservatoires régionaux d'espaces naturels et les parcs naturels régionaux.

Les amendements identiques n^{os} COM-625 et COM-314 sont adoptés.

L'amendement n^o COM-326 devient sans objet, de même que les amendements n^{os} COM-366 et COM-514.

L'article 68 sexies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 68 sexies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} COM-111, COM-199 et COM-243 sont satisfaits par mon amendement, adopté précédemment, qui donne une définition des services environnementaux. Avis défavorable.

Les amendements n^{os} COM-111, COM-199 et COM-243 ne sont pas adoptés.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o COM-534 de M. Dantec, qui étend le recensement et le contrôle des prélèvements et relâchers de grand gibier et de lapins à toutes les autres espèces de petit gibier.

Mme Sophie Primas, rapporteure pour avis. – Encore le lobby des chasseurs ?

M. Ronan Dantec. – Il est puissant !

L'amendement n^o COM- 534 n'est pas adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Cela fait des années que j'entends parler du problème des poteaux creux, objet de l'amendement n^o COM-429 – qui me semble de nature réglementaire. Retrait, même si j'y suis personnellement plutôt favorable. En outre, il me paraît difficile de demander à l'État de boucher des milliers de poteaux creux.

M. Ronan Dantec. – Je propose de supprimer la dernière phrase de mon amendement pour ne viser que la pose de nouveaux poteaux. Cette mesure est essentielle pour la population de chouettes chevêches, et serait très bien accueillie par les associations.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je pourrais sans doute donner un avis plus favorable si vous déposez en séance un amendement ainsi rectifié.

L'amendement n° COM-429 est retiré.

Article 69

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-636 rétablit la procédure d'inscription existante. C'est un outil historique de la préservation du patrimoine naturel, datant de 1930, dont la suppression n'apporterait qu'un gain administratif et budgétaire minime. L'avis de l'ABF éclaire les décisions des élus locaux, sachant qu'il est suivi dans 70 % des cas. La révision des sites inscrits améliorera la crédibilité du dispositif d'inscription. J'en profite pour saluer le travail de Mme Férat, rapporteure pour avis de la commission de la culture : mon amendement satisfera le sien, et procède également aux coordinations nécessaires.

L'amendement n° COM-636 est adopté.

Satisfaits, les amendements n^{os} COM-101, COM-102, COM-103, COM-104, COM-105, COM-168, COM-346, COM-106, COM-315 rectifié, COM-169, COM-345, COM-364 et COM-107 deviennent sans objet.

L'article 69 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 70

L'article 70 est adopté sans modification.

Article 71

L'amendement rédactionnel n° COM-595 est adopté.

L'amendement n° COM-344 devient sans objet.

L'article 71 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 72

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-599 précise l'échelle de l'élaboration des atlas de paysages ainsi que son caractère systématique. Déjà, 66 atlas de paysages ont été élaborés ; l'objectif est de couvrir tout le territoire national. L'amendement introduit également le principe d'une révision afin de prendre en compte les évolutions des paysages, en cohérence avec l'approche dynamique privilégiée par le projet de loi. Par coordination, le périmètre du décret d'application est adapté.

L'amendement n° COM-599 est adopté.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-598 équilibre le rôle de l’atlas de paysages au regard des objectifs de qualité paysagère fixés dans la charte du parc naturel régional et dans le projet d’aménagement et de développement durables (PADD) du Scot. Le paysage doit être perçu comme une ressource et non comme une contrainte : au-delà de son intérêt touristique, il contribue au bien-être et au bien vivre-ensemble. Plus encore qu’un plaisir esthétique, c’est un élément culturel. C’est pourquoi il faut le prendre en compte dans l’élaboration des objectifs de qualité paysagère.

Les objectifs des orientations sont modifiés, afin de correspondre au contenu et à la portée du PADD d’un Scot. La référence aux éléments de paysage est supprimée, dès lors que cette échelle ne correspond pas à celle d’un Scot ou d’une charte de PNR, tout comme l’énumération, particulièrement imprécise, des éléments de paysage. Au demeurant, il ne faut pas confondre atlas, objectifs de qualité paysagère et classement des sites.

L’amendement n° COM-598 est adopté.

Satisfaits, les amendements identiques n°s COM-68 rectifié, COM-495, COM-90 et COM-258 deviennent sans objet, ainsi que les amendements n°s COM-131, COM-208, COM-132, COM-209 et COM-355.

Articles additionnels après l’article 72

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mon amendement n° COM-597 confie aux conseils d’architecture, d’urbanisme, d’environnement (CAUE) une mission en matière de paysages. Premier réseau de paysagistes publics en France, les CAUE ont un rôle de sensibilisation du public, d’information auprès des maîtres d’ouvrages et d’assistance aux collectivités territoriales. La ministre de l’environnement est très sensible à la prise en compte des enjeux paysagers dans les politiques d’aménagement du territoire, elle qui est à l’origine de la première loi sur les paysages.

L’amendement n° COM-597 est adopté et devient un article additionnel.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L’amendement n° COM-279 concerne la protection des allées et alignement d’arbres. Or les PLU ont la possibilité d’identifier des éléments de paysage et des espaces de continuité écologique à préserver, ce qui permet déjà de protéger ces allées. Retrait ?

L’amendement n° COM-279 est retiré.

Article 72 bis

L’amendement rédactionnel n° COM-596 est adopté.

L’article 72 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 74

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Nous revenons, avec l’amendement n° COM-543, à la question des bâches publicitaires sur les monuments en travaux. Les arguments sont désormais connus, inutile de rouvrir le débat.

M. Hervé Maurey, président. – Il y a unanimité pour supprimer l’article.

Les amendements de suppression n^{os} COM-543, COM-1, COM-2, COM-6, COM-10 et COM-108 sont adoptés et l'article 74 est supprimé.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-après.

TITRE IER			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	547	Espèces animales et végétales	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	594	Suppression de la référence aux sols comme patrimoine commun de la Nation	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	546	Ajout de la notion d'interactions du vivant dans la définition de la biodiversité	Adopté
M. POINTEREAU	241	Suppression des "paysages diurnes et nocturnes"	Adopté
M. POINTEREAU	42	Remplacer "les sols" par "des sols"	Satisfait ou sans objet
M. D. LAURENT	69	Remplacer "les sols" par "des sols"	Satisfait ou sans objet
M. RAISON	182	Remplacer "les sols" par "des sols"	Satisfait ou sans objet
M. BONNECARRÈRE	254	Remplacer "les sols" par "des sols"	Satisfait ou sans objet
M. BIZET	472	Remplacer "les sols" par "des sols"	Satisfait ou sans objet
M. POINTEREAU	43	Conciliation du patrimoine commun de la Nation avec celle des patrimoines publics et privés	Retiré
M. RAISON	183	Conciliation du patrimoine commun de la Nation avec celle des patrimoines publics et privés.	Retiré
M. DANTEC	385	Définition de la biodiversité	Satisfait ou sans objet
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	548	Suppression de l'objectif d'absence de perte nette ou de gain de biodiversité pour le principe d'action préventive	Adopté

M. BIGNON, rapporteur	584	Précision du principe de solidarité écologique	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	549	Principe de complémentarité	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	550	Précision du rapport sur le principe de non-régression et l'opportunité de l'inscrire dans le droit de l'environnement.	Adopté
Mme DIDIER	135	Modification du principe de précaution	Rejeté
M. CARDOUX	216	Valeurs intrinsèques et valeurs d'usage de la biodiversité	Rejeté
M. BÉRIT-DÉBAT	285	Valeurs intrinsèques et valeurs d'usage de la biodiversité	Rejeté
M. DANTEC	387	Services écosystémiques et valeurs d'usage	Adopté
M. POINTEREAU	44	Définition du principe d'action préventive	Adopté avec modification
M. LASSERRE	112	Définition du principe d'action préventive	Rejeté
M. RAISON	184	Définition du principe d'action préventive	Adopté avec modification
M. D. LAURENT	70	Suppression de l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité et du principe de solidarité écologique	Rejeté
M. POINTEREAU	45	Suppression de l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité	Adopté
M. LASSERRE	113	Suppression de l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité	Adopté
M. RAISON	185	Suppression de l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité	Adopté
M. BONNECARRÈRE	255	Suppression de l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité	Adopté
M. PELLEVAL	372	Suppression de l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité	Adopté
M. BIZET	473	Suppression de l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité	Adopté
M. LASSERRE	114	Rapport sur la solidarité écologique	Rejeté
M. PELLEVAL	371	Rapport sur le principe de solidarité écologique	Rejeté
Mme DIDIER	136	Suppression du principe de complémentarité.	Rejeté
M. POHER	286	Précision au principe de complémentarité	Satisfait ou sans objet
M. POINTEREAU	46	Notion de services environnementaux	Satisfait ou sans objet
M. D. LAURENT	71	Notion de services environnementaux	Satisfait ou sans objet
M. LASSERRE	115	Notion de services environnementaux	Satisfait ou sans objet
M. BIZET	475	Notion de services environnementaux	Satisfait ou sans objet

M. CARDOUX	217	Principe de la conservation par l'utilisation durable	Retiré
M. BÉRIT-DÉBAT	287	Principe de la conservation par l'utilisation durable	Rejeté
M. DANTEC	389	Inscription du principe de non-régression dans le code de l'environnement	Rejeté
M. CARDOUX	218	Suppression du rapport sur le principe de non-régression.	Satisfait ou sans objet
M. BÉRIT-DÉBAT	288	Suppression du rapport sur le principe de non-régression	Satisfait ou sans objet
M. D. LAURENT	72	Précision sur le rapport sur le principe de non-régression	Satisfait ou sans objet
M. BIZET	497	Précision sur le rapport sur le principe de non-régression	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON	99	Préjudice écologique	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	290	Objectif de développement durable	Rejeté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CARDOUX	219	Préservation et utilisation durable des continuités écologiques	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	291	Préservation et utilisation durable des continuités écologiques	Adopté
Article 3 ter(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. POINTEREAU	47	Suppression de l'article 3 ter	Rejeté
M. D. LAURENT	73	Suppression de l'article 3 ter	Rejeté
M. LASSERRE	116	Suppression de l'article 3 ter	Rejeté
M. BIZET	476	Suppression de l'article 3 ter	Rejeté
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	553	Lien entre AFB et Stratégie nationale pour la biodiversité	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	551	Amendement rédactionnel	Adopté

M. BIGNON, rapporteur	552	Amendement de simplification	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	554	Lien stratégie nationale et AFB	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	555	Lien stratégies régionales et délégations territoriales de l'AFB	Adopté
Mme DIDIER	137	Les SRB "concourent à la réalisation" de la SNB	Rejeté
M. POHER	289	Les SRB concourent à la réalisation de la SNB	Rejeté
M. POINTEREAU	48	Cohérence des politiques publiques de biodiversité	Satisfait ou sans objet
M. RAISON	186	Cohérence des politiques publiques de biodiversité	Satisfait ou sans objet
M. DANTEC	391	Cohérence avec les objectifs européens de protection de la biodiversité	Satisfait ou sans objet
M. DANTEC	392	Stratégie nationale de la biodiversité	Adopté avec modification
M. DANTEC	394	Plan d'action pour les espèces classées sur la liste rouge de l'UICN.	Adopté avec modification
Article(s) additionnel(s) après Article 4 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DANTEC	396	Création d'une action de groupe environnementale	Retiré
M. LABBÉ	350	Brevetabilité des produits issus de processus essentiellement génétiques et traits natifs	Retiré
Mme DIDIER	171	Brevetabilité des produits issus de processus essentiellement génétiques et traits natifs	Retiré
Mme DIDIER	170	Brevetabilité des produits issus de processus essentiellement génétiques et traits natifs	Retiré
TITRE II			
Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	556	Renforcement du Comité national pour la biodiversité	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	557	Renforcement du Comité national pour la biodiversité	Adopté
M. DANTEC	398	Comité national de la biodiversité	Satisfait ou sans objet
Mme DIDIER	138	Consultation obligatoire du CNB	Satisfait ou sans objet

M. DANTEC	399	Consultation obligatoire du CNB	Satisfait ou sans objet
M. CARDOUX	236	Exclusion des missions du CNCFS	Satisfait ou sans objet
M. DANTEC	400	Synthèse des concertations avec les autres instances nationales de concertation	Satisfait ou sans objet
Mme DIDIER	139	Avis du CNB sur la cohérence d'ensemble des stratégies	Satisfait ou sans objet
M. DANTEC	402	Cohérence d'ensemble des stratégies régionales pour la biodiversité	Satisfait ou sans objet
M. DANTEC	397	Extension aux bassins écosystémiques	Satisfait ou sans objet
Mme LOISIER	259	Représentation du Centre national de la propriété forestière au sein du CNPN	Retiré
M. POHER	292	Comité départemental de la biodiversité	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CARDOUX	220	Conseil national de la chasse et de la faune sauvage	Rejeté
M. BÉRIT-DÉBAT	294	Conseil national de la chasse et de la faune sauvage	Rejeté
Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	559	Avis des CRB sur les orientations des délégations territoriales de l'AFB	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	558	Dénomination des comités de bassin outre-mer	Adopté
Mme DIDIER	140	Association du CRB à l'élaboration de la stratégie régionale pour la biodiversité.	Adopté
M. DANTEC	404	Association du CRB à l'élaboration de la stratégie régionale pour la biodiversité.	Adopté
M. DANTEC	406	Représentation équilibrée des différentes parties prenantes au sein des comités.	Adopté
Article 7 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. D. LAURENT	91	Précision de l'exclusion de l'activité agricole du champ de l'article	Rejeté
Article 7 ter A(nouveau)			

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DIDIER	141	Suppression de l'article	Adopté
M. POINTEREAU	242	Suppression de l'article.	Adopté
M. POHER	293	Suppression de l'article	Adopté
M. PELLEVAL	373	Précision sur le rapport.	Satisfait ou sans objet

Article(s) additionnel(s) après Article 7 ter A(nouveau)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DANTEC	410	Obligation de lutter contre le braconnage pour les fédérations de chasse.	Rejeté
M. DANTEC	412	Soumission de la liste des espèces dont la chasse est autorisée au Museum.	Rejeté

Article 7 ter (nouveau)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. POHER	295	Mission de collecte et de valorisation et de publicité des données relatives aux prélèvements des espèces de la faune sauvage faisant l'objet de captures et de destruction.	Rejeté
M. DANTEC	408	Idem	Rejeté
Mme PRIMAS	12	Conseil d'administration de l'ONCFS.	Adopté
M. CARDOUX	221	Conseil d'administration de l'ONCFS	Satisfait ou sans objet
M. CARDOUX	229	Conseil d'administration de l'ONCFS	Satisfait ou sans objet

TITRE III

Article 8

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	560	Rattachement d'un établissement public de l'État à un autre établissement public	Adopté

Article 9

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	589	Rédactionnel	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	570	Précision sur les missions de recherche de l'AFB	Adopté

M. BIGNON, rapporteur	622	Lutte contre des espèces invasives	Adopté avec modification
M. BIGNON, rapporteur	561	Appui auprès des acteurs socio-économiques.	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	562	Précision sur le soutien aux métiers.	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	567	Missions de police communes	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	563	Suivi des mesures de compensation.	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	568	Conseil d'administration de l'AFB	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	569	Rédactionnel	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	564	Comité d'orientation biodiversité ultramarine	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	565	Harmonisation de l'appellation des comités au sein de l'AFB	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	566	Délégations territoriales obligatoires	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	590	Précision sur les établissements publics de coopération environnementale	Adopté
M. DANTEC	414	Périmètre d'intervention de l'AFB	Rejeté
M. LABBÉ	369	Ajout des sols	Rejeté
M. DANTEC	416	Ajout des "sols"	Rejeté
Mme BONNEFOY	297	Information sur les phytosanitaires	Rejeté
Mme BILLON	324	Gestion des aires marines protégées	Rejeté
Mme AÏCHI	316	Complément aux missions de l'AFB pour la pollution des eaux	Retiré
Mme AÏCHI	318	Mission de l'AFB sur la pollution des eaux	Retiré
M. DANTEC	418	Rôle de collecte et de traitement des données relatives aux prélèvements pour l'AFB	Rejeté
M. CARDOUX	226	Mutualisation des moyens conditionnée.	Retiré
M. POINTEREAU	49	Mission d'appui aux acteurs socio-économiques	Adopté
M. D. LAURENT	74	Appui technique aux acteurs socio-économiques	Adopté
M. LASSERRE	117	Appui aux acteurs socio-économiques	Adopté
M. RAISON	187	Appui aux acteurs socio-économiques	Adopté
M. BIZET	477	Appui aux acteurs socio-économiques	Adopté

Mme BILLON	323	Appui technique et expertise pour la mise en œuvre des mesures de compensation	Retiré
M. PELLELAT	375	Appui et expertise technique pour la mise en œuvre de la compensation	Rejeté
M. POINTEREAU	51	Suppression des missions de police de l'AFB	Satisfait ou sans objet
M. D. LAURENT	76	Suppression des missions de police de l'AFB	Satisfait ou sans objet
M. RAISON	189	Suppression des missions de police de l'AFB	Satisfait ou sans objet
Mme BILLON	252	Suppression des missions de police de l'AFB	Satisfait ou sans objet
M. BIZET	535	Suppression des missions de police de l'AFB	Satisfait ou sans objet
M. CARDOUX	233	Suppression de la mission de police administrative de l'AFB	Satisfait ou sans objet
Mme AÏCHI	317	Pouvoir autonome de police administrative pour chaque bassin océanique ultramarin dans le secteur de la pêche.	Retiré
Mme DIDIER	142	Collectivités territoriales dans le CA de l'AFB	Satisfait ou sans objet
Mme CLAIREAUX	280	Conseil d'administration de l'AFB	Satisfait ou sans objet
Mme BILLON	321	Collectivités territoriales au sein du CA de l'AFB	Satisfait ou sans objet
Mme LOISIER	333	Présence d'une collectivité forestière au sein du CA de l'AFB	Satisfait ou sans objet
M. POINTEREAU	52	Représentants de la profession agricole au sein du CA de l'AFB	Satisfait ou sans objet
M. D. LAURENT	77	Professions agricoles au CA de l'AFB	Satisfait ou sans objet
M. LASSERRE	118	Professions agricoles au sein du CA de l'AFB	Satisfait ou sans objet
M. RAISON	190	Professions agricoles au sein du CA de l'AFB	Satisfait ou sans objet
M. BIZET	480	Professions agricoles au sein du CA de l'AFB	Satisfait ou sans objet
Mme LOISIER	334	Suppression de la représentation équilibrée des enjeux liés à la biodiversité, en particulier ultramarine	Satisfait ou sans objet
Mme LOISIER	260	Représentation des organisations professionnelles de propriétaires forestiers privés au sein du CA de l'AFB	Satisfait ou sans objet
M. DANTEC	423	Représentations significative des enjeux de l'outre-mer dans le conseil scientifique de l'AFB	Rejeté

M. POHER	298	Conseil scientifique placé auprès du CA	Adopté
M. DANTEC	419	Conseil scientifique placé auprès du CA	Adopté
Mme DIDIER	143	Programme pluriannuel d'intervention et contrat d'objectifs	Retiré
M. DANTEC	421	Programme pluriannuel d'intervention et contrat d'objectifs	Retiré
Mme LOISIER	261	Centre national de la propriété forestière au conseil scientifique de l'AFB	Retiré
M. POHER	300	Comité d'orientation relatif aux questions marines et littorales	Adopté
Mme LOISIER	262	Comité d'orientation permanent sur la forêt	Rejeté
Mme BILLON	325	Expérimentation des délégations territoriales avec les conseils régionaux.	Rejeté
Mme DIDIER	144	Territorialisation obligatoire de l'AFB	Adopté
Mme LOISIER	263	Représentants de la propriété forestière privée au sein des délégations territoriales de l'AFB	Rejeté
M. DANTEC	425	Affectation de la redevance pour pollutions diffuses à l'AFB	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 9			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. POINTEREAU	53	Polices de l'environnement	Rejeté
M. D. LAURENT	78	Polices de l'environnement	Rejeté
M. RAISON	191	Polices de l'environnement	Rejeté
M. CARDOUX	234	Polices de l'environnement	Rejeté
M. BIZET	482	Polices de l'environnement	Rejeté
M. DANTEC	426	Suppression des missions de police de l'ONCFS	Rejeté
Article 11 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PRIMAS	13	Suppression de l'article	Adopté
M. CARDOUX	230	Suppression de l'article	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	282	Suppression de l'article.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 11 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DIDIER	145	Rapport sur l'élargissement du périmètre de l'AFB à l'établissement public du Marais Poitevin	Retiré

Article 15 bis(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	571	Précision sur l'action des agences de l'eau	Adopté
M. D. LAURENT	79	Suppression de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité terrestre	Rejeté
M. GREMILLET	340	Suppression de l'extension du périmètre des agences de l'eau à la biodiversité terrestre.	Rejeté
M. BIZET	484	Suppression de l'extension du périmètre des agences de l'eau à la biodiversité terrestre	Rejeté
M. PELLELAT	377	Cohérence agences de l'eau et stratégies régionales pour la biodiversité	Adopté
M. DANTEC	427	Cohérence agences de l'eau et SRB	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 15 bis(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DIDIER	148	Suppression du prélèvement sur les agences de l'eau	Retiré
Article 16			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	637	Correction d'une erreur	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	591	Précision sur l'inventaire du patrimoine naturel	Adopté
TITRE III BIS			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 17 ter(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	586	Composition des comités de bassin	Adopté
M. POINTEREAU	54	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
M. D. LAURENT	80	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
M. LASSERRE	119	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet

M. GREMILLET	341	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
M. BIZET	485	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article 17 quater(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	588	Composition des conseils d'administration des agences de l'eau	Adopté
M. POINTEREAU	55	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
M. D. LAURENT	81	suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
M. GREMILLET	342	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
M. BIZET	486	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article 17 quinquies(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	582	Déontologie des CA des agences de l'eau	Adopté
M. POINTEREAU	56	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
M. D. LAURENT	82	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
M. LASSERRE	120	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
M. GREMILLET	343	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
M. BIZET	488	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 17 quinquies(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GENEST	109	Chasse au pigeon ramier	Rejeté

TITRE IV			
Article 18			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	609	Entrée en vigueur du dispositif APA	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	610	Précision sur les motifs de refus d'une autorisation	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	611	Rédactionnel	Adopté
Mme DIDIER	177	Alignement de la définition de la communauté d'habitants sur la convention pour la diversité biologique	Retiré
Mme BLANDIN	274	Alignement de la définition de la communauté d'habitants sur la convention pour la diversité biologique	Retiré
Mme BLANDIN	275	Modification de la définition de "collection"	Retiré
Mme DIDIER	178	Modification de la définition de "collection"	Rejeté
Mme BILLON	320	Exclure de l'APA les ressources présentes dans plusieurs pays	Retiré
Mme BLANDIN	264	Inclusion dans le champ d'application du dispositif des connaissances ne pouvant être attribuées à une communauté d'habitant	Retiré
Mme BLANDIN	265	Inclure dans le champ de l'APA les connaissances traditionnelles connues de longue date ayant fait l'objet de recours ou de contestation quant à leur appropriation abusive	Rejeté
Mme PRIMAS	41	Suppression des alinéas relatifs à l'entrée en vigueur du dispositif d'APA	Retiré
Mme BILLON	328	Suppression de la nouvelle utilisation	Retiré
Mme DIDIER	179	Engagement du bénéficiaire d'une autorisation APA à ne revendiquer aucun droit de propriété intellectuelle sur les traits natifs de la ressource	Adopté avec modification
M. LABBÉ	351	Engagement du bénéficiaire d'une autorisation APA à ne revendiquer aucun droit de propriété intellectuelle sur les traits natifs de la ressource	Adopté avec modification
Mme BLANDIN	266	Restitution des travaux de recherche aux communautés d'habitants	Retiré
Mme BLANDIN	267	Consentement préalable en cas d'accès aux ressources génétiques	Rejeté
Mme BLANDIN	268	Consultation des collectivités où sont présentes des communautés d'habitants	Rejeté
Mme BLANDIN	269	Consentement préalable des communautés d'habitants préalable à toute autorisation	Rejeté
M. MADRELLE	301	Consentement préalable des communautés d'habitants préalable à toute autorisation	Rejeté
Mme BLANDIN	271	Utilisation à des fins autres que celles mentionnées dans l'autorisation est interdite	Rejeté
Mme BLANDIN	272	Refus automatique de délivrance de l'autorisation APA	Retiré

Mme BILLON	329	Suppression des alinéas 71 à 73	Retiré
Mme BLANDIN	276	Affectation des ressources issues du partage des avantages sous réserve de l'accord des communautés d'habitants	Rejeté
Mme BLANDIN	273	Autorisation d'utilisation des connaissances traditionnelles associées "au vu" du procès-verbal de la consultation des communautés d'habitants	Rejeté
Mme BLANDIN	277	Transmission à l'INPI des informations sur la provenance de la ressource génétique ou de la connaissance traditionnelle associée	Rejeté
M. MADRELLE	302	Transmission à l'INPI des informations sur la provenance de la ressource génétique ou de la connaissance traditionnelle associée	Rejeté
M. MADRELLE	303	Extension du dispositif d'APA aux entreprises françaises opérant à l'étranger	Retiré
Article 20			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BILLON	332	Suppression de l'amende majorée en cas d'utilisation commerciale sans autorisation APA	Rejeté
M. MADRELLE	304	Amende de 5 % du chiffre d'affaires annuel global de l'entreprise	Retiré
Mme BLANDIN	278	Annulation des dépôts de brevets consécutifs à une utilisation commerciale sans autorisation au titre de l'APA	Rejeté
M. MADRELLE	305	Annulation des dépôts de brevets consécutifs à une utilisation commerciale sans autorisation au titre de l'APA	Rejeté
Article 26			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DIDIER	180	Suppression de l'article	Rejeté
M. LABBÉ	352	Encadrement de l'ordonnance par référence au TIRPAA	Rejeté
Article 26 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	612	Suppression d'un rapport	Adopté

TITRE V			
CHAPITRE IER			
Section 1			
Article 27			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	616	Association de la chambre d'agriculture à l'élaboration du projet de charte	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	617	Précision	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	618	Documents soumis pour avis au syndicat mixte du parc	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	619	Précision	Adopté
M. LASSERRE	121	Association de la chambre d'agriculture à l'élaboration du projet de charte	Retiré
M. POINTEREAU	57	Association et saisine pour avis de la chambre d'agriculture sur le projet de charte	Retiré
M. D. LAURENT	83	Association et saisine pour avis de la chambre d'agriculture sur le projet de charte	Rejeté
M. BIZET	489	Association et saisine pour avis de la chambre d'agriculture sur le projet de charte	Rejeté
M. LASSERRE	122	Saisine pour avis de la chambre d'agriculture sur le projet de charte	Retiré
M. POHER	306	Adhésion au syndicat mixte d'un parc pour la durée de classement	Retiré
M. LABBÉ	359	Adhésion au syndicat mixte d'un parc pour la durée de classement	Rejeté
M. DURAN	330	Compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte d'un parc	Adopté
M. COURTEAU	205	Compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte d'un parc	Adopté
M. HUSSON	134	Compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte d'un parc	Rejeté
Mme BILLON	250	Documents soumis pour avis au syndicat d'un parc	Adopté
Mme E. GIRAUD	336	Documents soumis pour avis au syndicat d'un parc	Adopté
M. LABBÉ	356	Documents soumis pour avis au syndicat d'un parc	Satisfait ou sans objet
Article 27 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PRIMAS	14	Suppression de l'article	Adopté

M. HUSSON	133	Compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte d'un parc	Satisfait ou sans objet
M. COURTEAU	204	Compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte d'un parc	Satisfait ou sans objet
Article 28			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HUSSON	129	Suppression des propositions d'harmonisation des SCoT	Adopté
M. COURTEAU	206	Suppression des propositions d'harmonisation des SCoT	Adopté
M. HUSSON	130	Contenu des propositions d'harmonisation des SCoT	Satisfait ou sans objet
M. COURTEAU	207	Contenu des propositions d'harmonisation des SCoT	Satisfait ou sans objet
M. LABBÉ	357	Propositions d'harmonisation des documents de gestion locale de l'eau et de prévention des inondations	Retiré
Mme E. GIRAUD	337	Propositions d'harmonisation des documents de gestion locale de l'eau et de prévention des inondations	Rejeté
Article 29			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. POINTEREAU	520	Suppression de l'article	Adopté
M. POINTEREAU	8	Suppression du conditionnement du RLP à l'existence de dispositions dans la charte	Satisfait ou sans objet
M. DANTEC	431	Suppression de la réintroduction de la publicité dans un parc naturel régional à proximité des centres commerciaux	Satisfait ou sans objet
Article 31			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	600	Rédactionnel	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 31 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DANTEC	433	Interdiction absolue de la culture d'OGM dans les parcs naturels régionaux et les parcs nationaux	Rejeté
Mme DIDIER	149	Interdiction des OGM dans les parcs avec l'accord majoritaire des exploitants agricoles	Retiré

Article(s) additionnel(s) après Article 31 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LABBÉ	360	Inscription de l'association Réserves naturelles de France dans le code de l'environnement	Retiré
M. PELLELAT	524	Inscription de l'association Réserves naturelles de France dans le code de l'environnement	Rejeté
Section 2			
Article 32			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	602	Rédactionnel	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	635	Extension du périmètre des EPCE	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	603	Conseil d'administration des EPCE	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	638	Rectification d'une erreur matérielle	Adopté
M. PELLELAT	516	Intégration des conservatoires d'espaces naturels aux EPCE	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 32			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CARDOUX	223	Réglementation de certaines activités dans les réserves naturelles	Retiré
Section 2 bis			
Article(s) additionnel(s) après Article 32 bis A(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DIDIER	150	Plan de gestion pour l'acquisition de sites espaces naturels sensibles	Adopté avec modification
M. POINTEREAU	244	Affouillements du sol pour la création de réserves d'eau à usage agricole	Retiré
M. RAISON	200	Affouillements du sol pour la création de réserves d'eau à usage agricole	Retiré

Section 3			
Article 32 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	613	Missions des établissements publics territoriaux de bassin	Adopté
Article 32 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	604	Développement des réserves de biosphère et des sites Ramsar	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 32 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DANTEC	435	Modulation de la dotation de solidarité rurale	Retiré
Section 5			
Article 32 quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PRIMAS	26	Suppression de l'article	Adopté
M. RAISON	201	Suppression de l'article	Adopté
Mme DIDIER	152	Suppression de l'article	Adopté
Article 32 quinquies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	601	Rédactionnel	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 32 quinquies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RICHARD	338	Agence des espaces naturels de la région Ile-de-France	Satisfait ou sans objet

CHAPITRE II			
Section 1 A			
Article(s) additionnel(s) avant Article 33 A (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DANTEC	438	Tierce expertise pour les dérogations en matière d'espèces protégées	Adopté avec modification
Article 33 A (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	605	Rédactionnel	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	606	Rédactionnel	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	632	Agrément des opérateurs de compensation	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	607	Contrat avec le propriétaire et le locataire	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	620	Contenu des réserves d'actifs naturels	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	621	Modalité de mise en œuvre d'office de la compensation	Adopté
Mme DIDIER	154	Suppression de l'article	Rejeté
M. D. LAURENT	92	Suppression de l'article	Rejeté
M. DANTEC	440	Réalisation d'un inventaire exhaustif en vue de la compensation	Rejeté
M. DANTEC	444	Suppression des dispositions relatives aux réserves d'actifs naturels	Rejeté
Mme DIDIER	155	Suppression des dispositions relatives aux réserves d'actifs naturels	Rejeté
Mme BILLON	246	Suppression de la référence aux obligations réelles environnementales	Retiré
Mme PRIMAS	27	Suppression de la référence aux obligations réelles environnementales	Retiré
M. POINTEREAU	58	Suppression de la référence aux obligations réelles environnementales	Retiré
M. GREMILLET	512	Suppression de la référence aux obligations réelles environnementales	Rejeté
Mme BONNEFOY	307	Compensation par le cahier des charges des SAFER	Retiré
Mme DIDIER	156	Exclusion des personnes privées de l'activité d'opérateur de compensation	Rejeté
M. PELLEVAL	526	Agrément des opérateurs de compensation	Satisfait ou sans objet
Mme BONNEFOY	308	Renvoi à un décret en Conseil d'État	Rejeté

Mme BILLON	247	Précision des missions des opérateurs par décret	Satisfait ou sans objet
M. POINTEREAU	59	Précision sur l'acte conclu avec le propriétaire d'un terrain	Satisfait ou sans objet
M. LASSERRE	123	Précision sur l'acte conclu avec le propriétaire d'un terrain	Satisfait ou sans objet
M. POINTEREAU	60	Inversion de l'ordre des cocontractants pour la mise en œuvre de la compensation	Retiré
Mme BILLON	248	Inversion de l'ordre des cocontractants pour la mise en œuvre de la compensation	Retiré
M. LASSERRE	124	Précision sur l'acte conclu avec le propriétaire d'un terrain	Satisfait ou sans objet
Mme BILLON	249	Précision sur le fonctionnement d'une réserve d'actifs naturels.	Retiré
Mme DIDIER	157	Avis conforme du CNB sur le décret relatif aux réserves d'actifs naturels	Rejeté
M. DANTEC	442	Sanctions administratives en matière de compensation	Retiré
Mme BONNEFOY	309	Publication par les maîtres d'ouvrage des mesures compensatoires	Retiré
M. DANTEC	443	Publication par les maîtres d'ouvrage des mesures compensatoires	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 33 A (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	634	Inventaire des espaces naturels pour la compensation	Adopté
M. PELLEVAL	527	Rapport sur les opérateurs de compensation et les réserves d'actifs naturels	Rejeté
M. DANTEC	445	Interdiction de la destruction de fonctions écologiques	Rejeté
Section 1			
Article 33			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	633	Contenu du contrat	Adopté
M. POINTEREAU	61	Suppression de l'article	Retiré
M. GREMILLET	339	Suppression de l'article	Retiré
M. BIZET	490	Suppression de l'article	Rejeté
M. D. LAURENT	84	Suppression de l'article	Rejeté
Mme PRIMAS	28	Fixation par décret des obligations réelles environnementales possibles	Retiré
Mme PRIMAS	40	Contenu obligatoire du contrat donnant naissance aux obligations réelles	Satisfait ou sans objet

Mme PRIMAS	29	Lien entre obligation réelle et contrepartie	Adopté
Mme PRIMAS	30	Conclusion du contrat sous forme authentique et exonération de droits	Adopté
M. CARDOUX	227	Accord préalable des autres détenteurs de droits et d'usages	Adopté
Article 33 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	630	Suppression de l'article	Adopté
M. BIZET	508	Suppression de l'article	Adopté
Article 33 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	631	Suppression de l'article	Adopté
M. BIZET	510	Suppression de l'article.	Adopté
Section 2			
Article 34			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. POINTEREAU	62	Suppression de l'article	Adopté
Mme PRIMAS	31	Suppression de l'article	Adopté
M. D. LAURENT	85	Suppression de l'article	Adopté
M. LASSERRE	125	Suppression de l'article	Adopté
Mme BILLON	253	Suppression de l'article	Adopté
M. RAISON	202	Suppression de l'article	Adopté
M. BONNECARRÈRE	257	Suppression de l'article	Adopté
M. BIZET	491	Suppression de l'article	Adopté
Section 3			
Article 35			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIZET	493	Suppression de l'article	Rejeté
M. D. LAURENT	87	Suppression de l'article	Rejeté
Mme PRIMAS	32	Objectif initial de l'assolement en commun	Adopté

Section 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	623	Cohérence avec la modification à l'article suivant	Adopté
Article 36			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	624	Aménagement foncier agricole et forestier	Adopté
M. BIZET	494	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Mme PRIMAS	33	Suppression de l'article	Retiré
M. D. LAURENT	86	Suppression de l'article.	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 36			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LOISIER	176	Avis du CNPF sur les documents d'urbanisme	Adopté
Article 36 bis A(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LOISIER	174	Espaces boisés soumis à un document de gestion	Retiré
M. RAISON	193	Débits des cours d'eau en zone de montagne et de piémont méditerranéens	Retiré
Article 36 bis (nouveau)			
Section 5			
Article(s) additionnel(s) après Article 36 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BONNEFOY	310	Cession de terrains aux conservatoires régionaux d'espaces naturels	Adopté
M. PELLELAT	379	Cession de terrains aux conservatoires régionaux d'espaces naturels	Adopté
M. RAISON	213	Réduction d'impôt sur l'impôt de solidarité sur la fortune	Adopté avec modification
M. PELLELAT	381	Réduction d'impôt sur l'impôt de solidarité sur la fortune	Adopté avec modification
M. LABBÉ	365	Missions des conservatoires d'espaces naturels	Adopté

Mme DIDIER	153	Missions des conservatoires d'espaces naturels	Adopté
M. PELLEVAL	383	Extension des missions des conservatoires d'espaces naturels	Adopté
Section 6			
Article 36 quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DANTEC	449	Prescriptions liées aux espaces de continuités écologiques	Rejeté
M. DANTEC	447	Définition des espaces de continuités écologiques	Rejeté
Section 6 bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 36 quinquiesA (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SAVARY	5	Suppression de l'article	Adopté
M. LEFÈVRE	3	Suppression de l'article	Adopté
M. PELLEVAL	7	Suppression de l'article	Adopté
Mme PRIMAS	15	Suppression de l'article	Adopté
Mme BILLON	319	Suppression du décompte des places imperméabilisées	Satisfait ou sans objet
Article 36 quinquiesB (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	608	Suppression de l'article	Adopté
CHAPITRE III			
Section 1			
Article 37			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	573	Clarification rédactionnelle	Adopté

Mme PRIMAS	34	Prise en compte de mesures contractuelles pour justifier la dérogation aux obligations Natura 2000.	Satisfait ou sans objet
Section 2			
Article 38			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PELLELAT	518	Supprimer la possibilité d'associer un comité régional de pêche ou de conchyliculture à la gestion d'une réserve naturelle maritime.	Rejeté
M. LABBÉ	361	Supprimer la possibilité d'associer un comité régional de pêche ou de conchyliculture à la gestion d'une réserve naturelle maritime.	Rejeté
Mme PRIMAS	35	Possibilité de confier la gestion d'une réserve naturelle maritime à un comité régional de pêche ou de conchyliculture.	Retiré
M. BIGNON, rapporteur	574	Possibilité de confier la gestion d'une réserve naturelle maritime à un comité régional de pêche ou de conchyliculture.	Adopté
Mme BONNEFOY	311	Préciser que les comités régionaux des pêches ou de la conchyliculture contribuent au bon état écologique des ressources halieutiques.	Rejeté
M. DANTEC	450	Préciser que les comités régionaux des pêches ou de la conchyliculture contribuent au bon état écologique des ressources halieutiques.	Rejeté
Section 3			
Article 39			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DIDIER	158	Suppression de l'exemption d'enquête publique pour les projets d'îles artificielles et d'installations sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive.	Retiré
Article 40			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme CLAIREAUX	370	Ajout d'une condition à la dispense d'obligation de démantèlement des installations en ZEE ou sur le plateau continental	Adopté
Mme BILLON	322	Ajout d'une condition à la dispense d'obligation de démantèlement des installations en ZEE ou sur le plateau continental	Adopté
M. DANTEC	455	Élargissement du champ de la redevance appliquée aux activités en ZEE ou sur le plateau continental.	Retiré

Section 5			
Article 43			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DIDIER	159	Non-dissociation du substrat et de la colonne d'eau sur-jacente dans la définition du périmètre d'une zone de conservation halieutique.	Rejeté
M. DANTEC	532	Non-dissociation du substrat et de la colonne d'eau sur-jacente dans la définition du périmètre d'une zone de conservation halieutique.	Rejeté
Mme PRIMAS	36	Réécriture de la procédure de classement et des modalités d'évolution d'une zone de conservation halieutique.	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	639	Précision sur l'évolution du périmètre de la zone de conservation halieutique	Adopté
M. LABBÉ	362	Instauration d'un plan de gestion des zones de conservation halieutiques.	Rejeté
M. PELLEVAL	531	Instauration d'un plan de gestion des zones de conservation halieutiques.	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 43			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. REVET	331	Élaboration d'un schéma régional des secteurs maritimes à protéger.	Retiré
Article 43 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	575	Suppression d'un rapport	Adopté
Article 44			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	592	Correction d'une erreur	Adopté
Article 45			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	593	Aires marines dans le champ de compétence de l'AFB	Adopté

Section 6			
Article(s) additionnel(s) après Article 46 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LABBÉ	349	Encadrement des delphinariums par décret en Conseil d'État.	Rejeté
CHAPITRE IV			
Article 47			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	576	Prolongation de la mise à disposition d'agents contractuels au profit du Conservatoire du littoral.	Adopté
Mme DIDIER	160	Prolongation de la mise à disposition d'agents contractuels au profit du Conservatoire du littoral.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 47			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DANTEC	457	Accord des autorités pour l'intégration de parcelles classées en réserve naturelle au sein des plans départementaux des espaces, sites, itinéraires relatifs aux sports de nature (PDESI).	Rejeté
Article 49			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	577	Amélioration du dispositif de transfert de biens sans maître au Conservatoire du littoral.	Adopté
Mme DIDIER	161	Amélioration du dispositif de transfert de biens sans maître au Conservatoire du littoral.	Sans objet
CHAPITRE IVBIS			
Article(s) additionnel(s) avant Article 51 quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	587	Point de départ du délai de prescription des délits de pollution des eaux marines et fluviales	Adopté
Mme BONNEFOY	312	Allonger à trente ans le délai de prescription des délits de pollution des eaux marines et fluviales.	Retiré
Article(s) additionnel(s) avant Article 51 quinquies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DIDIER	162	Permettre aux associations de protection de l'environnement agréées d'exercer les droits reconnus à la partie civile en cas d'inobservations d'obligations non pénalement sanctionnées.	Retiré

M. DANTEC	459	Permettre aux associations de protection de l'environnement agréées d'exercer les droits reconnus à la partie civile en cas d'inobservances d'obligations non pénalement sanctionnées.	Retiré
M. DANTEC	461	Intérêt à agir des associations de protection de l'environnement en cas d'inexécution des engagements unilatéraux ou contractuels pris en matière environnementale par les entreprises.	Rejeté
Article 51 quinquies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PRIMAS	37	Amendement de précision rédactionnelle	Adopté
Article 51 octies(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. POINTEREAU	64	Suppression de l'article	Retiré
M. D. LAURENT	89	Suppression de l'article	Rejeté
M. RAISON	197	Suppression de l'article	Retiré
M. BIZET	498	Suppression des 1° et 2° de l'article	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 51 octies(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BOUCHET	98	Relever le délai de révision du SDAGE de six à dix ans.	Rejeté
Article 51 nonies(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PRIMAS	38	Suppression de l'article	Rejeté
M. POINTEREAU	65	Suppression de l'article	Rejeté
M. LASSERRE	126	Suppression de l'article	Rejeté
M. RAISON	195	Suppression de l'article	Rejeté
M. BIZET	500	Suppression de l'article	Rejeté
Article 51 decies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. POHER	110	Définition du cours d'eau	Retiré
M. LABBÉ	354	Définition du cours d'eau	Rejeté

Article(s) additionnel(s) après Article 51 decies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. POINTEREAU	172	Articulation entre la continuité écologique des cours d'eau et la préservation des moulins.	Adopté
M. POINTEREAU	173	Exonération de taxe foncière pour les parties d'installations hydroélectriques à visée environnementale	Retiré
Article 51 undecies(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	578	Rédactionnel	Adopté
Article 51 duodecies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	579	Rédactionnel	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	580	Rédactionnel	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	585	Précision sur la planification de l'espace maritime	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	583	Précision sur les documents stratégiques de façade ou de bassin maritime	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	581	Rédactionnel	Adopté
Article 51 terdecies(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. POINTEREAU	9	Suppression de l'article	Adopté
Article 51quaterdecies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PRIMAS	39	Suppression de l'interdiction des néonicotinoïdes	Adopté
M. POINTEREAU	66	Suppression de l'interdiction des néonicotinoïdes	Adopté
M. LEFÈVRE	96	Suppression de l'interdiction des néonicotinoïdes	Adopté
M. LASSERRE	127	Suppression de l'interdiction des néonicotinoïdes	Adopté
M. RAISON	196	Suppression de l'interdiction des néonicotinoïdes	Adopté
M. BIZET	502	Suppression de l'interdiction des néonicotinoïdes	Adopté

Article 51 sexdecies(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	572	Suppression de l'article	Adopté
M. DANTEC	470	Espèces invasives	Sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 51 sexdecies(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DIDIER	181	Suspension/interdiction des semences issues de mutagenèse tolérantes aux herbicides	Rejeté
M. LABBÉ	353	Suspension/interdiction des semences issues de mutagenèse tolérantes aux herbicides	Rejeté
M. LABBÉ	363	Interdiction des pesticides CMR	Rejeté
M. LABBÉ	368	Étiquetage des huîtres.	Rejeté
CHAPITRE V			
Article 52			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	614	Sanction des atteintes aux espèces.	Adopté
M. RAISON	192	Sanction des atteintes aux espèces dans le cas d'une activité à but lucratif	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 52 ter(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DANTEC	465	Amende pour l'incitation au non-respect des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement (protection des espèces de faune et de flore sauvages)	Retiré
Article 53 bis(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PRIMAS	16	Alignement du délai de transmission des PV d'infraction pour les gardes particuliers	Adopté
M. CARDOUX	224	Alignement du délai de transmission des PV d'infraction pour les gardes particuliers	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 53 bis(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CARDOUX	235	Police de la chasse	Retiré

M. CARDOUX	225	Pouvoir de saisie des gardes-chasse particuliers et des agents de développement des fédérations des chasseurs	Retiré
M. POHER	313	Rétablissement de l'habilitation des agents des collectivités territoriales à constater les infractions relatives à la circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels et à la faune et la flore protégée	Adopté avec modification
M. LABBÉ	358	Rétablissement de l'habilitation des agents des collectivités territoriales à constater les infractions relatives à la circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels et à la faune et la flore protégée	Satisfait ou sans objet
Article 54			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DANTEC	533	Réécriture de la procédure de transaction pénale	Rejeté
Article 54 ter(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PRIMAS	17	Suppression d'article.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 54 quinquies(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DIDIER	163	Inclure les dommages à l'environnement dans les délits non intentionnels pour lesquels la responsabilité pénale d'une personne physique peut être engagée.	Retiré
M. DANTEC	467	Inclure les dommages à l'environnement dans les délits non intentionnels pour lesquels la responsabilité pénale d'une personne physique peut être engagée.	Retiré
Mme DIDIER	164	Pénalisation des sévices graves ou de nature sexuelle, et des actes de cruauté à l'encontre des animaux sauvages.	Rejeté
M. DANTEC	468	Pénalisation des sévices graves ou de nature sexuelle, et des actes de cruauté à l'encontre des animaux sauvages.	Rejeté
Article 56			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DIDIER	165	Interdiction du chalutage en eaux profondes.	Adopté

Article 57 bis(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	615	Suppression de l'article	Adopté
CHAPITRE VI			
Article 58			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	536	Amendement de coordination	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	537	Rétablissement des prérogatives des fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et des associations agréées de pêcheurs professionnels	Adopté
Mme PRIMAS	18	Coordination	Adopté
Mme PRIMAS	19	Rétablissement de la compatibilité du schéma départemental de gestion cynégétique avec les programmes régionaux de la forêt et du bois	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 58			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PRIMAS	20	Prolongation de la validité du schéma départemental de gestion cynégétique	Adopté
M. CARDOUX	222	Prolongation de la validité du schéma départemental de gestion cynégétique	Adopté
CHAPITRE VII			
Article 59			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	538	Amendement rédactionnel	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	626	Suppression de la référence à la correction d'une erreur matérielle dans le champ de l'habilitation	Adopté
Mme DIDIER	166	Suppression de l'article	Rejeté
Mme PRIMAS	21	Suppression de l'habilitation à procéder par ordonnance relative aux fédérations interdépartementales de chasseurs	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 59			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PRIMAS	22	Fédérations interdépartementales des chasseurs	Adopté

Article 59 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	545	Amendement rédactionnel	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 59 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAISON	95	Encadrement de la détention d'espèces non domestiques protégées	Adopté
M. PATRIAT	128	Encadrement de la détention en captivité d'espèces non domestiques protégées	Adopté
Article 60			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BÉRIT-DÉBAT	296	Suppression de l'article	Rejeté
Mme PRIMAS	23	Suppression des termes d'"animaux nuisibles" et précision du cadre applicable aux opérations de destruction d'animaux	Adopté
M. CARDOUX	228	Suppression des termes d'"animaux nuisibles" et précision du cadre applicable aux opérations de destruction d'animaux	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 60			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BÉRIT-DÉBAT	299	Modification du régime de destruction des animaux nuisibles	Rejeté
Article 61			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	628	Police du maire en matière de lutte contre l'insalubrité des mares	Adopté
M. POINTEREAU	67	Précision du champ de l'habilitation	Satisfait ou sans objet

Article 62			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	539	Suppression de l'habilitation relative à l'extension des espaces protégés aux eaux sous juridiction de l'État et aux espaces du plateau continental	Adopté
M. D. LAURENT	94	Précision suivant laquelle l'articulation des plans d'action pour le milieu marin avec divers schémas (SDAGE, documents d'objectifs des sites Natura 2000) ne peut aboutir à l'ajout de nouvelles mesures réglementaires dans ces schémas	Rejeté
M. BIZET	504	Précision suivant laquelle l'articulation des plans d'action pour le milieu marin avec divers schémas (SDAGE, documents d'objectifs des sites Natura 2000) ne peut aboutir à l'ajout de nouvelles mesures réglementaires dans ces schémas	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 62			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	540	Extension des espaces protégés aux eaux sous juridiction de l'État et aux espaces du plateau continental	Adopté
Mme LOISIER	175	Avis du centre national de la propriété forestière sur les SDAGE	Adopté
Article 64			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	541	Suppression de deux habilitations à procéder par ordonnance en vue de les inscrire dans la loi	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 64			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	542	Modifications techniques apportées au régime des sites Natura 2000	Adopté
Article 66			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAISON	198	Suppression de l'article	Rejeté
M. BIZET	506	Suppression de l'article	Rejeté
M. D. LAURENT	93	Suppression de l'habilitation à procéder par ordonnance pour définir le champ des infractions non intentionnelles du code de l'environnement	Rejeté

Article 67			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	544	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme DIDIER	167	Suppression de l'article	Rejeté
M. PELLELAT	522	Indiquer que le remplacement des instances consultatives existantes par une instance consultative unique est facultatif	Rejeté
Mme BILLON	327	Extension de l'habilitation aux espaces naturels sensibles	Rejeté
M. LABBÉ	367	Extension de l'habilitation aux espaces naturels sensibles	Rejeté
M. PELLELAT	519	Extension de l'habilitation aux espaces naturels sensibles	Rejeté
Article 68			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	629	Suppression de l'article	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 68 ter A(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DANTEC	463	Rétablissement de la nature contraventionnelle des infractions à la réglementation des réserves naturelles	Adopté
M. PELLELAT	529	Rétablissement de la nature contraventionnelle des infractions à la réglementation des réserves naturelles	Adopté
CHAPITRE VIII			
Article 68 quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PRIMAS	24	Suppression de l'article	Adopté
M. CARDOUX	231	Suppression de l'article	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	283	Suppression de l'article	Adopté
Article 68 quinquies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	4	Suppression de l'article	Adopté
Mme PRIMAS	25	Suppression de l'article	Adopté

M. GILLES	100	Suppression de l'article	Adopté
M. CARDOUX	232	Suppression de l'article	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT	284	Suppression de l'article	Adopté
Article 68 sexies(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	625	Opérations de déboisement non soumises à compensation	Adopté
M. F. MARC	314	Opérations de déboisement non soumises à compensation	Adopté
Mme BILLON	326	Opérations de déboisement non soumises à compensation	Satisfait ou sans objet
M. LABBÉ	366	Périmètre des opérations de défrichement soumises à compensation	Satisfait ou sans objet
M. PELLEVAL	514	Périmètre des opérations de défrichement soumises à compensation	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 68 sexies(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LASSERRE	111	Définition des services environnementaux	Satisfait ou sans objet
M. RAISON	199	Définition des services environnementaux	Satisfait ou sans objet
M. POINTEREAU	243	Définition des services environnementaux	Satisfait ou sans objet
M. DANTEC	534	Extension du recensement et du contrôle des prélèvements et relâchers	Rejeté
M. DANTEC	429	Interdire la pose de poteaux creux et non obturés.	Retiré
TITRE VI			
CHAPITRE IER			
Article 69			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	636	Rétablissement de la procédure d'inscription	Adopté
M. de NICOLAY	101	Rétablissement de l'inscription	Satisfait ou sans objet
Mme FÉRAT	102	Rétablissement de la procédure d'inscription	Satisfait ou sans objet

Mme FÉRAT	103	Coordination par rapport au rétablissement de l'inscription	Satisfait ou sans objet
Mme FÉRAT	104	Coordination par rapport au rétablissement de l'inscription	Satisfait ou sans objet
Mme FÉRAT	105	Coordination par rapport au rétablissement de l'inscription	Satisfait ou sans objet
Mme DIDIER	168	Extension du champ de l'inscription	Satisfait ou sans objet
M. LABBÉ	346	Extension du champ de l'inscription	Satisfait ou sans objet
Mme FÉRAT	106	Coordination par rapport au rétablissement de l'inscription	Satisfait ou sans objet
M. POHER	315	Modalités de confirmation de l'inscription	Satisfait ou sans objet
Mme DIDIER	169	Modalités de confirmation de l'inscription	Satisfait ou sans objet
M. LABBÉ	345	Modalités de confirmation de l'inscription	Satisfait ou sans objet
M. LABBÉ	364	Impossibilité de désinscrire certains sites	Satisfait ou sans objet
Mme FÉRAT	107	Coordination par rapport au rétablissement de l'inscription	Satisfait ou sans objet
Article 71			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	595	Rédactionnel	Adopté
M. LABBÉ	344	Rédactionnel	Satisfait ou sans objet
CHAPITRE II			
Article 72			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	599	Élaboration de l'atlas de paysages.	Adopté
M. BIGNON, rapporteur	598	Objectifs de qualité paysagère	Adopté
M. POINTEREAU	68	Suppression des dispositions relatives aux objectifs de qualité paysagère	Satisfait ou sans objet

M. D. LAURENT	90	Suppression des dispositions relatives aux objectifs de qualité paysagère	Satisfait ou sans objet
M. BONNECARRÈRE	258	Suppression des dispositions relatives aux objectifs de qualité paysagère	Satisfait ou sans objet
M. BIZET	495	Suppression des dispositions relatives aux objectifs de qualité paysagère	Satisfait ou sans objet
M. HUSSON	131	Contenu des objectifs de qualité paysagère	Satisfait ou sans objet
M. COURTEAU	208	Contenu des objectifs de qualité paysagère	Satisfait ou sans objet
M. HUSSON	132	Contenu des objectifs de qualité paysagère	Satisfait ou sans objet
M. COURTEAU	209	Contenu des objectifs de qualité paysagère	Satisfait ou sans objet
M. LABBÉ	355	Éléments de paysage	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 72			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	597	Mission paysagère des CAUE	Adopté
Mme BLANDIN	279	Protection des alignements d'arbres	Retiré
Article 72 bis(nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	596	Rédactionnel	Adopté
Article 74 (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON, rapporteur	543	Suppression de l'article	Adopté
M. RAISON	1	Suppression de l'article	Adopté
M. CHARON	2	Suppression de l'article	Adopté
M. COMMEINHES	6	Suppression de l'article	Adopté
M. LENOIR	10	Suppression de l'article	Adopté
Mme FÉRAT	108	Suppression de l'article	Adopté

Nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité – Examen de la proposition de loi organique

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – La proposition de loi organique actualisant la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution modifie le tableau annexé pour y inclure le président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité. Cela implique que la nomination à cette fonction par le président de la République interviendra après avis des commissions parlementaires compétentes, à l'issue d'une audition publique de la personnalité pressentie. En l'espèce, c'est notre commission qui sera compétente.

L'article 2 prévoit une date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015, que l'on repoussera en séance publique.

Je vous propose d'adopter cette proposition de loi organique sans modification.

La proposition de loi organique est adoptée sans modification.

La réunion est levée à 12 h 25.

Mercredi 15 juillet 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Deuxième dividende numérique et poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre – Examen du rapport pour avis

La réunion est ouverte à 9 heures.

M. Hervé Maurey, président. – Notre commission a demandé à être saisie pour avis de la proposition de loi relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre (TNT), car la couverture numérique du territoire est une de nos préoccupations majeures et ce texte est un bon vecteur pour en réaffirmer le caractère prioritaire. Nous devons rappeler au gouvernement qu'il doit en faire une priorité dans ses relations avec les opérateurs. La commission de la culture a été saisie au fond ; le texte sera examiné en séance publique le 22 juillet, moins d'un mois après son adoption par l'Assemblée nationale dans le cadre de la procédure accélérée – signe de l'impatience, voire de la précipitation du gouvernement...

Je cède la parole à notre collègue Patrick Chaize, spécialiste reconnu de cette question et président de l'Avicca (Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel), pour son premier rapport.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Notre commission s'est saisie pour avis de cette proposition de loi qui accompagne le transfert de la bande de fréquences 700 MHz, aujourd'hui affectée à l'audiovisuel, vers l'Internet mobile. L'expression « dividende numérique » désigne la libération de certaines bandes de fréquences radio pour de nouveaux usages, du fait du passage de la télévision analogique à la TNT. Les fréquences de cette bande sont parfois appelées « fréquences en or » car leurs propriétés physiques permettent aux ondes de se propager sur un territoire plus important et de mieux pénétrer à l'intérieur des

logements. La définition de leurs conditions d'utilisation par les opérateurs présente par conséquent des enjeux importants pour l'aménagement numérique du territoire et l'amélioration de la couverture mobile. C'est une occasion à saisir pour lutter contre la fracture numérique.

Les fréquences radio étant des ressources rares, qui appartiennent au domaine public de l'État, la loi prévoit qu'elles font l'objet d'autorisations d'utilisation attribuées après appel à candidatures. Le cadre de cette procédure et les obligations imposées aux opérateurs lauréats sont fixés par le ministre chargé des communications électroniques, sur proposition de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep).

S'agissant du réseau 2G, la couverture de la population demeure incomplète. Un programme national de résorption des zones blanches a été mis en œuvre à partir de 2003, mais certaines communes du programme ne sont toujours pas couvertes, tandis que certaines communes non couvertes ne sont pas intégrées au programme actuel. Il est insupportable qu'en 2015 certains de nos concitoyens soient isolés de toute communication mobile, en plus des autres inégalités territoriales dont ils peuvent pâtir.

En matière de 3G, la situation est encore plus insatisfaisante : plus de 2 200 communes ne sont toujours pas couvertes. En 2010, les trois principaux opérateurs commerciaux, rejoints ultérieurement par Free, s'étaient engagés par un accord collectif à couvrir en 3G l'intégralité des communes situées en zone blanche 2G avant la fin 2013. À ce jour, à peine un tiers de l'accord a été mis en œuvre. Les communes concernées sont privées d'Internet mobile, voire, pour nombre d'entre elles, d'un haut débit fixe de qualité. Le risque de voir des territoires et des citoyens isolés augmente, alors que le développement des usages rend chaque jour plus pénalisante l'absence d'accès Internet de qualité.

Les licences dans la bande 800 ayant été attribuées en 2012, la couverture en 4G est logiquement inachevée. La progression des déploiements a été plus rapide que prévue : fin 2014, 70 % de la population est couverte par un réseau 4G. C'est positif. Toutefois, ce déploiement rapide en zone dense, ne préjuge en rien de la couverture des territoires moins denses, donc moins rentables pour les opérateurs. La zone de déploiement prioritaire n'a de prioritaire que le nom : elle correspond, de fait, aux territoires qui seront couverts plus tard...

Face à ce constat et aux revendications légitimes de nos concitoyens, le gouvernement s'est enfin décidé à réagir. À la suite du comité interministériel aux ruralités de mars dernier, des dispositions ont été insérées dans le projet de loi sur la croissance et l'activité pour compléter et achever le programme de résorption des zones blanches 2G d'ici la fin 2016, transformer l'accord 3G entre opérateurs en programme obligatoire à mettre en œuvre d'ici la mi-2017, et améliorer la couverture hors centre-bourg en aidant les collectivités à financer des points hauts. Si ces nouvelles dispositions vont dans le bon sens. Il faudra toutefois faire preuve de vigilance sur leur mise en œuvre.

À cet état des lieux insatisfaisant s'ajoute la problématique, plus générale, des mesures de la couverture mobile. Les cartes de couverture des opérateurs et les critères visant à évaluer le respect des obligations réglementaires ne correspondent pas à l'expérience réelle de nos concitoyens. En théorie, 99,9 % de la population est couverte par la téléphonie mobile 2G. Or on rencontre ce 0,1 % restant partout ! Il ne suffit pas d'être dans une commune couverte pour avoir accès au réseau, tout comme un accès théorique ne garantit pas une qualité de service acceptable. La connaissance précise de la situation pour les réseaux de

différentes générations est la condition *sine qua non* d'une mise en œuvre pertinente des actions de résorption des zones blanches.

L'article 8 *bis* de la proposition de loi, inséré à l'Assemblée nationale, reprend les dispositions de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, proposée par Xavier Pintat, pour l'attribution, à l'époque, de la bande de fréquences des 800 MHz. Ces dispositions encadrent le contenu du cahier des charges défini par l'Arcep pour la mise aux enchères des fréquences, en imposant une prise en compte prioritaire de l'aménagement numérique du territoire dans la définition des obligations de déploiement. Ces fréquences ayant vocation à être utilisées pour déployer le réseau 4G, mais également pour un futur réseau 5G, les obligations de déploiement et leurs échéances seront décisives pour l'inclusion numérique de tous les territoires.

Compte tenu du calendrier très resserré retenu par le gouvernement, ce cahier des charges a déjà été défini et approuvé par le ministre de l'économie et la secrétaire d'État chargée du numérique. Je crains que la préoccupation d'aménagement numérique du territoire soit victime de cette précipitation. Tout d'abord, le cahier des charges ne tient pas compte de la possession simultanée de fréquences dans la bande des 800 et dans la bande des 700 pour définir le calendrier des déploiements. S'il est compréhensible que les objectifs puissent être atteints indistinctement dans une bande ou dans l'autre, ne pas prévoir d'échéances rapprochées pour les opérateurs concernés revient à renoncer à une opportunité d'accélérer la couverture en 4G, et ultérieurement en 5G, de nos territoires. Une telle possibilité, envisagée lors de la consultation menée fin 2014, a été abandonnée face à l'opposition attendue des opérateurs et malgré les attentes légitimes des collectivités territoriales. Le calendrier des obligations dans la bande 700 a lui aussi été infléchi dans un sens favorable aux opérateurs.

Enfin, l'obligation, très générale, de couverture des trains du quotidien imposée aux opérateurs lauréats devra être précisée. Il serait plus pragmatique de circonscrire l'obligation en matière de réseau ferroviaire et de prévoir en contrepartie de cet assouplissement une échéance plus rapprochée pour la couverture du territoire, et notamment de la zone de déploiement prioritaire.

Mes regrets ne portent pas tant sur le texte que sur le processus dans lequel il s'inscrit. Les modalités retenues en matière d'aménagement numérique manquent d'ambition. Je crains que le gouvernement, en se précipitant, ne manque une occasion : une telle opportunité ne se représentera pas avant 2030, compte tenu du choix, par ailleurs discutable, de sanctuariser les autres bandes de fréquences affectées à l'audiovisuel jusqu'à cette date. En réalité, la seule urgence qui s'impose à ce texte est d'ordre budgétaire : le gouvernement attend 2,5 milliards d'euros de la vente des autorisations d'utilisation de fréquences, afin d'assurer le financement du budget de la Défense. Selon les opérateurs mobiles, l'utilisation de nouvelles fréquences pour faire face à l'augmentation du trafic de données mobiles ne sera pas nécessaire avant plusieurs années. Une mise aux enchères plus tardive aurait permis de mieux valoriser le domaine public de l'État et d'analyser plus finement les options possibles en matière d'aménagement numérique. La précipitation risque d'être contre-productive pour le développement de la 4G comme de la future 5G.

L'article 8 bis, ajouté à l'Assemblée nationale à l'initiative de Corinne Erhel, généralise la prise en compte des impératifs d'aménagement numérique du territoire dans la définition des obligations de déploiement pour toute bande de fréquences utilisées précédemment pour la diffusion de la TNT. Cette disposition reprend un amendement déposé par Bruno Retailleau lors de l'examen du projet de loi pour la croissance et l'activité. Dès lors

que les réserves exprimées portent sur la mise en œuvre réglementaire de ce principe, je vous propose un amendement prévoyant la saisine obligatoire de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques (CSSPPCE), instance où la présence parlementaire est significative, afin que les élus soient davantage associés au processus.

Il est essentiel que notre commission appuie cette priorité, en séance publique et dans le cadre du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie. Notre groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire, auquel Patrick Chaize participe activement, fera connaître ses propositions au mois d'octobre.

Nous constatons l'écart entre la théorie – les chiffres affichés de taux de couverture – et la réalité : les méthodes de mesure ne sont pas satisfaisantes, et la manière dont l'Arcep répertorie les communes couvertes laisse rêveur.

Je me réjouis néanmoins que le gouvernement rouvre le dossier de la téléphonie mobile, alors que le programme de résorption des zones blanches s'est officiellement clos avec des zones restées sans couverture, comme l'Arcep et l'Agence nationale des fréquences l'ont constaté. Depuis lors, on se regardait en chiens de faïence, les opérateurs ne voulant pas se charger de la couverture, même si la collectivité est prête à financer un pylône... Le dossier est donc rouvert ; j'espère que cela suffira, parce qu'il subsiste de nombreuses incertitudes sur le rythme, le financement et les obligations des opérateurs. Une vigilance particulière s'impose, et nous serons amenés à reparler de ce sujet.

Je partage le regret que la proposition de loi n'aille pas plus loin. Il est vrai que les gouvernements successifs craignent de contrarier les opérateurs. On aurait pu être plus directif, à la fois sur les objectifs et les obligations, mais les considérations budgétaires semblent avoir primé sur l'aménagement du territoire.

L'amendement présenté par le rapporteur encadre la procédure d'attribution des fréquences en prévoyant l'avis de la CSSPPCE. Ce n'est pas une solution miracle, mais cela renforcera le poids et l'information des élus.

M. Gérard Cornu. – Le président et le rapporteur sont des spécialistes du sujet. Je partage l'analyse de ce rapport sans concession, dont le constat est accablant. La fracture numérique entraîne une fracture économique et sociale. Nos concitoyens le ressentent, nous-mêmes le ressentons en tant que parlementaires. L'amendement me satisfait : le Parlement doit être associé en amont à l'aménagement du territoire, tout particulièrement numérique. La proposition de loi va dans le bon sens ; espérons que nous pourrions améliorer les choses, car un certain ras-le-bol s'exprime. Malgré les sorties médiatiques, le problème persiste, notamment sur la couverture des trains.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je remercie M. Chaize. Oui, la fracture numérique est une réalité, et une injustice terrible. Le problème est grave, car nombre de territoires ruraux ne bénéficient pas des réseaux nécessaires à l'implantation de petites entreprises ou au travail à domicile, susceptibles d'impulser une dynamique économique. C'est la conséquence de la décision fatidique du gouvernement Fillon de confier la couverture du territoire à des opérateurs privés. Ceux-ci, tout naturellement, ont accordé la priorité aux grandes

agglomérations, au détriment des plus petites. La proposition de loi atteste du fait que nous recherchons des solutions pour les territoires ruraux. C'est néanmoins un travail difficile.

Même si cette loi vise avant tout à récupérer 2,5 milliards d'euros, elle a quand même le mérite d'avoir rouvert le dossier, après la loi Macron où le ministre lui-même a introduit de nouvelles exigences vis-à-vis des opérateurs, notamment celle d'un développement rapide de la couverture avec des réunions de suivi tous les trois mois.

Nous voterons l'amendement proposé par le rapporteur, mais convenons qu'il y a urgence. Cette loi ne manque pas d'ambition, et rouvre le dossier.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Je salue la prestation du rapporteur sur un texte très technique. Dans les territoires ruraux, nous sommes attendus dans deux domaines : la médecine et la téléphonie mobile. Il ne faut pas manquer cette occasion. Nos concitoyens n'attendent pas un replâtrage, mais une couverture plus complète en téléphonie mobile et la mise en place d'un service numérique efficace pour bénéficier des usages modernes.

Rappelons que la 3G ne couvre pas l'ensemble du territoire. Ne peut-on développer la 4G à travers les points hauts existants, notamment les syndicats d'aménagement numérique qui ont mis en place le WiMax, dans l'attente du déploiement de la fibre optique ? C'est une discussion particulièrement importante ; ne manquons pas à nouveau l'occasion d'améliorer la couverture mobile.

M. Hervé Maurey, président. – N'oublions pas que l'ouverture de l'accès à de nouvelles bandes creuse les inégalités. Que peuvent penser nos concitoyens qui n'ont pas même la 2G devant une publicité pour la 4G ? Ils le vivent comme une injustice. Un maire de mon département m'a dit : « Je serais déjà content si j'avais la 1G ! ».

M. Louis Nègre. – Je félicite notre collègue pour ce rapport. L'amendement proposé est bienvenu : il est toujours bon d'associer les élus, et en premier lieu les sénateurs qui sont les élus des territoires. L'ouverture de cette bande est une fenêtre de tir. Dans les fêtes de village, combien de fois avons-nous entendu : « Nous n'avons pas de couverture mobile, monsieur le sénateur ! »

Vous avez rappelé que les opérateurs n'avaient pas tenu leurs engagements. Des pénalités, des moyens de rétorsion sont-ils prévus ? Les discours ne suffisent pas. C'est une question de civisme.

La fracture numérique persiste dans les transports, notamment ferroviaires, avec les interruptions incessantes de couverture pendant les trajets. Notre pays bénéficie pourtant d'infrastructures de qualité. Que fait-on ?

Une position plus politique pour conclure. Il est scandaleux que nous soyons obligés d'attendre le vote de cette loi pour affecter les 2,5 milliards d'euros que l'on espère ainsi dégager dans l'urgence au budget de la Défense, alors que nos troupes sont déployées simultanément sur plusieurs fronts. On marche sur la tête ! D'après le Centre d'analyse stratégique, la France consacre 7 points de PIB de plus que l'Allemagne aux dépenses sociales, soit 140 milliards d'euros par an de plus qu'outre-Rhin, où l'on ne meurt pas sur les trottoirs. Quand il existe de telles réserves, ce n'est pas la peine de recourir à une vente précipitée de 2,5 milliards d'euros pour boucler le budget de la Défense.

M. Benoît Huré. – D'un point de vue technique, est-on en capacité de déployer la téléphonie mobile sur l'ensemble du territoire, et en particulier sur les lignes de TGV ?

Au-delà des pénalités, a-t-on des moyens suffisants pour réduire ou supprimer les zones blanches restantes ? Sinon, quels moyens sont nécessaires ?

M. Jérôme Bignon. – Merci pour ce rapport très complet. Quand les ruraux se plaignent, ce n'est pas parce qu'ils ne peuvent pas appeler leur grand-mère : les chefs d'entreprises n'ont pas la possibilité d'envoyer des plans au micron sur Internet, l'accès à la culture est compromis... Je consacre une partie de ma réserve parlementaire à l'équipement informatique des écoles de mon département : on se heurte, là aussi, à l'absence de réseau. L'avenir de la médecine en milieu rural, ce sont aussi les nouvelles technologies qui relient les maisons pluriprofessionnelles de santé à l'hôpital ou aux laboratoires d'analyse. Il en va de même des relations avec l'administration : la télé-déclaration de la TVA pour les artisans et agriculteurs a été mise en place, mais quel intérêt s'il faut parcourir cinq ou dix kilomètres pour trouver un poste connecté ? Plus récemment, les déclarations PAC ont posé le même problème.

J'ai participé à des déjeuners de travail à l'invitation de Bouygues ou d'Orange. Je ne m'y rendrai plus, tant l'autosatisfaction des opérateurs est horripilante. On se moque de nous ! Il existe un véritable décalage entre les attentes de la population rurale et la perception qu'ont les élites parisiennes de la situation, bien loin de la souffrance et de l'exaspération de nos compatriotes.

M. Patrick Chaize, rapporteur. – Le texte ne concerne que l'ouverture de la bande 700 MHz, qui améliorera la qualité du réseau mais ne résoudra pas l'ensemble des problèmes relatifs à l'aménagement numérique du territoire.

Nous engageons le transfert alors que le besoin n'existe pas ; surtout, la bande pourrait être utilisée demain pour la mise en place, dans deux ans, de la 5G qui apportera plus de débit et un meilleur confort. Or pour compléter la couverture en 4G, les opérateurs vont installer des équipements qui ne seront amortis que dans huit ans ! Autrement dit, pour gagner deux ans d'un côté, on en perd huit de l'autre. Le véritable enjeu est celui de l'aménagement numérique fixe : Bouygues s'est d'ailleurs lancé dans la 4G fixe, c'est-à-dire la mise en place de réseaux domestiques en 4G. Au total, le texte manque d'ambition et de vision.

Pour répondre à Louis Nègre, l'amendement introduit dans la loi Macron donne à l'Arcep des moyens de contrôle et de pénalisation des opérateurs qui ne tiennent pas leurs engagements. Reste à voir comment ils seront mis en œuvre.

S'agissant de la couverture des trains, le cahier des charges de l'Arcep fixe une obligation de couverture de 60 % au 17 janvier 2022, de 80 % au 17 janvier 2027 et de 90 % à horizon de quinze ans. C'est une avancée, même si ce n'est pas satisfaisant.

Il est en effet regrettable que les recettes produites par les licences ne soient pas affectées au numérique, sous la forme d'investissements dans des réseaux d'initiative publique ou d'aide à la mise en place de pylônes par les collectivités territoriales.

Techniquement, rien n'est impossible ; le critère déterminant est économique. On pourrait installer un nombre suffisant de pylônes pour couvrir l'ensemble du territoire...

M. Benoît Huré. – À condition d'obtenir les autorisations !

M. Patrick Chaize, rapporteur. – En effet, il faut tenir compte de la problématique des personnes hypersensibles, de la proximité des écoles... tout cela entraîne des trous dans la couverture. Enfin, je rappelle que les opérateurs s'engagent sur un pourcentage de la population, et non du territoire.

Les besoins en téléphonie et en réseaux dans les zones rurales, évoqués par Jérôme Bignon, ne font pas débat. En matière de téléphonie, la 4G fixe est une solution d'attente avant l'aménagement filaire des territoires ruraux, qui est l'enjeu le plus important et doit être lancé au plus vite.

M. Hervé Maurey, président. – Merci. L'objectif premier de la proposition de loi est avant tout de dégager des recettes budgétaires. L'objectif d'aménagement du territoire est secondaire ; de plus, comme souvent, on ne veut pas contrarier les opérateurs...

Quant à la responsabilité du gouvernement Fillon, la décision à laquelle M. Filleul fait référence portait sur le très haut débit fixe et non la téléphonie mobile. Que je sache, le gouvernement qui lui a succédé n'a pas fondamentalement changé les choses.

Les avancées sur la téléphonie mobile ne sont pas contenues dans ce texte-ci mais dans la loi Macron ; introduites par le ministre lui-même, elles ont été votées à l'unanimité au Sénat, preuve que nous ne sommes pas dans la politique politicienne. Cette proposition de loi va dans le bon sens, notamment parce qu'elle nous extrait d'un no man's land juridique.

Je rappelle qu'en février 2012, nous avons adopté une proposition de loi sanctionnant les opérateurs qui ne respectent pas leurs obligations. Malheureusement, un lobbying efficace a entraîné le rejet du texte à l'Assemblée nationale par la majorité socialiste, qui l'avait soutenu lorsqu'elle était dans l'opposition. Il s'agissait désormais de ne pas contrarier le gouvernement, qui ne veut pas contrarier les opérateurs...

M. Louis Nègre. – Ils sont puissants, ces opérateurs !

M. Hervé Maurey, président. – Comme bien des lobbies. Je relève enfin que la loi de programmation militaire n'alloue de moyens supplémentaires aux armées qu'à partir de 2017. On mobilise donc ces ressources pour une utilisation qui n'est même pas immédiate !

L'amendement du rapporteur sur l'article 8 bis est adopté.

M. Hervé Maurey, président. – C'est l'unanimité, vous avez passé votre baptême du feu avec brio, monsieur le rapporteur.

Modernisation de notre système de santé – Examen du rapport pour avis

M. Hervé Maurey, président. – L'accès aux soins est une question capitale pour nos concitoyens. C'est un sujet majeur d'aménagement du territoire, au même titre que le numérique. Là aussi, il y a des injustices terribles.

Le projet de loi de modernisation de notre système de santé est passé de 57 à 209 articles à l'issue de son examen à l'Assemblée nationale. Notre commission s'est saisie de 17 articles, dont 16 portent sur les questions de santé environnement et un, introduit par l'Assemblée nationale, sur l'accès aux soins.

Nous devons avoir le courage de prendre des positions fortes sur ce dernier sujet, et inciter le Sénat à nous suivre ; mais la commission saisie au fond étant celle des Affaires sociales, et le lobby médical étant fort, la partie sera difficile. Assemblée des territoires, le Sénat se doit d'apporter une plus-value territoriale à ce projet de loi. Les problèmes d'accès aux soins touchent les zones rurales mais aussi périurbaines, comme le soulignait notre regretté collègue Claude Dilain. Il faut être audacieux. En 2013, nous avons adopté à l'unanimité le rapport du groupe de travail sur les déserts médicaux présidé par Jean-Luc Fichet, dont j'étais rapporteur. Restons sur ces positions.

Je cède la parole à M. Longeot, pour son baptême du feu comme rapporteur.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – Merci de la confiance que vous m'avez accordée en me chargeant du rapport sur un projet de loi de cette importance. Notre commission s'est saisie de 17 articles sur les 209 que compte le projet de loi : 16 articles traitant des questions de santé et d'environnement et l'unique article relatif à la lutte contre les déserts médicaux. J'ai concentré mes travaux et auditions sur ces deux points.

Nous avons déjà travaillé sur la prise en charge des risques environnementaux pour la santé à l'occasion de la présentation du rapport de Chantal Jouanno et Aline Archimbaud, dont je salue à nouveau le travail.

Quelles sont les dispositions du projet de loi dans ce domaine ? L'article 1^{er} consacre la prise en compte de la notion d'exposome, entendu comme l'ensemble des expositions auxquelles un individu est soumis durant sa vie entière. C'est une rupture importante dans notre politique de santé, qui s'appuie encore sur une logique plus curative que préventive.

Au-delà de ce principe général, plusieurs articles traitent de problématiques spécifiques. L'article 10 améliore la surveillance des pollens et moisissures de l'air extérieur. C'est un outil essentiel de prévention : l'information du public permet aux personnes allergiques d'ajuster leurs traitements et leurs comportements en fonction des concentrations de ces polluants biologiques dans l'air, et donc de réduire les symptômes.

L'article 11 concerne l'amiante et le plomb. Ces substances faisant déjà l'objet d'une réglementation complète et assez protectrice, l'article se contente de renforcer les remontées d'information à l'administration, notamment lors de la réalisation de travaux.

L'article 11 *bis* A traite de l'exposition au radon, gaz radioactif d'origine naturelle, surtout présent dans le centre de la France et en Franche-Comté, qui représente le tiers de l'exposition moyenne de la population française aux rayonnements ionisants. L'article prévoit la fixation par l'administration de valeurs guides devant servir de référence.

L'article 11 *bis* B élargit les missions de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) à la délivrance, la modification et au retrait des autorisations de mise sur le marché des produits biocides, actuellement délivrées par le ministère de l'écologie. La loi d'avenir pour l'agriculture ayant opéré le même transfert pour les produits phytosanitaires utilisés en agriculture, il s'agit d'une mise en cohérence.

L'article 11 *bis* D encadre juridiquement les installations collectives de brumisation d'eau dans l'espace public qui se multiplient sur les terrasses de café, dans les hôtels et les restaurants, ainsi que dans les établissements de soins ou médico-sociaux.

Lorsque la température de l'eau dépasse 25°C et que leur entretien n'est pas suffisant, ces équipements peuvent être à l'origine de prolifération de légionnelles, à l'origine de la légionellose. Les dispositifs autorisés à l'avenir devront respecter un ensemble de dispositions techniques prévues par arrêté, concernant notamment l'alimentation en eau, la protection du réseau, la prévention du risque de développement de légionnelles dans l'eau ou encore l'exploitation, la maintenance et le contrôle de la qualité de l'eau.

L'article 11 *quater* A renforce la lutte contre les espèces invasives, notamment l'ambrosie qui libère un pollen très allergisant. Celle-ci devrait continuer de proliférer depuis la vallée du Rhône sur l'ensemble du territoire, du fait du changement climatique mais aussi des activités humaines. Les mesures à prendre seront définies par décret : couverture des sols par des végétaux ou par des matériaux géotextiles, arrachage, tonte ou faux semis.

L'article 11 *quater* qui interdit le bisphénol A dans tous les jouets et amusettes risque de se heurter au droit communautaire. La France, qui l'interdit déjà dans les biberons et les contenants alimentaires, est sous le coup d'un contentieux européen. La ministre de la santé a engagé une concertation avec les industriels du secteur du jouet et les autres ministères concernés. Cet article devra donc probablement être retravaillé au cours de la navette.

L'article 11 *quinquies* A demande un rapport pour évaluer la mise en œuvre du droit européen en matière d'étiquetage sur la présence de nanomatériaux dans les produits cosmétiques, biocides et l'alimentation. Notre marge de manœuvre est en effet limitée en la matière. Sur tous ces articles, je vous proposerai d'émettre un avis favorable.

Sur le dernier article de cette série, je vous proposerai de renforcer l'article 5 *quinquies* E, en interdisant purement et simplement les cabines UV. L'Académie de médecine le recommande depuis des années. Chantal Jouanno l'avait proposé dans son rapport sur les dispositifs médicaux. Le Brésil et l'Australie l'ont déjà fait. Une seule exposition en cabine UV avant l'âge de 35 ans constitue un sur-risque de développer un cancer de la peau de 59 %, et le nombre de mélanomes a triplé en France entre 1980 et 2005, avec 9 780 nouveaux cas et 1 620 décès. Il est temps d'agir, et notre commission s'honorerait à envoyer un signal fort sur cette question.

L'article 12 *ter* s'inscrit dans la lutte contre les déserts médicaux, cette maladie chronique de notre pays : on n'y a jamais compté autant de médecins (198 365 en exercice régulier en 2015, dont 44,7 % de libéraux) et ils n'ont jamais été aussi mal répartis sur le territoire, avec pour corollaire la disparition des autres professionnels de santé au niveau local et la création de véritables déserts médicaux, dans les zones rurales mais aussi dans certaines villes moyennes ou zones péri-urbaines.

En juin 2012, la commission du développement durable a mis en place un groupe de travail sur la présence médicale sur l'ensemble du territoire, avec Jean-Luc Fichet pour président et Hervé Maurey pour rapporteur, qui a réalisé un important travail pendant huit mois, avec une quarantaine d'auditions, des déplacements dans le Finistère et en Allemagne et le recueil d'une cinquantaine de contributions. À en croire l'Atlas de la démographie médicale que publie le Conseil national de l'ordre des médecins, les déserts médicaux progressent. La densité départementale moyenne, toutes spécialités confondues, diminue : elle est de 266,4 médecins en activité régulière pour 100 000 habitants au 1^{er} janvier 2015 contre 275,7 au 1^{er} janvier 2007. Les écarts de densité varient de 1 à 4 entre les départements : 167 médecins pour 100 000 habitants dans l'Eure, 678,2 médecins pour 100 000 habitants à Paris. L'exode médical du centre de la France vers les régions littorales et la façade Est s'aggrave. Même la

région Ile-de-France enregistre une diminution de 6 % de ses médecins entre 2007 et 2015. Des déserts médicaux existent dans tous les départements, y compris les mieux dotés.

M. Michel Vaspert. – C'est vrai.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – Les écarts de densité varient également d'une spécialité à l'autre : en 2014, ils sont de 1 à 2 pour les médecins généralistes, de 1 à 8 pour les médecins spécialistes, de 1 à 9 pour les infirmiers libéraux, de 1 à 4 pour les masseurs kinésithérapeutes, de 1 à 5 pour les sages-femmes et de 1 à 3 pour les chirurgiens-dentistes. Le constat dressé par Hervé Maurey en 2012 n'a pas changé : trois millions de Français vivent dans un désert médical. Les prévisions ne sont pas optimistes. Alors que la demande de soins augmente avec le vieillissement de la population et les maladies chroniques, la démographie médicale devrait connaître un creux dans les dix prochaines années, sachant que 26,4 % des médecins ont plus de 60 ans. On est passé de 64 778 médecins généralistes en 2007 à 58 104 en 2015, soit une baisse de 10,3 % ; une nouvelle baisse de 6,8 % est à prévoir d'ici 2020. Quatre spécialités sont également en souffrance : la rhumatologie (-10,3 % depuis 2009), la dermatologie (-7,7 %), la chirurgie générale (-24,7 %) et l'ORL (-7,8 %). À cela s'ajoutent les choix d'installation des jeunes médecins, qui ne s'orientent pas vers les zones fragilisées mais plutôt vers le lieu de leurs études et de leurs obligations familiales. Les 14 665 cumuls emploi-retraite enregistrés par l'Ordre des médecins au 1^{er} janvier 2015 ne font que décaler le creux démographique annoncé de quelques années : sans réponse forte, il interviendra en 2020.

Les dispositifs mis en place depuis le début des années 1990 pour lutter contre les déserts médicaux et faciliter l'accès aux soins n'ont pas eu les effets escomptés. Purement déclaratoire, l'article 12 *ter*, inséré par les députés à l'initiative du gouvernement, rappelle les objectifs du pacte territoire-santé lancé en décembre 2012 : promouvoir la formation et l'installation des professionnels de santé en fonction des besoins des territoires, accompagner l'évolution de leurs conditions d'exercice, prévoir des actions spécifiques pour les territoires isolés. Ces vœux pieux ne changeront rien, et le pacte ne suffira pas à résorber les déserts médicaux. Ses objectifs ont pour la plupart déjà été atteints, et les déserts médicaux subsistent.

On dénombre 1 278 contrats d'engagement de service public, bourses attribuées aux étudiants de médecine en contrepartie d'une installation en zone démedicalisée pour une durée équivalente à celle de l'aide. L'objectif de 1 500 contrats en 2017 devrait être facilement dépassé. Le dispositif du praticien territorial de médecine générale, qui garantit un revenu net mensuel de 3 640 euros en contrepartie d'une installation en zone sous dotée, a attiré 411 généralistes, auxquels s'ajoutent 200 nouveaux contrats de praticien territorial de médecine ambulatoire proposés aux spécialistes en 2015. Quant au référent installation, préconisé par le rapport Maurey, il est en place dans chaque région depuis deux ans. On devrait compter plus de 800 maisons de santé pluriprofessionnelles en 2015, contre 174 en 2012. Depuis 2014, on peut y développer des projets de recherche, indépendamment d'un établissement hospitalier, ce qui renforce l'attractivité de la médecine de premier recours pour les professionnels motivés par la recherche clinique.

En revanche, la télémedecine en est encore au stade de l'expérimentation, avec des chantiers de quatre ans dans neuf régions pilotes pour élaborer une tarification préfiguratrice des actes. La délégation de soins pourrait également être accélérée, pour répondre à la forte demande des autres professionnels, pharmaciens et infirmiers, notamment. Enfin, l'objectif d'accès aux soins urgents en moins de 30 minutes n'est pas atteint en 2015, puisque un million de personnes ne sont toujours pas couvertes. Si le pacte territoire-santé a

relancé la dynamique de l'incitation à l'installation des médecins, il ne suffira pas à résoudre l'équation complexe des déserts médicaux. La ministre le dit : « Pour relever ce défi, il n'y a pas de baguette magique, pas de recette miracle ».

Il faut renforcer la professionnalisation des études de médecine dès le stade de la formation. L'âge moyen d'installation des diplômés est passé de 27 ans dans les années 1970 à 35 ans dans les années 2010, ce qui n'est pas sans conséquence sur leur situation familiale et, corrélativement, sur leur mobilité géographique. À ma grande surprise, j'ai découvert qu'environ 25% des médecins diplômés renoncent à s'inscrire au tableau de l'Ordre des médecins pour exercer d'autres professions, dans le journalisme ou l'administration par exemple. Ce sont autant d'années d'études coûteuses qui sont financées en pure perte par la société. À cela s'ajoute un recrutement difficile en médecine générale, où 46% des places ouvertes sont occupées par des internes. Pour éviter que les diplômés n'abandonnent leur vocation après douze années d'études, il faut les immerger dans l'expérience de terrain avant leur choix de spécialisation. Le Canada ou l'Estonie ont déjà réorienté leurs mécanismes de formation vers cette immersion précoce. Ce modèle fonctionne : en Aveyron, de telles initiatives d'immersion profonde dès la deuxième année d'études ont permis d'attirer 35 médecins, dont 20 généralistes. Il se heurte pourtant à l'opposition des universités, qui y voient une dévalorisation de la formation académique.

La logique monolithique qui consiste à orienter la formation uniquement vers l'hôpital, où sont effectués 90 % des stages, est d'autant moins justifiée qu'au final, 40 % des postes n'y sont pas pourvus, les praticiens hospitaliers privilégiant les CHU au détriment des hôpitaux de proximité. Je vous proposerai un amendement pour préciser que les études de médecine doivent former les étudiants « à l'exercice de la médecine ambulatoire, en favorisant leur immersion précoce dans un environnement professionnel ». Je le compléterai en rendant obligatoire un stage d'initiation à la médecine générale dès le deuxième cycle, comme l'avait proposé Hervé Maurey dans son rapport. Le pacte territoire-santé a instauré une indemnité forfaitaire de transport de 130 euros par mois pour les stages réalisés à plus de 15 kilomètres de la faculté : en 2013, 60 % des étudiants avaient effectué un stage de médecine générale, et l'objectif est fixé à 100% pour 2017. Nous pourrions l'avancer à 2016, car les étudiants d'aujourd'hui ne sortiront qu'en 2021 ou 2022, et ne pas comptabiliser les internes en stage ambulatoire. Cette immersion précoce bénéficiera tout autant aux étudiants, confrontés à la réalité du métier, qu'aux territoires et aux finances publiques.

Autre mesure, la mise en place d'une régulation à l'installation des médecins. Le conventionnement sélectif, qui existe chez les pharmaciens, a été expérimenté chez les infirmiers libéraux en septembre 2008, avec un zonage du territoire adapté aux besoins des patients, des aides à l'installation dans les zones très sous dotées et une régulation des nouveaux conventionnements dans les zones sur dotées fondée sur la règle d'une entrée pour un départ. Entre 2008 et 2011, les effectifs ont augmenté de 33,5 % dans les zones très sous dotées et diminué de 2,8 % dans les zones sur dotées, où ils avaient progressé de 8,5 % entre 2006 et 2008. Le dispositif a été consolidé en septembre 2011 : entre 2010 et 2014, l'installation d'infirmiers libéraux a augmenté de 1,8 point en zone très sous dotée et diminué de 13 points en zone sur dotée. En parallèle, le conventionnement sélectif a été progressivement étendu aux sages-femmes, aux masseurs-kinésithérapeutes, aux orthophonistes et aux chirurgiens-dentistes, avec des résultats positifs. Ainsi, fin 2014, l'installation d'orthophonistes en zone très sous dotée a augmenté de 1,4 point et diminué de 2 points en zone sur dotée. Pour les sages-femmes, elle a augmenté de 3,8 points en zone très sous dotée et de 5,1 points en zone sous dotée, diminuant de 9,8 points en zone sur dotée. Inversement, l'annulation du dispositif par le Conseil d'État le 17 avril 2014 a entraîné un

bond des installations de masseurs-kinésithérapeutes en zone sur dotée de 25% entre 2013 et 2014, alors qu'elles avaient diminué de 33 % entre 2012 et 2013. Ce dispositif de conventionnement sélectif dissuade l'installation dans les zones sur dotées et complète utilement les mécanismes d'incitation en faveur des zones sous dotées.

Ne cédon plus à la pression des médecins qui défendent à tout prix leur héliotropisme. On ne peut sacraliser la liberté d'installation tout en prétendant vouloir contribuer à l'aménagement du territoire. La commission s'est prononcée à l'unanimité en 2013 ; je vous propose de traduire ce choix dans la loi avec un amendement qui applique aux médecins la règle d'une entrée pour un départ dans les zones sur dotées. Je n'ai proposé qu'un nombre réduit d'amendements mais ils sont porteurs d'enjeux essentiels et sont des marqueurs identitaires pour notre commission. Je les défendrai âprement devant la commission des affaires sociales et dans l'hémicycle. Je voudrais également associer Michel Raison, qui a suivi toutes mes auditions, à ce rapport.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie pour ces propositions courageuses qui auront un impact tant en matière de santé que sur la démographie médicale.

M. Hervé Poher. – Ancien médecin, je suis élu du Nord-Pas-de-Calais, région de déserts médicaux. La médecine souffre d'un mal originel : depuis des décennies, on recrute les médecins en fonction de leur savoir scientifique, alors que la médecine est avant tout affaire de philosophes. C'est tout un système qu'il faudrait revoir. Dans les années 1950, la médecine générale jouissait encore d'une certaine considération ; à partir des années 1970, elle a été dévalorisée et réservée à ceux qui ne pouvaient pas se spécialiser. C'est pourtant la vraie médecine, celle du médecin aux mains nues qui sait soigner les gens en rase campagne, avec son stéthoscope et son marteau, son savoir et son expérience.

Autre erreur, on privilégie en France le curatif sur le préventif, qui n'est pas enseigné, pas rétribué. Il est grand temps que la médecine comprenne qu'il faut inverser la tendance : prenons exemple sur la publicité que fait une compagnie d'assurances, qui met l'accent sur la prévention.

J'ai longtemps dénoncé l'imbécillité du *numerus clausus* qui favorise la réduction des effectifs. Si le CHU de Lille est très prisé par les internes, ils préfèrent, une fois diplômés, s'installer à Paris ou sur la Côte d'Azur. Les médecins concernés par le *numerus clausus*, qui ont obtenu leur diplôme dans les années 1970, commencent à prendre leur retraite – quand ils ne sont pas sénateurs. Les jeunes médecins n'ont pas la même mentalité que leurs aînés, ils n'acceptent plus de travailler 18 heures par jour. Qui pourrait le leur reprocher ? Quitte à faire réagir, il faut dire que la féminisation de la profession pose aussi problème.

Mme Chantal Jouanno. – Attention à la manière de présenter les choses...

M. Hervé Poher. – Les primes à l'installation ne fonctionnent pas. En tant que praticien, je ne peux que soutenir l'idée d'imposer au lobby des médecins la suppression de la liberté d'installation. Les médecins gagnent leur argent grâce à la sécurité sociale, l'État paye leurs études : on doit pouvoir les obliger à s'installer à tel ou tel endroit.

M. Charles Revet. – Mes compliments pour ce rapport très riche. L'Eure n'est pas le seul département où l'on trouve des déserts médicaux. La Seine-Maritime est également très touchée. Les anciens médecins de famille ne comptaient pas leurs heures. Leurs jeunes collègues se préoccupent davantage de leur qualité de vie et de leurs obligations

familiales, on ne peut le leur reprocher. Ils aspirent à intégrer un cabinet de groupe plutôt qu'à exercer de manière individuelle, car ils gagnent en confort et l'expérience de leurs collègues les sécurise. Dans ma commune, on pose vendredi la première pierre d'un cabinet médical. On n'a aucun mal à y recruter des candidats, alors que les médecins qui prennent leur retraite peinent à trouver des remplaçants. Les études médicales se féminisent, c'est un fait. Cette féminisation a-t-elle une incidence sur les 25 % de diplômés qui décident de ne pas s'installer à l'issue de leurs études ? On sait que 20 % des femmes qui terminent leur parcours ne s'installent pas, et que 20 % exercent à mi-temps. Chacun reste libre de ses choix de vie.

M. Gérard Cornu. – Après le lobby des opérateurs téléphoniques, le gouvernement s'attaque à celui des médecins. La tâche ne sera pas plus facile. Notre devoir de parlementaires est de résister. Les pharmaciens ne bénéficient pas de la liberté d'installation. Ils répondent à une obligation de territoire, ce qui fonctionne très bien. On pourrait en faire autant pour les médecins. Les médecins généralistes sont saturés de demandes d'actes banals que d'autres professionnels – pharmaciens, kinésithérapeutes, infirmiers, opticiens ou audioprothésistes – pourraient accomplir à 50 ou 60 %. Mais c'est un point sur lequel le lobby médical ne veut pas céder. Il est stupéfiant de voir que certaines piqûres ne peuvent être administrées que par un médecin et pas par une infirmière. Ou qu'il faut six mois d'attente pour un simple examen de vue chez un ophtalmologiste : alors qu'un opticien, formé pour, est tout aussi compétent, on réserve l'acte à un médecin fort de ses douze années d'études. On n'arrivera à rien si l'on ne vient pas à bout de ce lobby des médecins. L'excellent rapport d'Hervé Maurey en 2013 n'a rien changé. C'est stupéfiant et accablant.

Quant à l'amendement sur les cabines de bronzage, je le trouve bien radical. Sans doute y a-t-il des abus et un manque de formation chez certains professionnels. Plutôt que de détruire toute une filière économique, mieux vaudrait encadrer davantage le secteur, qui ne compte pas que des mauvais professionnels. Évitions de jeter le bébé avec l'eau du bain.

M. Michel Raison. – Ce rapport est une référence à laquelle il nous faudra revenir, tant pour les constats que pour les solutions. Le secteur de la santé est particulièrement complexe car il s'organise comme une toile, avec ses hôpitaux, ses médecins libéraux et spécialisés. À cela s'ajoute une formation trop hospitalière, insuffisamment trempée dans le réel, par manque de stages dans les zones les plus reculées, et sans doute un peu trop longue. J'espère que nous adopterons l'amendement qui régule la liberté d'installation. Je l'avais déjà déposé à l'Assemblée nationale. Le plafonnement des zones surdotées fonctionne pour les infirmières. En évitant d'être coercitif, il a l'avantage de ne pas décourager les médecins, qui ne seront pas contraints de s'installer dans telle ou telle zone. Une députée socialiste, médecin de profession, avait reconnu en privé qu'elle avait peut-être eu tort de voter contre cet amendement. Elle est désormais sénatrice, nous lui donnons une seconde chance ! Le rapporteur a fait le bon choix en ne présentant que peu d'amendements. Il leur donne ainsi d'autant plus de force. Insistons tout particulièrement sur celui-ci.

M. Jean-Jacques Filleul. – Ce débat mobilise les élus locaux depuis longtemps. Le lobby médical résiste quelles que soient les majorités. La ministre a tenté d'imposer des règles ; les syndicats ont répondu qu'en tant que profession libérale, il appartenait aux médecins de décider de leur installation. Les parlementaires doivent faire valoir leurs droits ! Nous sommes nombreux à partager l'analyse d'Hervé Poher. Le corps médical a subi tellement de bouleversements que les villes engagent désormais des médecins, avec l'aide de la sécurité sociale. Sans régulation, on continuera à procéder ainsi. La région Centre, elle aussi, est déficitaire, sauf en Indre-et-Loire.

Si je comprends la position du rapporteur sur les cabines UV, je ne serai pas aussi catégorique que lui. Il faudrait une étude d'impact. La sagesse du Sénat serait sans doute de s'abstenir. Enfin, six mois pour voir un ophtalmologiste pour un simple examen de vue, c'est incompréhensible. En tout cas, bravo au rapporteur.

M. Michel Vaspert. – Voilà des années que les gouvernements privilégient les incitations. Il est temps de passer à la contrainte, d'autant qu'une politique incitative appelle des fonds publics. Il faut également mentionner la saturation des services d'urgence, sans doute liée au dysfonctionnement de la médecine générale, ainsi que les difficultés de coordination et d'orientation entre les services du Samu et les pompiers dans certains départements, notamment en ce qui concerne les urgences de terrain.

M. Jérôme Bignon. – Le plafonnement de l'installation dans les zones sur dotées maintient la liberté d'installation sur le territoire. Il obéit à un principe de régulation plus que d'interdiction, ce qui est tout à fait pertinent. Ma seule compétence en matière de bronzage est de préférer le soleil breton à la cabine UV, je ne me prononcerai donc pas. Il est indispensable de développer les maisons de santé dans les zones difficiles afin de renforcer l'attractivité des territoires ruraux. Les jeunes médecins pourront ainsi avoir accès aux nouvelles technologies et éviter l'isolement, car il n'est plus dans l'air du temps d'exercer seul, sept jours sur sept.

Les ingénieurs ou les avocats complètent bien leur formation par un temps d'apprentissage : c'est sur le terrain que l'on développe un goût pour la pratique, et cela dans toutes les professions. On ne va pas s'installer en zone rurale si l'on ne connaît que l'hôpital.

Chacun reconnaît que les sages-femmes sont des professionnels remarquables, avec une formation bac + 5, la moitié des études de médecine. Pourquoi ne pas imaginer d'autres spécialités, avec une formation de durée équivalente, auxquelles pourraient être confiées davantage de tâches pour libérer du temps aux médecins ? Cela se pratique déjà aux États-Unis ou au Canada.

M. Louis Nègre. – La première partie de cet excellent rapport fait référence aux facteurs environnementaux. De nouveaux produits apparaissent, comme le bisphénol A et les nanomatériaux, sur lesquels le Sénat s'est penché. L'innovation est en pointe dans ce domaine, or nous ne la maîtrisons pas assez pour établir des contrepoids aux risques que représentent ces nouveaux produits. Il faudrait développer la recherche privée et publique pour en évaluer les éventuels dangers, en veillant à préserver son indépendance.

M. Benoît Huré. – Le rapporteur a fait preuve d'esprit de synthèse. Le rapport d'Hervé Maurey a fait date et s'impose comme une référence, car c'est un travail d'expertise sans parti-pris ni esprit polémique. Soyons pragmatiques : l'incitation ne fonctionne pas. Voilà des années que l'on brandit l'interdiction d'installation. C'est le moment de la mettre en œuvre, hors remplacement d'un départ, dans les zones sur dotées. On laisserait ainsi un grand champ d'ouvertures possibles. On améliorera également la situation en développant les outils comme les maisons de santé ou les équipements de travail en réseau. Enfin, il est nécessaire de prévenir les étudiants, dès le début de leur parcours, qu'ils n'auront pas la liberté de s'installer là où ils veulent : on évitera ainsi qu'ils le découvrent à trois ans du diplôme. La professionnalisation des études de médecine est essentielle. C'est souvent par méconnaissance ou par appréhension que les jeunes médecins renâclent à s'installer dans les zones peu denses ou en médecine générale. Lorsqu'ils ont eu l'occasion d'y faire un stage, ils sont deux sur trois à s'y installer. Il suffirait d'outils concrets et peu coûteux pour améliorer la situation.

Mme Chantal Jouanno. – En sillonnant l’Ile-de-France, j’ai pu constater qu’ hormis Paris et les Hauts-de-Seine, tous les départements étaient confrontés à la désertification médicale, la Seine-Saint-Denis bien sûr, mais aussi le Val-de-Marne.

Toutes les agences que nous avons rencontrées avec Aline Archimbaud ont évoqué les nanomatériaux. Les dépenses de recherche publique sur ce sujet sont dix fois moindres en France qu’aux États-Unis ! Il faudrait également prendre en compte la qualité de l’air, comme nous y invite le rapport sénatorial publié hier. Même si l’on parle encore peu de la nutrition, un rapport de l’Anses devrait relancer le sujet à la rentrée : on pourrait remplacer les protéines animales par des protéines végétales, plus écologiques. Enfin, l’explosion des cancers liés au mélanome est une réalité. L’existence d’une filière économique ne peut pas minimiser l’impact nocif des cabines UV en matière de santé publique. Attendez-vous là aussi à devoir faire face à un lobby très actif : sa présidente est haute en couleurs !

M. Jean-François Mayet. – À mon tour de remercier le rapporteur. Au risque de choquer, le libéral que je suis est convaincu qu’on ne résoudra pas la désertification médicale en comptant sur les seuls médecins libéraux. Première raison : les jeunes médecins refusent le libéralisme : ils se contentent de gagner 3 500 à 4 000 euros par mois ; après dix ans d’études, c’est ridicule ! Une autre cause est la féminisation, puisque 75 % des nouveaux diplômés sont des femmes. Or nonobstant l’égalité, elles sont quand même là pour faire des enfants...

Mme Chantal Jouanno. – Elles ne sont pas là « pour » faire des enfants ; elles font des enfants, c’est différent !

M. Jean-François Mayet. – En effet. Mais ce n’est pas à 50 ans qu’elles en feront. Ma fille a fait des enfants à 41 et à 42 ans : gérer deux enfants en bas âge en même temps qu’une carrière de médecin, ce n’est pas une sinécure !

Mme Odette Herviaux. – Certes, de nombreux médecins ne veulent pas s’installer dans les territoires dont la population diminue ; mais ceux qui viennent rencontrent aussi des difficultés. Ainsi, au centre de la Bretagne, beaucoup de médecins étrangers se sont installés, appelés par des collectivités qui ont payé des fortunes pour leur installation ; au bout de six mois ou d’un an, ils s’en vont, car ils ne se sont habitués ni au type de médecine, ni au style de vie.

Dans les maisons médicales installées près des grandes villes, viennent s’installer des médecins femmes qui y trouvent le moyen de travailler à temps partiel. Sans jugement de ma part, cette installation temporaire ne répond pas à l’image du traditionnel médecin de famille chère à des personnes âgées qui, dès lors, ne leur font pas confiance.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – Comme le dit M. Poher, il faut valoriser la médecine générale, ce que ne permet pas la spécialisation précoce en deuxième cycle. Toucher au *numerus clausus* ne règle pas plus le problème, lorsque 25 % des diplômés abandonnent. L’Ordre des médecins nous a indiqué que la féminisation n’avait pas de conséquences sur le temps de travail, puisque c’est plutôt celui des hommes qui a tendance à se réduire. Aujourd’hui, 60 % des nouveaux généralistes sont des femmes.

Ce n’est pas évident, certes, de proposer l’interdiction pure et simple des cabines UV. Nous pouvons imaginer une étude complémentaire, qui aboutirait à un rapport... Mais les preuves scientifiques de la dangerosité des ultraviolets artificiels sont avérées : ils ont été classés comme cancérigènes certains par le Centre international de recherche sur le cancer ;

une étude comparative sur une cohorte de mille patients atteints de mélanome l'a confirmé en 2009 ; le lien direct entre cancer et UV artificiels a été validé dès 2003 par l'OMS. Le constat est sans appel, mais s'il y a sans doute des professionnels pires que d'autres...

Trop de médecins sont formés dans le milieu hospitalier ; c'est pour cela que j'ai utilisé le mot d'apprentissage dans mon rapport. Un étudiant en médecine peut découvrir un territoire, s'y plaire, y rencontrer un conjoint, et y rester. La durée des études médicales a été régulièrement allongée pour des raisons essentiellement économiques, car nous avons besoin d'étudiants en médecine pour faire fonctionner les hôpitaux.

Il faut aider les zones sous dotées mais aussi régulariser les zones sur dotées ; c'est le sens de mon amendement qui s'en tient au strict remplacement des départs dans les zones sur dotées.

Un million de personnes supplémentaires ont désormais accès aux urgences en moins de 30 minutes – c'était l'engagement n° 9 du pacte territoire santé, avec le déploiement de médecins correspondants du Samu – mais un autre million en restent privées.

Les problèmes d'environnement sont importants : il faut analyser les risques et les évaluer régulièrement, sans pour autant bloquer l'innovation. Oui à la recherche sur les nanomatériaux.

Ce projet de loi donne l'occasion de mettre en pratique les recommandations du rapport Maurey. J'ai reçu des professionnels de santé qui m'ont demandé un élargissement de la délégation d'actes médicaux à d'autres professions. Il est en effet absurde d'attendre six à huit mois un rendez-vous chez l'ophtalmologiste pour lire « W, X, Y, Z... ». Tout le monde y gagnerait. *Idem* pour les sages-femmes.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie de votre appréciation unanime sur les mesures proposées par le rapporteur en matière de démographie médicale ; il faudra faire du lobbying au sein de vos groupes respectifs pour contrer le lobbying des médecins, et être présents au moment du vote en séance publique. En 2009, je me souviens d'avoir été bien seul pour défendre des amendements à la loi Bachelot un vendredi matin où les médecins de gauche comme de droite, majoritairement présents dans l'hémicycle, s'étaient révélés être des médecins avant tout. On dit souvent que les médecins sont contre la régulation ; Hervé Poher nous montre que c'est faux : ce sont les syndicats de médecins qui le sont – là comme ailleurs, ils ne sont pas forcément représentatifs...

Nous proposons une régulation sans pour autant abandonner l'incitation, car ce sont deux piliers d'une bonne politique. L'Allemagne l'a bien compris, qui a mis en place des mesures incitatives après avoir opté pour la seule régulation. La liberté d'installation y est pourtant inscrite dans la Constitution, mais la Cour constitutionnelle a considéré que le principe, tout aussi constitutionnel, d'intérêt général primait. Ce même principe doit nous guider.

Je remercie aussi Jean-Jacques Filleul : il n'est pas évident pour lui de soutenir une position différente de celle du gouvernement. Ce dernier a, semble-t-il, cédé aux pressions des médecins : je me souviens d'une proposition de loi de Marisol Touraine et Jean-Marc Ayrault qui allait beaucoup plus loin, puisqu'elle soumettait l'installation à autorisation préalable. Le rapporteur ne propose rien qui s'oppose à la liberté d'installation : il exclut simplement du conventionnement les installations dans les zones qui n'ont pas besoin de

nouveau médecin. Nous avons vu l'efficacité d'une telle mesure pour les masseurs-kinésithérapeutes, lorsque la convention a été mise en oeuvre, puis annulée : la courbe des installations dans les zones sur dotées a diminué, puis s'est brutalement inversée lors de l'annulation de la convention. Preuve que le système fonctionne !

L'amendement sur la formation est bienvenu. On forme davantage des praticiens hospitaliers que des médecins : les étudiants en médecine de cinquième année n'ont jamais connu que l'hôpital. Il est vrai qu'ils sont largement exploités, payés quelques dizaines d'euros par mois pour des nuits entières.

Je me félicite des mesures fortes et courageuses sur les cabines UV. Lorsqu'il y a un enjeu de santé publique, comme sur les produits phytosanitaires, il faut agir.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – Sur ce sujet, il est vrai que le règlement est mal appliqué : l'arrêté du 20 octobre 2014 oblige les exploitants à informer le consommateur sur la dangerosité des ultraviolets artificiels. Une récente étude de *60 millions de consommateurs* sur cinquante centres de bronzage a montré que de nombreux professionnels passaient cette dangerosité sous silence et ne respectaient pas les règles élémentaires de prévention qui devraient conduire à écarter les personnes à risque, femmes enceintes ou personnes à phototypes incompatibles. Je ne suis pas le seul à demander une interdiction que le Brésil et l'Australie ont déjà consacrée et que réclame le syndicat des dermatologues, entre autres mesures de prévention du mélanome.

M. Gérard Cornu. – Notre commission est saisie pour avis : quelle est la position de la commission des affaires sociales, saisie au fond, sur ce sujet qui relève plus de sa compétence que de la nôtre ? Cela me pose un problème d'intégrer dans le texte de la commission une mesure aussi brutale, qui pénalise les bons professionnels.

M. Hervé Maurey, président. – Nous nous sommes saisis pour avis des articles relatifs à la santé environnement, c'est à ce titre que cet amendement se justifie. La commission des affaires sociales décidera la semaine prochaine si elle retient ou non nos amendements dans le texte de la commission qu'elle élaborera. Nous en parlerons avec le président Milon, qui sera également l'un des rapporteurs. La question est bien la dangerosité des UV et non la qualité des professionnels.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – C'est bien au titre de l'environnement que nous agissons. À défaut de pouvoir réguler le soleil, du moins régulerons-nous ces UV-là.

M. Gérard Cornu. – Nous serions le seul pays de l'Union européenne à le faire.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – Quelle que soit la qualité du professionnel, les UV artificiels restent dangereux.

L'amendement n° DEVDUR.3 est adopté.

L'amendement n° DEVDUR.1 est adopté.

L'amendement n° DEVDUR.2 est adopté.

M. Hervé Maurey, président. – Belle unanimité pour ces deux derniers amendements.

M. Charles Revet. – Je me demande si nous ne devrions pas aller plus loin dans les secteurs sur dotés, qui, avec un remplacement d'un pour un, le resteront ...

M. Hervé Poher. – Ce sera déjà un grand progrès.

Organisme extraparlamentaire - Désignation

M. Hervé Maurey, président. – Nous devons désigner un membre titulaire du Haut Comité de la qualité de service dans les transports, en remplacement de François Aubey, aux côtés de Rémy Pointereau, titulaire et de Jean-Jacques Filleul et Louis Nègre, suppléants. Je vous propose de désigner Jean-Jacques Filleul titulaire et Jean-Yves Roux suppléant.

M. Jean-Jacques Filleul et M. Jean-Yves Roux sont désignés respectivement membre titulaire et membre suppléant du Haut Comité de la qualité de service dans les transports.

La réunion est levée à 11 h 25.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 8 juillet 2015**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de M. Richard Yung, vice-président –

La réunion est ouverte à 9 h 47.

**Loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 -
Examen du rapport**

La commission procède tout d'abord à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014.

Mme Michèle André, présidente. – Notre ordre du jour ce matin est chargé puisque le rapporteur général nous présentera deux rapports importants. Nous allons tout d'abord nous prononcer sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014.

Nous avons commencé nos travaux préparatoires le 28 mai avec l'audition du Premier président de la Cour des comptes. Depuis, nous avons entendu le ministre de la défense et le ministre du budget. Nous avons également organisé sept auditions thématiques avec des responsables de programme et des gestionnaires de crédits, sur des sujets à fort enjeu budgétaire. Chaque rapporteur spécial a rédigé une contribution sur l'exécution des crédits de la mission dont il a la charge.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Compte tenu de l'actualité récente, nous évoquerons la situation en Grèce. Le sujet est très vaste, mais nous devons à tout le moins en envisager les conséquences budgétaires.

L'examen du projet de loi de règlement est un moment de vérité : si le projet de loi de finances est un exercice de prévision, la loi de règlement nous permet tout à la fois de juger la gestion du Gouvernement en 2014 et de préparer le budget de l'année à venir.

Tout d'abord un bref retour sur la conjoncture macroéconomique en 2014. La croissance s'est révélée plus faible qu'anticipé : elle n'a progressé que de 0,2 %, contre 0,7 % en 2013. Si bien que 2014 n'aura pas été l'année du léger rebond de l'activité, contrairement à ce qu'espérait le Gouvernement, qui avait initialement prévu une croissance de 0,9 %. La faible hausse du PIB observée au cours de l'année passée est essentiellement due à un relatif dynamisme de la consommation des ménages qui a évolué en lien avec le pouvoir d'achat, les salaires continuant à progresser en dépit du recul de l'inflation.

En 2014, l'indice des prix n'a crû que de 0,5 %, contre 0,9 % en 2013. Comme je l'avais montré lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, le ralentissement de l'inflation est largement partagé par les pays à travers le monde, notamment en raison de la baisse des prix des matières premières. La presse a publié hier des graphiques éloquentes. Toutefois, certains facteurs spécifiques à la zone euro, en particulier l'atonie de l'activité, viennent renforcer ce phénomène. La faiblesse de l'inflation en 2014 a eu des incidences

négligentes sur le redressement des comptes publics : le déficit public n'a reculé que de 0,1 point, passant de 4,1 % du PIB en 2013 à 4 %. Le déficit public étant toujours supérieur au déficit stabilisant (de 0,6 %), la dette publique a continué à croître pour atteindre 95,6 % du PIB. Nous avons souhaité, lors de l'examen du projet de loi de programmation, instaurer un mécanisme de « frein à la dette » au-delà de 100 % du PIB. Nous nous rapprochons inexorablement de ce seuil.

La France affiche l'un des déficits publics les plus élevés de la zone euro, où le déficit moyen était de 2,4 % du PIB en 2014, voire de l'Union européenne au sein de laquelle le déficit public s'élevait à 2,9 % en moyenne. Plus grave, l'écart entre le déficit français et le déficit moyen de la zone euro s'est creusé entre 2011 et 2014, passant de 1 à 1,6 point de PIB : les efforts consentis par la France n'ont pas été à la hauteur de ceux de nos partenaires européens.

L'ampleur limitée du redressement des comptes publics en 2014 est essentiellement imputable à la dégradation du déficit conjoncturel, qui désigne la part du déficit public que l'on peut attribuer aux évolutions de la conjoncture économique. En effet, celui-ci s'est dégradé de 0,5 point de PIB entre 2013 et 2014, venant minorer les effets de l'effort structurel consenti en 2014 de 0,5 point de PIB. Certes, cet effort structurel en 2014 a été significatif. Il est lié au ralentissement de la dépense publique, qui n'a progressé que de 0,4 % en volume, contre 1,1 % en moyenne par an en 2012 et 2013. Mais ce ralentissement est avant tout lié à un effet d'aubaine, lié à la décélération spontanée de certaines catégories de dépenses, en particulier le recul de la dépense des administrations publiques locales (APUL), qui a diminué de 0,3 %, après avoir progressé de 3 % en 2013. Les dépenses des collectivités sont donc extrêmement modérées, contrairement à ce qui peut parfois être lu dans la presse. Ce phénomène s'explique en partie par le « cycle électoral », les investissements des communes diminuant généralement l'année des élections municipales. Mais il n'est évidemment pas exclu que la baisse des dotations de l'État ait pu contribuer à cette dynamique. Autre effet d'aubaine : la charge de la dette a fortement baissé grâce au recul des taux d'intérêt, et ce malgré l'augmentation de l'encours de la dette.

Le Gouvernement peut donc difficilement affirmer que le ralentissement de la dépense publique est lié à une bonne maîtrise des dépenses et à la mise en œuvre de réformes ambitieuses : des facteurs ponctuels lui ont été d'un grand secours.

En tout état de cause, la décélération de la dépense publique n'a pas permis de compenser la relative atonie des prélèvements obligatoires dans un contexte de faible croissance et de ralentissement de l'inflation. En effet, mesures nouvelles mises à part, ceux-ci ont progressé de 0,8 %, soit un rythme proche de celui du PIB en valeur. Les mesures nouvelles ont contribué pour 0,1 point de PIB à la hausse du taux de prélèvements obligatoires en 2014, jusqu'à un taux « record » de 44,9 % du PIB, du fait des augmentations des taux de la TVA et de cotisations vieillesse. Celles-ci ont été partiellement contrebalancées par la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Le déficit structurel a reculé de 2,6 % du PIB en 2013 à 2,1 % du PIB en 2014, soit un ajustement structurel de 0,6 point de PIB. L'effort structurel (de 0,5 point de PIB) recouvre des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, à hauteur de 0,15 point, et un effort en dépenses de 0,35 point. Il a donc reposé aux deux tiers sur les dépenses.

Le déficit structurel de l'exercice 2014 est moins dégradé (de 0,4 point de PIB) que la prévision de la dernière loi de programmation des finances publiques, qui a défini la

nouvelle trajectoire de solde structurel. Toutefois, les déficits effectif et structurel pour l'exercice 2014 n'ont-ils pas été surestimés à la fin de l'année, afin d'afficher de « bons » résultats ?

Dans ces conditions, une comparaison avec la trajectoire de solde structurel est peu pertinente. Quoi qu'il en soit, le solde structurel constaté en 2014 fait toujours apparaître un écart d'un point de PIB avec la trajectoire de la précédente loi de programmation : le Gouvernement n'a que faiblement corrigé l'écart important identifié par le Haut Conseil des finances publiques. Nous avons eu ce débat avec Michel Sapin et Christian Eckert.

Pour finir ce tour d'horizon, il faut souligner que la dette publique a franchi, en 2014, le seuil fatidique de 2 000 milliards d'euros, soit 95,6 % du PIB. La progression observée par rapport à 2013, de 3,3 points, résulte du déficit primaire pour 1,8 point et pour 1,5 point de l'effet « boule de neige », ce qui signifie qu'une part significative du surcroît de dette résulte de la nécessité d'emprunter pour rembourser les emprunts contractés par le passé.

M. Vincent Delahaye. – Que recouvre exactement l'effet « boule de neige » ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'y reviendrai dans un instant.

J'en arrive aux évolutions intervenues sur le budget de l'État en 2014. Tout d'abord, la dépense nette de l'État a continué d'augmenter et s'est élevée à plus de 377,7 milliards d'euros. Les recettes nettes ont, au contraire, diminué pour atteindre 291,9 milliards. En raison de cet « effet de ciseau », le déficit budgétaire de l'État a augmenté de 85,6 milliards d'euros. Cette hausse nourrit celle de la dette de l'État, qui s'élève désormais à 1 602,8 milliards d'euros.

La dépense, dans le périmètre de la norme « zéro valeur », c'est-à-dire les dépenses du budget général hors charge de la dette et pensions, les taxes affectées plafonnées et les prélèvements sur recettes, est passée de 280 milliards d'euros en 2013 à 276,7 milliards d'euros en 2014. Elle a donc diminué de 3,3 milliards d'euros d'une exécution à l'autre. Le Gouvernement vous dira qu'il s'agit d'une gestion « sérieuse et responsable ».

M. Didier Guillaume. – Oui.

M. Richard Yung. – C'est le cas !

M. Claude Raynal. – Merci au rapporteur général de le reconnaître !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En réalité, un examen plus détaillé conduit à nuancer très fortement cette affirmation. Plus du tiers de la réduction de la dépense sur la norme « zéro valeur » ne provient pas d'un effort budgétaire de l'État, mais d'une contrainte accrue sur les dépenses des collectivités territoriales. Elles ont largement contribué à réduire le déficit public. En effet, près de la moitié de la baisse, soit 1,6 milliard d'euros, est liée à la réduction des prélèvements sur recettes dont 1,2 milliard d'euros d'économies provient de la diminution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales.

En outre, la sincérité des normes de dépenses est remise en cause par les nombreuses opérations irrégulières intervenues en 2014 au regard de la charte de budgétisation. Des irrégularités récurrentes ont trait aux comptes d'affectation spéciale et aux

fonds de concours, pour environ 400 millions d'euros. Des transferts fiscaux aux collectivités n'ont pas été neutralisés, à hauteur de 1,7 milliard d'euros. Le programme des investissements d'avenir (PIA) a aussi été utilisé pour débudgétiser des sommes importantes, en particulier sur la mission « Défense ». Au total, plus de 2,5 milliards d'euros, soit 20 % des crédits du PIA, ont été substitués à des crédits budgétaires. Ces divers « tours de passe-passe » budgétaires ont permis au Gouvernement d'afficher une bonne maîtrise des dépenses, mais la somme de ces différentes opérations dépasse largement la diminution affichée. Cela laisse à penser qu'un calcul mené dans les règles aurait conduit à constater l'augmentation, et non la baisse, des dépenses sous norme de l'État.

Les dépenses de personnel ont recommencé à augmenter, à hauteur de 1 %. Cette hausse est portée par la reprise en base de l'exécution 2013 pour 272 millions d'euros, les effectifs étant finalement supérieurs au niveau de la loi de règlement pour 2013, avec un glissement vieillesse-technicité (GVT) solde sous-estimé. Les « autres variations » expliquent la hausse observée à hauteur de 195,3 millions d'euros, dont 182 millions d'euros de surcoûts OPEX. Cette évolution est d'autant plus inquiétante que la tendance à la hausse pourrait s'amplifier dans les années à venir : la programmation budgétaire s'appuie sur une prévision d'évolution à la baisse des « mesures diverses ». Mais celles-ci sont difficiles à maîtriser, comme en témoigne la stabilité des heures supplémentaires à l'éducation nationale malgré la hausse des effectifs, ou la récurrence des surcoûts liés aux OPEX.

Les économies faites en 2014 relèvent du « rabout » plus que de choix clairs. L'absence de réformes pérennes induit des risques budgétaires significatifs sur l'exercice 2015 et au-delà.

Les reports de charges se sont accrus : le Gouvernement repousse sur les années suivantes des dépenses inéluctables. Les dettes de fonctionnement, c'est-à-dire principalement les dettes envers les fournisseurs, ont augmenté de 30 % sur la seule année 2014 et s'élèvent désormais à 8,7 milliards d'euros. C'est un montant supérieur aux crédits alloués aux missions « Justice » et « Logement ». Les dettes de fonctionnement n'avaient crû que de 30 millions d'euros entre 2012 et 2013 et elles avaient diminué entre 2011 et 2012. Les charges à payer, un ensemble plus large que les seules dettes de fonctionnement, ont connu une hausse de 10 % et sont supérieures à 11 milliards d'euros. L'État a donc commencé l'année 2015 avec 11 milliards d'euros de charges résultant des exercices précédents.

Les recettes nettes (fiscales et non fiscales) de l'État, y compris les fonds de concours, ont atteint 291,9 milliards d'euros en 2014. Hors fonds de concours, elles se sont élevées à 288,3 milliards d'euros en 2014 contre 297,7 milliards d'euros en 2013. Cette baisse de 3,2 % est inquiétante : les recettes fiscales nettes ont été très inférieures aux prévisions de la loi de finances initiale, à hauteur de 10 milliards d'euros. La diminution porte essentiellement sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés. L'optimisme des hypothèses explique une fois de plus l'augmentation du déficit par rapport aux estimations initiales ; la montée en charge du CICE n'explique pas tout et la faiblesse des recettes fiscales ne résulte pas seulement de choix politiques.

Le produit de l'impôt de solidarité sur la fortune a augmenté de 800 millions d'euros, soit 18,2 %. Cette hausse est liée à l'évolution dynamique des marchés financiers et des prix de l'immobilier, ainsi qu'à l'accélération des recouvrements issus du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR).

M. Richard Yung. – Y a-t-il eu beaucoup de retours ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’essentiel est dû aux recouvrements. Le Gouvernement a dit qu’il voulait réduire les dépenses fiscales, les fameuses « niches », mais la réalité est toute autre : outre le crédit d’impôt recherche (CIR), utile mais coûteux, la montée en puissance crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) a produit ses effets et la dépense fiscale de l’État a fortement augmenté, pour atteindre près de 80 milliards d’euros en 2014.

Malgré l’ampleur des enjeux budgétaires, la démarche d’évaluation des dépenses fiscales prévue par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 n’est, dans les faits, quasiment pas respectée. Les dépenses fiscales n’ont pas été rationalisées : on en crée toujours plus sans évaluer leur efficacité et leur efficacité.

M. Richard Yung. – C’est dommage.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Aucune prospective, aucun bilan des nouvelles niches fiscales comme la loi l’impose pourtant... Aucune rationalisation de la dépense fiscale, puisque l’on crée en permanence de nouvelles niches, par exemple dans la loi dite « Macron » ou encore dans la loi de transition énergétique. Il n’y a pas d’analyse approfondie *a posteriori*, et la suppression d’une dépense fiscale par voie d’amendement en loi de finances rectificative tient même lieu d’évaluation.

L’augmentation des dépenses et la diminution des recettes ont conduit à un dérapage du déficit budgétaire, qui entretient l’augmentation de la dette de l’État. Le déficit de l’État s’est élevé à 85,6 milliards d’euros, soit 3 milliards d’euros de plus que la prévision de la loi de finances initiale et 11 milliards d’euros de plus qu’en 2013. Cette augmentation ne peut pas être seulement expliquée par les dépenses « exceptionnelles » du PIA : même en écartant les dépenses exceptionnelles en 2014 et en 2013, le déficit budgétaire reste supérieur en 2014 à son montant de 2013. L’État s’est plus endetté que prévu et sa dette a augmenté de nouveau. Certains ministres font valoir que la charge de la dette est moins élevée du fait des faibles taux d’intérêt : la dette de l’État a crû de plus de 100 milliards d’euros entre 2013 et 2014, soit une hausse de 4,6 % tandis que la charge de la dette a diminué de 1,7 milliard d’euros, soit une baisse de 4 %. Cette situation favorable est fragile. Le directeur de l’Agence France Trésor que nous avons entendu, a bien montré qu’une augmentation de 100 points de base entraînerait un risque budgétaire considérable. Or l’actualité immédiate nous impose la prudence et il est difficile de prévoir quelle sera l’appréciation, demain, des investisseurs sur la zone euro. Je vous renvoie au débat qui se tiendra cet après-midi en séance autour de la situation de la Grèce.

Le projet de loi de règlement est aussi l’occasion d’examiner le suivi de la performance de l’État. François Marc, notre précédent rapporteur général, avait engagé l’année dernière des travaux inédits d’analyse de l’atteinte des objectifs et des cibles. J’ai poursuivi ce travail, qui est une spécificité sénatoriale. Le taux de renseignement global des sous-indicateurs représentatifs s’élève à 76 %. Seuls un peu plus des deux tiers de ces sous-indicateurs permettent de confronter les résultats obtenus à une prévision fixée dans les projets annuels de performances (PAP). La qualité de renseignement varie fortement d’une mission à l’autre. Pour la mission « Enseignement scolaire », aucun indicateur ne confronte la réalité des recrutements avec les objectifs fixés dans la loi pour la refondation de l’école de la République. Je vois que Gérard Longuet, rapporteur spécial de cette mission, approuve à ma remarque !

Il est également regrettable, comme nous l'avons souligné lors de l'audition de la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, que la mission « Travail et emploi » ne contienne aucune information sur l'efficacité des contrats aidés, dont le coût s'élève à plus de 3 milliards d'euros. Les marges de progrès sont considérables.

De plus, pour 58 % des sous-indicateurs qui ont fait l'objet d'un renseignement, les objectifs assignés ne sont pas atteints. Pour neuf missions, la performance est inférieure de moitié à la cible : « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », « Défense », « Immigration, asile et intégration », « Outre-mer », « Recherche et enseignement supérieur » et « Sécurités ».

La vigilance s'imposera lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 : j'invite chaque rapporteur spécial à s'assurer que les moyens alloués à sa mission et les réformes éventuellement mises en œuvre prennent bien en compte ces indicateurs et visent à leur amélioration.

Enfin, il existe depuis 2008 des indicateurs permettant une analyse comparative de l'efficacité des fonctions de support entre les missions : délais de publication des textes d'application des lois, efficacité de la fonction achat, mètres carrés par agent... Vous trouverez, dans le rapport, divers renseignements sur ce point.

Il faut maintenant que notre commission prenne position sur le projet de loi. Nous devons regarder la loi de règlement sous ses deux facettes : sur la forme, il s'agit essentiellement d'un projet de loi de constatation de la manière dont les recettes et les dépenses ont été exécutées et qui comporte en annexe les comptes de l'État, certifiés par la Cour des comptes. Il n'y a de ce point de vue pas de doute sur la sincérité des écritures comptables, en dépit de certains artifices budgétaires.

Mais si la loi de règlement fait l'objet d'un vote, c'est aussi qu'elle retrace une gestion budgétaire, voire une politique budgétaire. De ce point de vue, les différents éléments que j'ai présentés dans le rapport me conduisent à proposer au Sénat de ne pas adopter ce projet de loi, afin de marquer le désaccord de la majorité du Sénat avec la politique conduite.

M. Vincent Delahaye. – Je suis partisan de consacrer au moins autant de temps à la réalité de l'exécution qu'aux prévisions ; le rapport nous y aide. Je note cependant des différences de chiffrages entre la présentation qui vient d'être faite et le rapport de la Cour des comptes. Alors que la Cour des comptes évalue le déficit à 85,5 milliards d'euros pour 2014, un des chiffres mentionnés était de 84,8 milliards d'euros. La hausse de 10,7 milliards de loi de règlement à loi de règlement ne figure pas ici. Serait-il possible de nous expliquer les écarts ?

Pourriez-vous m'éclairer quant à l'effet « boule de neige » sur l'évolution de la dette ? Comment le fait de rembourser des dettes passées avec de nouveaux emprunts contribue-t-il à la faire augmenter ?

Que recouvre l'absence de neutralisation des transferts fiscaux aux collectivités territoriales, évalué à 1,7 milliard d'euros ? S'agit-il des frais de gestion qui incombaient auparavant à l'État ?

Les reports de charges constituent un élément fondamental pour juger de la sincérité des comptes. Les dettes de fonctionnement sont-elles incluses dans les charges à

payer ? En outre, les restes à payer, soit les autorisations d'engagement qui ont été consommées sans faire l'objet de crédit de paiement, représentent 87 milliards d'euros en 2014 selon la Cour des comptes : comment expliquer ce montant considérable ?

Nous n'avons pas voté la loi de finances initiale, ni les lois de finances rectificatives. Dans cette même logique, nous ne voterons pas la loi de règlement.

M. Serge Dassault. – J'aurais aimé disposer plus tôt du rapport ; mes remarques auraient été plus efficaces.

Les efforts consentis par la France sont, malheureusement, assez limités. Je ne vois aucune maîtrise des dépenses et aucune réforme. Les dépenses sont trop élevées, à hauteur de 377 milliards d'euros contre des recettes de 290 milliards d'euros environ. Les reports de charge d'une année sur l'autre sont problématiques, de même que le manque d'informations sur la nature et la répartition des dépenses. Si l'on continue à augmenter les dépenses, tout en diminuant les recettes, la situation risque de devenir catastrophique. Les prévisions ont été surévaluées : nous ne pourrions ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2017. Cet objectif a d'ailleurs été maintes fois repoussé. Le Président de la République s'était pourtant engagé, lors de la campagne présidentielle, à rétablir l'équilibre budgétaire en 2017.

Jusqu'à quand continuerons-nous à alourdir la dette ? Nous ne sommes pas loin de la situation grecque. Il suffirait que les taux d'intérêt remontent pour que nous risquions d'être en cessation de paiement. En outre, la fiscalité est très concentrée : seuls 45 % des Français payent tous les impôts. Un impôt général auquel tout le monde serait soumis, comme la CSG, dégagerait des recettes supplémentaires. La pratique socialiste qui consiste à faire payer les riches condamne le pays à la récession totale.

M. Éric Doligé. – On procède souvent par agrégation lorsqu'on produit des chiffres. Par exemple, les 2 000 milliards d'euros de dette incluent celles des collectivités locales et de la sécurité sociale, en les ajoutant à la dette de l'État qui est de 1 600 milliards. En revanche, le report des charges, aussi important soit-il, n'inclut pas celui des collectivités : comment l'intégrer ? Un certain nombre de départements qui n'avaient plus la capacité de payer le revenu de solidarité active (RSA) n'ont budgété qu'onze mois sur douze sur l'année 2014, ce qui posera des problèmes dès l'année 2015. Il serait intéressant d'avoir une évaluation chiffrée du report en ce qui concerne les collectivités.

M. Claude Raynal. – L'exposé du rapporteur général donne le sentiment d'une certaine difficulté à traiter le sujet. Sans doute est-ce dû au fait qu'il s'agissait essentiellement pour lui de trouver des arguments pour étayer le parti pris initial d'un rejet du projet de loi. Sans être faux, les éléments donnés par Albéric de Montgolfier ne sont pas concluants.

Je voudrais revenir sur deux éléments qui me semblent très éclairants : d'une part, le rapporteur général indique que (et pourquoi, dans les graphiques, ne pas remonter jusqu'en 2008, au début de la crise ?) la croissance était demeurée significative jusqu'en 2011, aux alentours de 2 % soit dans la moyenne de celle des autres pays européens.

D'autre part, les données présentées par le rapporteur général font état d'un déficit de 5,1 % du PIB en 2011. La réduction du déficit, alors même que la période était propice, n'a donc été réalisée que de manière marginale. S'il avait été alors de 3,5 % comme en Italie, il serait aujourd'hui ramené aux alentours de 2 %. Une certaine prudence dans le propos devrait

donc être de mise. Durant les dix ans où la droite a gouverné, en bénéficiant d'une certaine croissance, elle n'a pas réduit le déficit. Certes, la crise est intervenue mais elle n'a pas été franchie en France de la même façon qu'ailleurs. Lorsque le Premier Ministre, Lionel Jospin, a proposé de limiter l'emprunt pour réduire le déficit de 35 milliards de francs, le président Chirac l'a désavoué publiquement en disant à la télévision : « Le gouvernement vous trompe, il a une cagnotte ».

On prévoit une augmentation de la croissance dans les années à venir. Le Gouvernement propose qu'elle serve à diminuer le déficit public et à freiner la dette. Par ailleurs, vous vous êtes inquiété de la baisse des recettes fiscales de 10 milliards d'euros. Il s'agit pourtant aussi d'un choix politique pour réintroduire de la compétitivité dans l'économie française. Il faudrait défendre avec plus de courage cette politique équilibrée du Gouvernement qui consiste à réduire les déficits tout en restaurant la compétitivité nationale.

À ce sujet, Nathalie Kosciusko-Morizet vient de proposer 100 milliards d'euros de baisse d'impôts. Qu'en pensez-vous ?

M. François Marc. – En 2014, les entreprises ont en effet bénéficié de mesures d'assouplissement en matière fiscale, tandis que certaines recettes ont augmenté, en particulier l'ISF. Toutes les études démontrent qu'en période de crise, le fossé se creuse entre les plus pauvres et les plus riches. Cela peut expliquer une partie de l'augmentation de 18 % des recettes de l'impôt sur la fortune (ISF). Est-ce vraiment si dramatique ? Je n'en suis pas convaincu.

Vous avez montré que les dettes de fonctionnement avaient augmenté de 30 %, alors qu'elles étaient stables ou en baisse dans la période précédente. Cela résulte-t-il vraiment d'une décision réfléchie du Gouvernement et n'est-ce pas plutôt la conséquence d'ajustements techniques ?

Concernant les dépenses fiscales, on dit aux Grecs qu'ils ne seront crédibles que s'ils font des propositions réalistes pour le futur. La commission des finances ne devrait-elle pas, pour la France, proposer une liste de « niches » fiscales à réduire dans les années à venir ? La Cour des comptes préconise de récupérer quelques milliards d'euros sur celles qui sont injustifiées. Soyons force de proposition !

M. Richard Yung. – S'il est juste en grande partie, votre rapport est sévère et certains points restent discutables. J'aimerais souligner que l'examen du projet de loi de règlement doit nous permettre d'arrêter les comptes de l'État pour 2014, pas de produire de grandes analyses sur le passé ou l'avenir. On nous parle d'opérations irrégulières et l'on agite l'épouvantail de la Grèce. La Cour des comptes a cependant validé les comptes de l'État. Certes, le rapport de la Cour des comptes relève certaines anomalies, notamment sur la comptabilisation des programmes d'investissements d'avenir, dont les décaissements ne sont pas pris en compte dans la norme de dépenses.

Vous n'avez pas souligné l'amélioration du déficit public qui connaît une baisse continue. On peut critiquer le rythme de la réduction mais elle est bien réelle. Concernant la dette publique, celle-ci était évaluée à 1 200 milliards d'euros en 2007, 1 700 milliards d'euros en 2011 et 1 800 milliards d'euros en 2012 : sa hausse n'est donc pas récente ! Et nous avons progressé dans la réduction du solde structurel, comme le demande l'Union européenne.

Certes, les recettes sont moins bonnes que prévu, à cause de la conjoncture économique et de la mise en place du crédit d'impôt compétitivité et emploi (CICE). Nous courons tous après la réduction des niches fiscales, mais en supprimons finalement peu.

Et comment ne pas souligner que la baisse des dépenses, aussi légère soit-elle, rompt avec la tradition budgétaire française ? Même si le glissement vieillissement technicité (GVT) a augmenté, les équivalents temps plein (ETP) ont été contenus et la masse salariale n'a progressé que de 1 %. Nous serons moins sévères que vous : nous voterons cette loi de règlement.

M. Francis Delattre. – La vérité des chiffres n'est pas discutable et nous devons y lire des signaux d'alerte. Les 2 000 milliards d'euros de dette ont été franchis, soit 96 % du PIB et nous devrions bientôt dépasser les 100 %. La dette de la Grèce est à un peu plus de 150 % du PIB. Nous rapprochons-nous de la zone à risques ?

Le constat le plus redoutable est celui de la diminution des recettes fiscales, qui traduit l'état réel de notre économie. Avec 600 000 chômeurs en plus, le résultat est fort prévisible. En 2012, il n'était pas indispensable de supprimer le dispositif de TVA sociale qui aurait immédiatement allégé les charges des entreprises. Il a fallu deux ans pour mettre en place le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et l'on n'en mesure pas encore l'impact. Il représente 9,9 milliards d'euros, soit près de deux fois le CIR, évalué à 5,5 milliards d'euros, ce qui reste très relatif par rapport aux 40 milliards d'euros d'impôts et de taxes supplémentaires depuis le début du quinquennat. Les mesures de relance visent surtout la consommation. Les marges des entreprises se sont, elles, légèrement améliorées mais cela n'a pas suffi à relancer les investissements. Le moteur de notre économie est en panne et rien n'est fait, ni prévu.

Mme Marie-France Beaufils. – L'impôt sur les sociétés a diminué de manière conséquente, dans une proportion comparable à la progression du déficit de l'État, d'où nos interrogations sur la pertinence de la politique fiscale. Il faut nécessairement faire le lien avec le CICE, qui représente 10 milliards d'euros dans le budget 2014, soit un demi-point de PIB, avec un report de créance de 4 milliards d'euros sur les années à venir. La compétitivité des entreprises s'est-elle améliorée, comme nous l'espérons ?

Par ailleurs, je regrette que le rapport de la commission d'enquête sur le CIR n'ait pas été publié. Nous aurions disposé d'analyses sur l'usage qu'en ont fait les entreprises : ont-elle développé leurs moyens de production ou profité d'une possibilité d'optimisation fiscale ?

Il faudrait aussi tenir compte du travail mené par les associations d'élus sur la réduction des dotations aux collectivités territoriales qui diminue considérablement leurs recettes. Ils montrent que l'impact de la réduction de dotations est très lourd.

Enfin, je voudrais souligner, comme François Marc, qu'il n'y a rien de surprenant à ce que l'ISF ait augmenté. Tous les chiffres attestent que la richesse des riches s'est accrue durant la crise. Il est d'autant plus important qu'ils contribuent au titre de l'impôt.

Enfin, la presse a fait état de chiffres parfois contradictoires en termes d'emplois prévus budgétairement en 2014 et d'emplois réellement pourvus. Pourriez-vous nous apporter quelques précisions ?

M. Philippe Adnot. – Peut-on distinguer les dépenses d'investissement des dépenses de fonctionnement dans le budget de l'État ? Est-il possible de connaître la dotation aux amortissements des investissements prévue par l'État ? Dans les collectivités locales, nous allons être confrontés à un grave problème de sincérité budgétaire car nous sommes censés pouvoir assumer les amortissements des investissements.

Je m'abstiendrai sur ce texte, car je ne peux pas voter contre le constat d'une réalité.

M. Bernard Lalande. – Ce rapport a le mérite de donner des chiffres. Nous avons tous déserté l'armée des naïfs. Entre 2007 et 2012, le taux d'endettement a augmenté de 25 points. Cette accélération de l'endettement a fait croire que nous disposions de richesses, mais elles étaient artificielles et nous n'en avons pas créé d'autres pour rembourser l'emprunt. Après 2012, on constate un ralentissement de la croissance de la dette, de sorte que nous sommes en mesure d'espérer un désendettement de notre pays. Il est absolument nécessaire que nous générions de la richesse pour rembourser la dette. Albéric de Montgolfier a affirmé que des réformes structurelles devaient être engagées à cette fin et je suis tout à fait d'accord sur ce point. À mon sens, la participation de l'État à travers le CIR et le CICE pour générer de l'investissement dans les entreprises, se répercutera à moyen terme, ou à long terme, sur le produit de l'impôt sur les sociétés. Je ne suis pas sûr que la TVA sociale aurait eu le même effet. En effet, une remise des charges bénéficie à toutes les entreprises, or seules 30 % d'entre elles sont soumises à la concurrence internationale. La remise de charges abaisse-t-elle le coût de revient ? C'est cela qu'il importe de calculer.

En somme, les comptes pour 2014 montrent à l'évidence une décélération de l'endettement : c'est un signe positif qu'il faudra conforter entre 2015 et 2017.

M. Yannick Botrel. – Vous avez évoqué à deux reprises la situation des collectivités locales au regard du budget de l'État. La baisse des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales est estimée à 1,2 milliard d'euros en 2014. On est loin des 1,7 milliard d'euros annoncés, notamment sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). La diminution des dépenses des administrations publiques locales (APUL) s'élève quant à elle à 0,3 % en 2014, soit 6 milliards d'euros. L'impact de l'année électorale, qui concernera peut-être autant 2015 que 2014, peut être minimisé dans certaines analyses mais reste bien réel – il pourrait y avoir une anticipation à certains égards.

Sortons des jugements caricaturaux : si les collectivités sont affectées par la baisse des dotations, elles ne le sont pas toutes de la même manière. Je connais une commune de 1 100 habitants, dans les Côtes-d'Armor, où la DGF a baissé de 11 % en trois ans. Dans le même temps, la dotation nationale de péréquation a augmenté de 19 %, la dotation de solidarité rurale de 23 % et celle sur le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) de 64 %. L'ensemble des dotations a augmenté de 1,9 % entre 2013 et 2014 et de 4 % entre 2014 et 2015. Il faut garder le sens de la nuance.

Enfin, je n'ai pas compris la nature exacte des réformes structurelles que la majorité sénatoriale réclame.

M. Philippe Dallier. – Je ne peux pas ne pas intervenir après les propos tenus par Claude Raynal. Faisons remonter les données jusqu'à 2002, si l'on veut savoir d'où l'on vient ! Je rappelle que le déficit budgétaire était alors de 50 milliards d'euros. Nous l'avons réduit à 37 milliards d'euros, en 2007, avec une croissance moindre que celle dont a bénéficié

le gouvernement de Lionel Jospin. La droite a encaissé le plus dur de la crise. Vous disiez alors que notre plan de relance n'était pas suffisant et qu'il fallait soutenir davantage la consommation. Où en serions-nous si nous avions mis en pratique vos recommandations ?

Quand nous comparons l'exécution 2014 à l'exécution de 2013, il apparaît que les chiffres sont mauvais. La Cour des comptes a d'ailleurs été très sévère. Deux chiffres doivent être retenus. Le budget de l'État enregistre 10 milliards d'euros de déficit supplémentaire : il s'agit d'une rupture avec la trajectoire de 2010. Cette inversion de la courbe est très inquiétante. Si le déficit public global reste stable, on le doit aux seuls efforts des collectivités territoriales. Et l'État s'en attribue le résultat !

D'autre part, nous payons 44,3 milliards d'euros pour la charge de la dette de l'État, lorsqu'elle était à 200 milliards d'euros. Alors qu'elle atteint 1 600 milliards d'euros, le montant prévu n'a pas changé. Si les taux remontent, l'effet « boule de neige » risque d'être catastrophique.

En 2014, on a le sentiment que l'État a raclé tous les fonds de tiroir et usé de procédés irréguliers sur les programmes d'investissement d'avenir. Les réformes du Gouvernement sont restées sans résultats. Allons de l'avant au lieu de regarder en arrière. Il est urgent de prendre en considération le poids de la dette, si nous voulons éviter une situation telle que celle de la Grèce.

M. Didier Guillaume. – Nous sommes au milieu du gué. La loi de règlement est la photographie d'une situation, que l'on peut mettre en perspective avec le passé. La Cour des comptes a certifié les comptes. Nous constatons que l'endettement de la France a beaucoup moins progressé que dans les dix dernières années. Il en va de même pour les dépenses publiques. Il faudrait faire plus, certes. Mais comment ?

M. Serge Dassault. – En réduisant les dépenses.

M. Didier Guillaume. – Quelles dépenses ? Comment faire, alors que le Sénat augmente les dépenses à chaque nouveau texte budgétaire que nous examinons ? La commission des affaires étrangères a, par exemple, ajouté 900 millions d'euros sur le budget de la défense en loi de programmation militaire. Si cette position est confirmée en séance, ces crédits supplémentaires seront pris sur le budget des autres ministères.

Nous voterons cette loi de règlement, en attendant le débat sur le projet de loi de finances pour 2016. C'est à ce moment-là qu'il faudra faire des propositions, en évitant de reproduire l'attitude de l'an dernier, où vous n'avez ouvert aucune piste pour réduire le déficit. Je vous recommande d'écouter l'intervention de Dominique de Villepin, invité à s'exprimer chez Jean-Jacques Bourdin, au sujet des finances de l'État et de la situation grecque. Nous pourrions tous nous retrouver dans ses propos. Il est facile d'avoir de grandes idées ; c'est autre chose de mettre les mains dans le cambouis lorsque l'on est aux affaires. Nous avons enregistré en 2014 la plus grande baisse de charges jamais réalisée dans notre pays. Le CICE est beaucoup plus efficace que la TVA sociale pour les PME et les TPE.

En répétant à l'envi que nous ressemblons de plus en plus à la Grèce, nous finirons par briser la confiance des marchés. La France n'est pas la Grèce et on ne peut pas comparer la dette française à celle de la Grèce.

Cette loi de règlement qui prépare le débat sur le projet de loi de finances pour 2016 montre que les efforts actuels vont dans le bon sens.

M. Vincent Capo-Canellas. – La réalité des chiffres souligne la désillusion par rapport aux annonces du début de l'année. Comparativement à la moyenne des déficits européens, à 2,4 %, notre pays se distingue par une situation singulière, 4 % de déficit public, et par un rythme de réduction particulièrement faible, de 0,1 point de PIB. La dette a franchi le seuil des 2 000 milliards d'euros et la progression de l'endettement à hauteur de 3,3 % du PIB en 2014 est alarmante. La part des dépenses publiques dans le PIB augmente plus en France que partout ailleurs en Europe, hormis en Finlande. C'est la même chose pour le taux des prélèvements obligatoires. Le rapporteur général est dans son rôle lorsqu'il dénonce tout cela. Nous arrivons à la fin d'un modèle. Il nous faut trancher le nœud gordien, pour mettre fin à l'augmentation de la dette, alors que les dépenses ne diminuent pas. Notre modèle est-il soutenable ? Il y a là un vrai sujet d'interrogation.

M. Philippe Dominati. – Derrière la réalité des chiffres, il y a la rupture politique d'avril dernier, lorsqu'un nouveau tandem s'est installé à Bercy pour remplacer Pierre Moscovici, lequel avait échoué à tenir ses engagements, en ne ramenant pas le déficit sous les 3,7 % du PIB. Bercy a ensuite annoncé un déficit à 3,8 % du PIB pour l'exercice 2014. Arnaud Montebourg, lorsqu'il était alors ministre, considérait qu'une bonne gestion des comptes publics était accessoire par rapport à la croissance. Nous n'avons ni l'une, ni l'autre. Les changements ministériels n'ont-ils pas contribué à entretenir un flottement, qui s'est traduit par une croissance quasi nulle et une année « pour rien » ? Avez-vous senti cette rupture dans l'exécution de 2014, et peut-on prévoir une stabilisation pour 2015 ?

M. Maurice Vincent. – Je soutiens la proposition de Philippe Dallier de fixer le point de départ des données en 2002. Ce serait très instructif. Chacun pourrait se souvenir que le poids de la dette publique représentait alors 57 % du PIB, conforme en cela aux critères de Maastricht, alors qu'en 2012, il atteignait 89 %.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour répondre à Vincent Delahaye, l'évaluation du déficit public concerne l'ensemble des administrations publiques. Sur un déficit public, sur l'ensemble des administrations publiques, de 84,8 milliards d'euros enregistré en 2014, le déficit de l'État en comptabilité générale (et non en comptabilité budgétaire) représente 74,7 milliards, en forte augmentation depuis 2013.

L'effet « boule de neige » vient de ce que l'emprunt nous sert à financer notre déficit primaire, mais aussi les emprunts qui arrivent à échéance : ce n'est pas seulement le capital qui doit être remboursé, mais aussi les intérêts qui doivent être financés. Cela implique que les nouveaux emprunts soient supérieurs à ceux qu'ils remplacent.

L'ampleur de la dette est effectivement inquiétante, je rejoins Serge Dassault sur ce point. Nous l'avons constaté lorsque nous avons reçu Anthony Requin, directeur de l'agence France Trésor. Avec une dette de l'État de plus de 1 600 milliards d'euros et un stock de dette de 2 000 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations publiques, l'effet d'une hausse de 100 points de base serait supportable la première année, mais l'effet cumulatif à sept ans – la maturité moyenne de notre dette – serait catastrophique.

Éric Doligé s'interrogeait sur le report de charges des collectivités territoriales : si l'Insee comptabilise la dette des collectivités territoriales, nous ne disposons à l'échelle nationale d'aucune évaluation sur le report de charges au niveau local.

Claude Raynal a évoqué la « cagnotte » du gouvernement de Lionel Jospin : celle-ci n'était pas un fantasme, les recettes étaient bel et bien très supérieures aux prévisions et c'est d'ailleurs la commission des finances du Sénat qui l'avait mis en évidence.

La comparaison avec nos voisins européens est également préoccupante. Alors qu'ils ont tous fourni des efforts supplémentaires, la France a laissé filer son déficit.

Concernant la question de François Marc, je ne vois pas quelles évolutions techniques expliqueraient la hausse de la dette de fonctionnement. Il s'agit sans doute d'un choix assumé !

Plusieurs collègues ont souligné que la Cour des comptes a certifié les comptes de l'État, garantissant qu'ils ne comportent pas d'irrégularités. Cependant, elle a aussi signalé un recours important à des débudgétisations et un report de charges accru. S'il n'y a certes pas d'insincérité comptable, le Gouvernement a usé d'artifices budgétaires.

Marie-France Beaufile a relevé que la hausse du déficit est avant tout liée à la faiblesse des recettes. Le CICE a coûté 9,9 milliards d'euros en 2014 ; c'est un choix politique. En revanche, les moins-values de l'IR et de l'IS par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2014 résultent uniquement de l'optimisme du Gouvernement en matière de prévisions de l'impôt. Quant aux emplois non pourvus, si l'on se réfère ainsi aux schémas d'emplois et non aux plafonds, il semblerait qu'on compte, en réalité, 700 ETP dont la création était prévue en 2014 et qui n'ont pas vu le jour.

Les dépenses d'investissement représentent 3,2 % du budget de l'État : la quasi-totalité des dépenses sont donc de fonctionnement. Les collectivités assurent l'essentiel de l'investissement public.

L'exposé de l'Agence France Trésor était très éclairant quant aux risques liés à la dette. Je n'ai jamais dit que les comptes de l'État, joints à la loi de finances, étaient insincères. Mais quand nous nous comparons à nos voisins européens, le constat est sans appel. Notre taux de dépense publique est deux fois plus élevé que la moyenne de la zone euro. Nous avons le troisième déficit de la zone euro. Sur la période récente, la France a fourni moins d'efforts que ses voisins.

Malgré les changements ministériels soulignés par Philippe Dominati, la ligne politique n'a pas manqué de constance, privilégiant le recours à des mesures de régulation comptable plutôt que la mise en œuvre de réformes de structure.

J'emprunte au rapport de la Cour des comptes ses têtes de chapitre pour rappeler les trois arguments qui me conduisent à vous recommander de ne pas adopter cette loi de règlement. La réduction du déficit budgétaire de l'État a été interrompue en 2014. La dette de l'État continue à augmenter à un rythme soutenu. Les recettes fiscales sont à nouveau inférieures aux prévisions. Dans la situation incertaine où se trouve l'Europe, une telle politique n'est pas responsable.

M. Richard Yung. – Rassurez-moi : nous ne votons pas sur le rapport de la Cour des comptes...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Non, bien sûr. Ce regard objectif et indépendant me semble cependant utile.

Mme Marie-France Beaufigli. – Je m’abstiendrai de voter sur le rapport. En revanche, je voterai contre la loi de règlement.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter le projet de loi de règlement et d’approbation des comptes de l’année 2014. En conséquence, elle décide de proposer au Sénat de ne pas adopter chacun des articles du projet de loi.

La réunion est levée à 11 h 45.

Débat d’orientation des finances publiques (DOFP) - Examen du rapport d’information

La commission examine ensuite le rapport d’information de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, préparatoire au débat d’orientation des finances publiques (DOFP).

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Après avoir examiné les résultats de l’exercice 2014, nous en arrivons maintenant à la partie prospective, portant sur l’évolution des finances publiques en 2016 et au-delà. Toutefois, avant d’examiner la trajectoire budgétaire qui nous est soumise par le Gouvernement, je souhaiterais développer quelques éléments relatifs à la Grèce ; en effet, un éventuel défaut grec expose la France à certains risques qu’il convient de connaître. Beaucoup de chiffres circulent sur cette question et une clarification paraît donc nécessaire.

Depuis le déclenchement de la crise de la dette grecque, au cours du premier semestre de l’année 2010, de nombreux programmes d’assistance financière se sont succédé. Après un premier plan d’aide en faveur de la Grèce, décidé en 2010, la dégradation de la conjoncture économique ajoutée aux retards pris dans la mise en œuvre du plan d’ajustement ont conduit à écarter l’éventualité d’un retour de la Grèce sur les marchés financiers au premier semestre de l’année 2012 comme cela était initialement prévu.

Aussi, à la suite de la décision du 21 juillet 2011 des chefs d’État et de gouvernement de la zone euro, un deuxième plan d’aide en faveur de la Grèce a été décidé, dont les modalités concrètes ont été arrêtées lors de la réunion de l’Eurogroupe du 20 février 2012. Ce plan d’aide a comporté trois volets. Tout d’abord, un abandon de créance a été demandé au secteur privé, qui a consenti une décote nominale de 53,5 % des titres obligataires détenus, ce qui a permis une réduction de la dette souveraine de la Grèce d’un montant de près de 105 milliards d’euros. Ensuite, les États de la zone euro ont accepté de restructurer les prêts bilatéraux qu’ils avaient accordés, abaissant les taux d’intérêt et prolongeant la maturité ainsi que la période de grâce des prêts. Enfin, une aide financière supplémentaire a été accordée à la Grèce, d’un montant maximal de 171,6 milliards d’euros, dont 143,6 milliards d’euros financés par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et 28 milliards d’euros apportés par le FMI.

Ainsi, au 31 mars 2015, le total des programmes d’assistance établis au profit de la Grèce s’élevait à 244,6 milliards d’euros, dont 215,7 milliards d’euros avaient été déboursés. Le montant des aides versées directement ou indirectement, soit également par le biais du Fonds européen de stabilité financière (FESF), à la Grèce par les États de la zone euro – soit 183,8 milliards d’euros – représentait donc 1,8 % du PIB de la zone au début de l’année 2015.

En outre, des mesures en faveur de la Grèce ont été prises dans le cadre de l'Eurosystème. Tout d'abord, en mai 2010, la Banque centrale européenne (BCE) a engagé le programme pour les marchés de titres, dit SMP, visant à réduire les tensions sur les taux d'intérêt des États du Sud de l'Europe. Du fait des acquisitions de titres dans le cadre de ce programme, les avoirs grecs détenus par l'Eurosystème s'élevaient à 18,1 milliards d'euros au 31 décembre 2014. Ce montant était encore de 30,8 milliards d'euros au 31 décembre 2012.

Le programme SMP a été remplacé, à compter de septembre 2012, par le programme d'opérations monétaires sur titres (OMT). Ce dernier consiste, dans son principe, en des achats conditionnés, sur les marchés secondaires, d'obligations souveraines des États de la zone euro sans aucune limite quantitative fixée au préalable. S'il n'a jamais été effectivement mis en œuvre, le programme OMT est néanmoins parvenu à contenir les primes de risque appliquées aux titres de dette des États périphériques de la zone euro.

Par ailleurs, en dépit des difficultés apparues dans le cadre des négociations entre le « groupe de Bruxelles » et le gouvernement grec, la Banque centrale européenne (BCE) a maintenu l'accès des banques grecques au mécanisme de liquidité d'urgence, dit ELA. Ce dispositif permet d'apporter des liquidités aux banques commerciales grecques dont l'accès au marché interbancaire est limité.

Le 28 juin 2015, la Banque centrale européenne a maintenu le plafond de l'aide d'urgence aux banques grecques à son niveau antérieur, soit 89 milliards d'euros. Selon les dernières informations disponibles, la Banque centrale européenne avait refusé un nouveau relèvement de ce plafond demandé par la Banque de Grèce au lendemain du référendum.

L'Eurosystème a également accumulé les créances sur la Banque de Grèce à travers le système de paiement TARGET2. En temps normal, les paiements sont compensés par des financements privés par le biais du marché interbancaire. Toutefois, en l'absence de financements interbancaires, la Banque de Grèce accumule une dette dite « TARGET2 » en contrepartie des paiements de gros réalisés pour le compte des banques commerciales du pays. Selon les états financiers de la Banque de Grèce publiés le 31 mai 2015, cette dette atteignait à cette date 100,3 milliards d'euros.

Au total, l'Eurosystème est donc « exposé » à un éventuel défaut grec à hauteur d'environ 118,4 milliards d'euros, compte tenu des avoirs détenus au titre du programme SMP et de la dette dite « TARGET2 » de la Banque de Grèce.

Enfin, à la suite de la réunion de l'Eurogroupe du 26 novembre 2012, au cours de laquelle de nouveaux allègements de la dette publique grecque ont été consentis, il a été décidé que les États de la zone euro rétrocéderaient à la Grèce les revenus perçus par les banques centrales nationales sur les titres obligataires grecs ; les montants ainsi rétrocédés représenteraient 13,9 milliards d'euros sur la période 2012-2025.

Envisager un éventuel défaut grec, en particulier au lendemain d'une large victoire du « non » au référendum organisé le 5 juillet dernier par le gouvernement grec, implique de s'interroger sur l'exposition de la France à un tel risque. Je vais donc m'attacher à revenir sur les coûts supportés par notre pays au titre de l'assistance financière apportée à la Grèce, avant d'envisager les risques qui s'y rattachent.

Les coûts supportés par la France au titre de l'assistance financière apportée à la Grèce sont de différentes natures. Viennent, tout d'abord, les coûts budgétaires, qui intègrent

en premier lieu le prêt bilatéral accordé à la République hellénique, dont le montant total atteint 11,4 milliards d'euros, déboursé en 2010 et 2011.

En second lieu, des moindres recettes budgétaires résultent des versements de la France à la Grèce au titre de la restitution des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus pour compte propre ou dans le cadre du programme SMP ; ceci a pour effet de minorer le dividende versé par la Banque de France à l'État. Au total, les rétrocessions représenteraient 2,8 milliards d'euros sur la période 2012-2025.

S'agissant des garanties apportées par la France au Fonds européen de stabilité financière (FESF), celles-ci n'ont pas donné lieu à la mobilisation de crédits budgétaires – une dépense effective n'étant à prévoir que dans l'éventualité d'un appel des garanties. Toutefois, les prêts accordés par le FESF à cette dernière accroissent la dette publique française, en vertu d'une décision d'Eurostat.

Par conséquent, le montant de la dette publique de la France imputable aux prêts accordés par le FESF à la Grèce s'élevait à 31 milliards d'euros en 2014 et devrait représenter 29 milliards d'euros en 2015.

Au total, l'assistance financière apportée à la Grèce au titre du prêt bilatéral et des garanties accordées au FESF représentait 42,4 milliards d'euros de dette publique française en 2014, soit 1,5 % du PIB.

Ce qui vient d'être dit permet de mieux identifier les risques portés par la France dans l'éventualité d'un défaut grec ou du déploiement d'un nouveau programme d'assistance.

Le prêt bilatéral accordé à la Grèce est, sans aucun doute, le plus exposé au risque de non remboursement de la Grèce car il ne dispose pas de garanties propres. Ainsi, en cas de « répudiation » par la Grèce de la dette née du prêt bilatéral accordé par la France, le déficit public français s'en trouverait dégradé à hauteur du montant de la dette annulée. En effet, la perte observée correspond, en comptabilité nationale, à un flux de dépenses enregistrée l'année où elle est constatée. Par conséquent, si un défaut total sur ce prêt venait à être constaté en 2015, le besoin de financement de notre pays serait accru de 11,4 milliards d'euros au titre de cet exercice – soit de près de 0,5 point de PIB. À cela viendraient s'ajouter les pertes de recettes du fait du non remboursement du capital et des intérêts devant débiter en 2020.

De même, une restructuration partielle du capital du prêt bilatéral conduirait à une augmentation des dépenses publiques, et donc du déficit, au cours de l'année de l'annulation, ainsi qu'à des pertes de recettes au titre des exercices au cours desquels le prêt devait être remboursé. Concrètement, un abandon de 10 % du capital du prêt bilatéral en 2015 aurait pour conséquence de dégrader le déficit public de 1,1 milliard d'euros.

Enfin, une nouvelle baisse des taux d'intérêt demandés par les États membres de la zone euro ou un allongement de la maturité du prêt aboutiraient à de moindres recettes lors des années supposées de remboursement du prêt, participant à une hausse du besoin de financement de la France.

Si, en application de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les pertes résultants d'une dénonciation ou d'une restructuration du prêt bilatéral de la France devraient être retracées dans le compte de concours financiers « Prêts à des États

étrangers » – qui a porté le prêt bilatéral – et faire l’objet d’une disposition dans la loi de règlement de l’exercice concerné, les opérations de restructurations – comme les allègements de charges d’intérêt ou la modification des délais de remboursement – ne sont pas soumises à l’autorisation du Parlement, contrairement à d’autres États, et ce en dépit de leurs éventuelles incidences sur le déficit public ou le compte général de l’État. Seul l’octroi du prêt a dû faire l’objet d’une autorisation parlementaire.

S’agissant des garanties apportées par France au Fonds européen de stabilité financière (FESF), celles-ci ne seraient appelées que si le Fonds risquait de ne pas être en mesure d’honorer le paiement des sommes dues au titre des obligations émises afin d’apporter des prêts à la Grèce. Toutefois, une publication du FESF précise qu’« *aussi longtemps que le [Fonds] continue à bénéficier d’un accès favorable au marché et est en mesure de refinancer ses instruments de dette, il ne sera pas nécessaire d’appeler la garantie des États membres* », avant de conclure qu’« *il n’y a aucune raison de croire que le FESF perdra son accès au marché* ». En tout état de cause, les principaux remboursements de la Grèce au FESF doivent intervenir entre 2023 et 2054 ; avant cela, les paiements grecs ne présenteront qu’une ampleur modeste, permettant au Fonds de faire « tampon » sans faire appel à la garantie des États. Il n’y a donc pas lieu d’anticiper des dépenses budgétaires au titre du FESF – ce qui impliquerait une autorisation parlementaire.

Il convient malgré tout de relever qu’une dénonciation totale ou partielle de la dette de la Grèce à l’égard du Fonds viendrait dégrader, en comptabilité nationale, le déficit de la France au prorata des garanties apportées – le Fonds étant « transparent » du point de vue de la comptabilité nationale.

Par ailleurs, il convient de relever les risques portés par la France du fait son appartenance à l’Eurosystème. En effet, comme cela a été indiqué précédemment, ce dernier est exposé à un défaut grec à hauteur d’environ 118,4 milliards d’euros en raison des avoirs détenus au titre du programme SMP et de la dette dite « TARGET2 » de la Banque de Grèce. Dès lors, compte tenu de sa quote-part dans le capital de la Banque centrale européenne (BCE), soit 20,26 % en 2014, l’exposition de la France à ce titre est de près de 24 milliards d’euros. Un défaut grec pourrait conduire à devoir recapitaliser la Banque de France par l’État, entraînant une dégradation du déficit en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale.

L’exposition totale théorique de la France à un défaut total grec n’est donc pas de 40 milliards d’euros, comme nous l’entendons souvent, mais de près de 65 milliards d’euros - soit environ 3 % du PIB.

Pour finir, il convient de souligner qu’une éventuelle intervention du Mécanisme européen de stabilité (MES), que ce soit pour accorder une nouvelle aide à la Grèce ou pour faire face aux désordres susceptibles de découler d’un « Grexit », ne devrait pas donner lieu à de nouvelles dépenses de la France. En effet, le Mécanisme dispose d’un capital propre de 80 milliards d’euros ; en outre, les emprunts émis par le MES ne viennent pas abonder la dette publique des États de la zone euro, en application d’une décision d’Eurostat.

Pour résumer, notre exposition à la Grèce est à la fois multiforme et non négligeable dans son ampleur – 65 milliards d’euros, soit environ 3 %. Je ne porte pas de jugement de valeur à ce stade mais il est important de savoir exactement quelle serait la traduction comptable, pour la France, d’un défaut de la Grèce.

Concernant le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques, les données révélées par le Gouvernement ne sauraient nous surprendre, dans la mesure où elles sont à peu près identiques à celles qui avaient été publiées dans le programme de stabilité pour les années 2015 à 2018. Dans ces conditions, mon propos ne portera que sur les principaux aspects du scénario macroéconomique et de la trajectoire budgétaire.

Dans son avis du 13 avril 2015, relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a considéré que les anticipations gouvernementales étaient « prudentes ».

Le caractère prudent des prévisions pour l'année 2015 semble confirmé par les informations conjoncturelles récentes et les prévisions de la Commission européenne, du FMI, de l'OCDE ou encore du consensus des économistes.

Il faut dire que le Gouvernement bénéficie de l'intervention de facteurs favorables – comme le recul des prix du pétrole ou encore la baisse du taux de change de l'euro – qui devraient conforter, je l'espère, la compétitivité des entreprises européennes.

Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques rappelle le principal objectif budgétaire du Gouvernement, à savoir le retour du déficit public en deçà de 3 % du PIB en 2017. De ce point de vue, la trajectoire du solde structurel semble désormais être passée au second plan.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement intègre à son scénario financier une baisse des prélèvements obligatoires. En effet, les prochaines années devraient être marquées par la mise en œuvre des mesures – fiscales et non fiscales – annoncées le 8 avril dernier par le Premier ministre, Manuel Valls, afin de remédier à l'atonie de l'investissement.

À titre de rappel, s'agissant de l'investissement des entreprises, une majoration de 40 % de l'amortissement fiscal appliqué aux investissements industriels réalisés entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2016 a été annoncée. Aussi, les entreprises pourront déduire ces investissements à hauteur de 140 % du montant de l'impôt sur les sociétés dû. Le coût de ce dispositif – qui a été introduit dans le projet de loi « Macron » – est estimé à 2,5 milliards d'euros sur cinq ans, soit entre 2015 et 2019. Sur ce point, le Sénat a eu raison trop tôt puisque je tiens à rappeler qu'un amendement de la commission des finances visant à mettre en place un mécanisme d'amortissement accéléré avait été adopté à la quasi-unanimité à l'automne dernier. Si le dispositif du Gouvernement est plus ambitieux, il aurait été souhaitable de l'inclure dans la loi de finances pour 2015.

Il est également prévu un plan de travaux autoroutiers de 3,2 milliards d'euros. Par ailleurs, la Banque publique d'investissement devrait accorder 2 milliards d'euros de prêts de plus qu'initialement prévu d'ici 2017, financés grâce au « plan Juncker ». Enfin, des mesures devraient être prises pour orienter davantage l'épargne des ménages vers le financement des entreprises ; il s'agirait, en particulier, de favoriser la diffusion des contrats d'assurance-vie Euro-Croissance et du dispositif PEA-PME.

Pour ce qui est de l'investissement des ménages, afin de stimuler les dépenses dans le domaine du logement, il est prévu de prolonger le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) d'une année et d'accroître le budget de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) de 70 millions d'euros en 2015. À titre de rappel, le « coût » du CITE est estimé à 1 320 millions d'euros pour 2016 ; la prolongation du dispositif aurait donc pour effet une

hausse des dépenses fiscales d'un montant proche, voire supérieur, au cours de l'exercice 2017.

Enfin, concernant l'investissement public, il a été annoncé que la Caisse des dépôts et consignations mettrait des prêts à taux zéro à disposition des collectivités territoriales pour qu'elles bénéficient d'une avance sur les sommes que l'État leur verse au titre du Fonds de compensation de la TVA.

Le Gouvernement estime que le « *coût cumulé de l'ensemble des mesures annoncées [fiscales ou non] est estimé à environ 2,5 milliards d'euros sur la période 2015 à 2017, dont 0,5 milliard d'euros en 2015* » – qui intègre, pour ces trois années, les coûts résultant de la mise en œuvre du dispositif de « suramortissement ».

Par ailleurs, la baisse du taux de prélèvements obligatoires serait favorisée par la réduction du coût du travail. Ce processus, engagé avec la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), est amplifié par les mesures prévues dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Au total, les mesures en faveur des entreprises représenteraient une baisse du niveau des prélèvements de 32,5 milliards d'euros en 2017 et de 40,5 milliards d'euros en 2018.

Malgré cela, la baisse des prélèvements obligatoires serait limitée en raison de la hausse de certains impôts, qui viennent partiellement neutraliser les mesures qui viennent d'être évoquées. À titre d'illustration, la baisse des prélèvements ne serait que de 2,3 milliards d'euros en 2015, selon une estimation de la Cour des comptes, en raison de plusieurs mesures venant en augmentation. Les principales sont l'ajout d'une composante carbone à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour 1,8 milliard d'euros, la hausse des tarifs de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) pour 1,1 milliard d'euros, la limitation de la déductibilité des charges financières des entreprises pour 1,3 milliard d'euros, la hausse des taux des impôts locaux pour 0,9 milliard d'euros et les hausses des taux des cotisations aux régimes de retraite de base et complémentaires pour 1,8 milliard d'euros. Par ailleurs, le Gouvernement attend un surplus de recettes de 0,4 milliard d'euros sur l'année 2015 puis de 0,4 milliard d'euros supplémentaires en 2016 du fait des mesures prises en matière de fraude fiscale. Par conséquent, la diminution du taux de prélèvements obligatoires serait d'une ampleur très limitée, soit de 0,2 point entre 2015 et 2017, pour atteindre 44,2 % du PIB – un niveau relativement stable.

À compter de l'exercice 2015, la consolidation budgétaire doit reposer exclusivement sur des efforts en dépenses. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a proposé une trajectoire d'ajustement reposant sur 50 milliards d'euros d'économies au cours de la période 2015-2017, ce qui suppose un fort ralentissement de la dépense publique.

Le Gouvernement a fait le choix de répartir les efforts d'économies entre les différents sous-secteurs des administrations : 19 milliards d'euros pour l'État et ses agences entre 2015 et 2017, 11 milliards d'euros pour les collectivités territoriales, et 21 milliards d'euros pour les administrations de sécurité sociale (ASSO). Le montant des économies totales à réaliser s'élèverait donc à 21 milliards d'euros en 2015, puis à 15 milliards d'euros en 2016 et à 14 milliards d'euros en 2017.

Toutefois, afin de respecter ce programme d'économies annoncé dans un contexte de faible inflation – qui a réduit le rendement attendu de certaines mesures, comme le « gel » du point d'indice des agents de la fonction publique –, le Gouvernement annoncé des efforts supplémentaires d'un montant de 4 milliards d'euros en 2015. Ceux-ci ont été détaillés dans un rapport adressé le 10 juin dernier à la Commission européenne.

Ce document précise, tout d'abord, les économies complémentaires d'un montant de 1,2 milliard d'euros devant être réalisées par l'État et ses opérateurs ; à ce titre, le décret d'annulation de 0,7 milliard d'euros publié le 10 juin 2015 consiste essentiellement en une mesure de « rabot », qui touche les crédits de tous les ministères sauf celui de la défense. En outre, le Gouvernement constate opportunément un ralentissement des dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et des décaissements du programme d'investissements d'avenir (PIA), pour un montant total de 0,5 milliard d'euros - mais cela s'apparente finalement à de la régulation budgétaire. À cela viendrait heureusement s'ajouter une révision à la baisse de la charge de la dette au titre de l'exercice 2015 pour 1,2 milliard d'euros, en lien avec le recul récent des taux d'intérêt. Les administrations de sécurité sociale (ASSO), quant à elles, contribueraient à hauteur de 1 milliard d'euros à l'effort supplémentaire. Enfin, les mesures complémentaires annoncées pour 2015 tiennent compte d'un surcroît de recettes de 0,4 milliard d'euros provenant du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) et de dividendes reçus par l'État supérieurs de 0,2 milliard d'euros. En bref, les 4 milliards d'euros d'économies supplémentaires reposent largement sur des mesures de « rabot » ou d'opportunité.

Pour l'année 2016, un effort supplémentaire de 5 milliards d'euros a également été annoncé par le Gouvernement. Toutefois, les mesures sont pour l'instant imprécises et peu détaillées dans les différents documents que nous avons reçus.

Ainsi, le Gouvernement prévoit, par exemple, un effort supplémentaire de 1,2 milliard d'euros pour les collectivités territoriales, qui passe notamment par la mise à jour de l'objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel), lequel n'est pourtant pas un objectif contraignant. Cette économie devrait s'expliquer par le ralentissement de l'inflation ; toutefois, l'hypothèse de rigidité de la dépense à la baisse retenue par le Gouvernement pourrait être sous-estimée. Aussi, il y a lieu de se demander si cette réduction de 1,2 milliard d'euros ne se traduira finalement pas par une baisse supplémentaire des dotations, afin de contraindre les dépenses des collectivités territoriales. Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont déjà été réduits ; le seront-ils encore ?

Par ailleurs, 2,2 milliards d'euros d'économies supplémentaires seraient réalisées en 2016 par les administrations de sécurité sociale (ASSO). Tout cela doit être précisé.

Au total, l'économie supplémentaire prévue dans le champ des collectivités territoriales demeure très incertaine, à tel point que les services de la Commission européenne n'ont pas jugé opportun d'en tenir compte dans les projections réalisées lors de l'évaluation des actions prises par la France en réponse à la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015.

Pour résumer, l'objectif du Gouvernement réside dans un retour du déficit public en deçà de 3 % en 2017, conformément à la recommandation du Conseil de l'Union européenne précitée. Fort de résultats au titre de l'exercice 2014 plus favorables qu'initialement prévu, le déficit public s'élevant à 4 % du PIB et non à 4,4 % comme l'anticipait la loi de programmation des finances publiques 2014-2018, le Gouvernement a

retenu une cible de déficit effectif de 2,7 % du PIB, légèrement inférieure à l'objectif de 2,8 % du PIB arrêté par le Conseil de l'Union européenne.

Le déficit structurel, quant à lui, passerait de 2 % du PIB en 2014 à 0,1 % du PIB à 2018, correspondant à un ajustement structurel de 0,5 point de PIB par an entre 2015 et 2018. Cet ajustement serait supérieur à celui figurant dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) qui prévoyait un ajustement structurel de 1,6 point de PIB sur la période 2015-2018. Toutefois, les éléments relatifs au solde structurel et à l'ajustement structurel sont difficilement comparables dès lors que le Gouvernement a fait le choix de modifier les hypothèses de produit intérieur brut (PIB) potentiel et de croissance potentielle. Nous avons eu le débat avec le ministre : l'exercice de comparaison est difficile si l'on modifie le « thermomètre ». Le Sénat avait pourtant obtenu que la loi organique de décembre 2012 prévoie que la même hypothèse de PIB potentiel soit utilisée tout au long d'une période de programmation. En modifiant les hypothèses de croissance potentielle – ce qui signifie que plusieurs trajectoires de solde structurel peuvent exister en même temps –, le Gouvernement n'applique donc pas l'esprit de la loi organique de décembre 2012 et rend le contrôle particulièrement difficile.

En bref, avec les hypothèses de croissance potentielle de la dernière loi de programmation, l'ajustement ne serait que de 1,6 point de PIB environ. La révision de ces hypothèses permet au Gouvernement de présenter un ajustement structurel de 0,5 point de PIB par an au titre de la période 2016-2018, soit le niveau minimal requis par le Pacte de stabilité et de croissance.

Pour autant, cela ne permet aucunement d'atteindre les cibles d'ajustement structurel arrêtées par le Conseil de l'Union européenne dans sa recommandation du 10 mars dernier. L'insuffisance des ajustements structurels programmés pour les exercices 2015 et 2016 a, d'ailleurs, été relevée par la Commission européenne dans sa communication du 1^{er} juillet 2015, qui évalue les actions prises par la France en réponse à la recommandation du Conseil de l'Union européenne ; cette communication appelle, en outre, à ce que les économies envisagées pour 2016 et 2017 soient précisées.

Le programme de stabilité 2015-2018 prévoit une progression du niveau d'endettement public jusqu'en 2016, année au cours de laquelle la dette publique représenterait 97 % du PIB, avant d'engager théoriquement une décroissance à compter de 2017. Toutefois, depuis 2012, le Gouvernement n'a cessé de reporter la date à laquelle la part de la dette publique dans le PIB devait diminuer et de revoir à la hausse la trajectoire de celle-ci. Il convient donc d'être très prudent sur cette hypothèse qui évolue en temps réel.

Concrètement, cela démontre que le Gouvernement a une maîtrise des plus limitées de l'évolution de la dette publique. Cela est d'autant plus inquiétant qu'un niveau élevé de dette publique – nous en sommes à 2 089,4 milliards d'euros aujourd'hui – expose l'État concerné à un accroissement rapide de la charge de la dette en cas de remontée des taux d'intérêt. Lors de la conférence de presse sur le rapport annuel de la Banque de France portant sur l'exercice 2014, qui s'est déroulée le 5 mai 2015, Christian Noyer, le gouverneur de la banque centrale nationale, a estimé qu'une hausse permanente des taux de cent points de base sur l'ensemble des maturités de la dette en 2015 « *coûterait 40 milliards d'euros aux finances publiques* ». Lors de son audition par notre commission le 1^{er} juillet 2015, le directeur général de l'Agence France Trésor, Anthony Requin, avait quant à lui rappelé qu'une augmentation de cent points de base par rapport à notre scénario de référence entraîne, la première année, un

alourdissement de la charge de la dette de l'État de 2,4 milliards d'euros. Or, la remontée des taux d'intérêt n'est pas qu'une hypothèse d'école compte tenu de la situation actuelle.

Le Gouvernement rappelle sans cesse le chiffre magique de 50 milliards d'euros, mais en dépit de sa « constance » qui doit être saluée, le programme d'économies demeure peu documenté. La Commission européenne elle-même n'a identifié en février dernier « que » 25 milliards d'euros ; de même, dans son avis sur la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) estimait que le respect de la trajectoire supposait d'« *infléchir fortement et sur toute la période de programmation la croissance de la dépense publique* ».

Par conséquent, compte tenu du fait que la croissance des dépenses publiques en volume a été de 2 % en moyenne entre 2000 et 2013 et de ce que les gouvernements ont rarement tenu leurs objectifs en la matière, il faudrait réaliser un effort très vif pour réaliser le programme de 50 milliards d'euros d'économies annoncé.

À cet égard, je vous rappelle les projections que nous avons réalisées lors de l'examen du dernier programme de stabilité. Elles montrent que le non-respect de l'objectif d'évolution annuelle de la dépense publique en volume fixé dans le programme de stabilité aurait pour conséquence de dégrader fortement la trajectoire des soldes structurel et effectif et de la dette publique. Ainsi, si la progression de la dépense publique en volume était de 0,7 % par an au cours de la période 2016-2018 au lieu de 0,4 % comme le prévoit le Gouvernement, le solde effectif passerait de - 1,9 % à - 2,7 % du PIB. La dette publique, elle, s'approcherait des 100 % du PIB. Nous avons également étudié l'hypothèse d'une progression de la dépense publique de 1,1 % par an en volume entre 2016 et 2018.

En dépit de la « prudence » des hypothèses de croissance retenues par le Gouvernement dans le projet de programme de stabilité, il nous a paru utile de montrer l'extrême sensibilité de la trajectoire de solde effectif et de la dette publique à la conjoncture économique. Ainsi, une croissance inférieure d'un demi-point aux hypothèses du Gouvernement aurait un effet très important. Là encore, la dette approcherait les 100 % du PIB à l'horizon 2017.

Concernant le budget de l'État, le Gouvernement transmet au Parlement un document « tiré à part », qui retrace, de manière agrégée, les arbitrages du budget triennal, et notamment les plafonds d'emplois et les crédits des différentes missions. Nous avons reçu ce document dans la nuit ; je vais vous en présenter les grandes lignes, étant donné qu'il ne m'a donc pas été possible d'en faire, en vue de cette présentation, une analyse approfondie.

Le Gouvernement a donc annoncé en 2014 un plan d'économies de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017. En outre, et afin de respecter les engagements pris envers les institutions européennes, des économies supplémentaires ont été annoncées à hauteur de 4 milliards d'euros en 2015 et 5 milliards d'euros en 2016 sur l'ensemble des administrations publiques. La part portée par l'État et ses opérateurs s'élève à 1,2 milliard d'euros. En réalité, toutefois, la majeure partie de la réduction des dépenses de l'État en 2016 ne traduit pas réellement un effort budgétaire mais proviendrait, pour 1,11 milliard d'euros, de la baisse de la contribution au budget de l'Union européenne !

Quant aux crédits qui devraient être alloués aux ministères en projet de loi de finances pour 2016, ceux-ci augmentent de 153 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2015 et de 295 millions d'euros par rapport à l'annuité 2016 de la loi de

programmation des finances publiques 2014-2019 : il n'y a donc pas d'économies budgétaires.

Ces écarts s'expliquent pour une part du fait de la réorientation des priorités du Gouvernement intervenue à la suite des attentats de janvier 2015. Les crédits dont bénéficie le ministère de la défense devraient ainsi augmenter en 2016 de 968 millions d'euros par rapport à 2015 et de 566 millions d'euros par rapport à la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, afin d'assurer le déploiement sur le territoire de l'opération « Sentinelle », un renforcement des équipements et l'expérimentation du service militaire volontaire. La forte augmentation des crédits alloués au ministère de la ville, de la jeunesse et des sports découle notamment du relèvement de la cible de contrats de service civique. Des annonces faites en cours d'année sur la création de quelque 100 000 contrats aidés supplémentaires expliquent une large partie de l'augmentation de 350 millions d'euros des crédits destinés au ministère du travail et de l'emploi par rapport à la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

Certaines augmentations ou diminutions de crédits paraissent cependant plus surprenantes : le budget du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche devrait augmenter de 137 millions d'euros par rapport à la loi de programmation des finances publiques. Ce ministère conduit, certes, l'une des politiques publiques prioritaires du Gouvernement, mais les créations de postes supplémentaires étaient, en principe, déjà intégrées dans la loi de programmation des finances publiques.

À l'inverse, on peut être surpris par la réduction marquée des crédits alloués à la politique du logement, de 425 millions d'euros par rapport à la loi de programmation des finances publiques, alors qu'elle est censément l'une des priorités du Gouvernement.

M. Philippe Dallier. – Ce sont les aides personnalisées au logement (APL) qui vont baisser !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La réduction est également marquée au ministère de l'écologie, à hauteur de 113 millions d'euros, à l'heure où se prépare la tenue de la conférence « COP 21 »...

Hors opérateurs et budgets annexes, le schéma d'emploi prévu pour 2016 verrait la création nette de 8 293 équivalents temps plein (ETP). Les ministères de l'éducation nationale et de la défense en seraient les principaux bénéficiaires, avec des créations de postes respectivement à hauteur de 8 561 ETP et 2 300 ETP. Les autres ministères verraient la suppression de 3 939 ETP, dont plus de la moitié porterait sur le ministère des finances, qui devrait perdre 2 548 ETP. Cela devrait se ressentir dans les trésoreries en milieu rural...

M. Claude Raynal. – Voulez-vous finalement une hausse ou une baisse du nombre d'emplois ? Il faudrait savoir !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette hausse porte le solde des emplois créés par le Gouvernement depuis le début du quinquennat à environ 1 800 ETP, c'est-à-dire au-delà de la stabilisation des effectifs prévue par la dernière loi de programmation des finances publiques.

– Présidence de M. Richard Yung, vice-président –

M. Marc Laménie. – S’agissant des économies à dégager, la baisse des emplois au niveau des trésoreries envisagée par le rapporteur général me paraît problématique.

Ensuite, je m’interroge sur la signification de la notion de « période de grâce », qui a été évoquée lorsqu’il était question du prêt bilatéral accordé par la France à la Grèce.

M. Claude Raynal. – Je ferai deux commentaires. Tout d’abord, monsieur le rapporteur général, je constate que vous parvenez, dans la même phrase, à critiquer les créations d’emplois alors que le Gouvernement visait la stabilité, tout en regrettant la diminution des personnels au niveau des trésoreries.

Je pense qu’il faudra bien que vous arrêtiez votre position sur la nécessité ou non de stabiliser le nombre d’emplois. Vous défendez une position que l’on peut comprendre, mais elle implique nécessairement des réductions d’emplois dans certains domaines.

Il est vrai que les évolutions qui nous sont présentées résultent d’un choix politique, on le voit notamment à travers l’action du Gouvernement en matière d’enseignement. Néanmoins, nous sommes tous d’accord sur le renforcement des moyens en faveur de la défense nationale dans le contexte actuel. Il faut donc considérer tous ces chiffres avec distance et précaution.

Pour autant, personne ne conteste la tension existant sur nos finances publiques depuis quelques années, contexte dans lequel l’équilibre budgétaire doit s’apprécier annuellement. Dès lors, on ne peut pas disposer d’une vision de très long terme, sachant en outre que le Gouvernement doit parfois réagir à l’actualité, comme avec le terrorisme, problème qui prend des proportions nous obligeant à faire face et à sortir d’une vision purement comptable. À cet égard, j’aurais souhaité des mots d’encouragement de votre part.

Ensuite, s’agissant des taux d’intérêt, vous nous rappelez ce que nous a fort bien expliqué l’Agence France Trésor. J’aimerais souligner, à cet égard, que le risque de hausse des taux d’intérêt a bien été pris en compte dans les prévisions du Gouvernement, au titre de l’année 2015, ainsi que pour les années 2016 et 2017. Il se fonde ainsi sur une hypothèse de taux d’intérêt allant jusqu’à 3,2 %, niveau déjà très significatif par rapport à la situation actuelle. Espérons qu’un tel phénomène n’aura pas lieu ! Le Gouvernement a donc pris en compte à juste titre ce risque dans son analyse : vous pourriez en prendre acte.

M. Serge Dassault. – Tout cela n’est pas crédible... Cela ne rime à rien, nous ne respecterons pas les objectifs indiqués. C’est de la pure mystification ! Les économies annoncées ne sont pas documentées. Ce n’est pas comme ça que l’on va réduire le déficit. Il faut reprendre tout ça et faire un bon budget.

M. François Marc. – Les propositions du Gouvernement me semblent prudentes et équilibrées. Prudentes, car les chiffres présentés, notamment en matière de croissance, sont crédibles et ont d’ailleurs été validés par le Haut Conseil des finances publiques ainsi que par la Commission européenne. Équilibrées, car il s’agit de redresser les finances publiques, sans étouffer la croissance. Il faut certes réduire le déficit, mais aussi redonner de la compétitivité aux entreprises et conserver un effort de redistribution en faveur des plus modestes. Étant donné les contraintes, je pense que nous allons dans le bon sens, et si nous avons à voter sur ces propositions, je leur apporterais mon suffrage.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour répondre à Marc Laménie, le délai de grâce correspond au différé d'amortissement et d'intérêt, c'est-à-dire le moment où l'on ne paye ni le capital ni les intérêts.

Claude Raynal est revenu sur les suppressions de postes de fonctionnaires. Il y a des sujets tels que la défense sur lequel il n'y a pas de débat : des postes supplémentaires sont nécessaires. Mais je parlais des emplois du ministère des finances. Il faut distinguer les postes où l'on saisit des feuilles d'impôts des postes plus utiles. Je pense en particulier au service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) des avoirs à l'étranger, qui permet d'augmenter les recettes d'ISF, mais où de nombreux dossiers sont en souffrance pour des questions d'effectifs. De même, dans le contexte de la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et d'évolution de la carte intercommunale, les collectivités territoriales auront besoin de l'expertise des trésoreries.

S'agissant du risque de taux, nous savons que le consensus des économistes va plutôt dans le sens d'une hausse à long terme, qui aurait des effets très importants, comme nous l'a exposé récemment le directeur de l'Agence France Trésor. La première année, le coût d'une hausse de 100 points de base serait supportable, mais il deviendrait de plus en plus lourd : dès la deuxième année, ce serait 5,3 milliards d'euros et plus de 17 milliards d'euros au bout de dix ans !

Serge Dassault a exprimé dans son style très direct ce que l'on peut penser, ou ce que pense la Cour des comptes d'ailleurs, quand elle dit, sur un ton très poli, que les économies sont peu documentées... Par exemple, l'économie annoncée sur le prélèvement communautaire n'est pas une vraie économie budgétaire. Cela se traduira par un déficit budgétaire qui devrait continuer à augmenter et donc un endettement en hausse également.

François Marc a évoqué les prévisions du Gouvernement en matière de taux de croissance notamment. Je ne pense pas qu'il y ait de débat là-dessus : je ne conteste pas que le taux de croissance retenu soit en adéquation avec ce que disent le FMI, l'OCDE ou encore le consensus des économistes. Depuis la mise en place du Haut Conseil des finances publiques, les hypothèses retenues sont beaucoup plus crédibles. Ce qui me pose problème, c'est le manque de « sérieux budgétaire » : les économies annoncées reposent sur les collectivités territoriales et sur des économies de constatation, ou encore, sur des ponctions sur les fonds de roulement des opérateurs. Mais nous ne voyons pas de véritable réforme structurelle, qui permette de vraies économies.

La commission donne acte de sa communication à M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, et en autorise la publication sous la forme de deux rapports d'information, l'un consacré aux risques financiers pour la France inhérents à un éventuel défaut grec, et l'autre aux orientations des finances publiques.

Mercredi 15 juillet 2015

- Présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, puis de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 10 h 04.

Suivi du contrôle de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) – Contrôle budgétaire – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Actualisation du programme de contrôle de la commission

Mme Michèle André, présidente. – Depuis le 4 février, date à laquelle nous avons arrêté notre programme de contrôle, Michel Berson, qui est l'un de nos deux rapporteurs spéciaux de la mission « Recherche et enseignement supérieur », a engagé des travaux sur le financement et le pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technologique (« *cluster* ») sur le plateau de Paris-Saclay. Je vous propose donc d'ajouter ce contrôle à notre programme initial.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est levée à 10 h 50.

COMMISSION DES LOIS**Mercredi 15 juillet 2015****- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -***La réunion est ouverte à 10 h 05***Modernisation de notre système de santé – Examen du rapport pour avis**

La commission procède tout d'abord à l'examen du rapport pour avis de M. André Reichardt sur le projet de loi n° 406 (2014-2015), de modernisation de notre système de santé, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, après engagement de la procédure accélérée.

EXAMEN DE L'AVIS

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – De nombreuses dispositions de ce projet engagent des questions de droit civil, de conduite des procédures juridictionnelles ou propres à la protection des libertés publiques.

L'article 45, d'abord, crée une action de groupe en matière de santé, sur le modèle de celle relative à la consommation – créée par le projet de loi dont Nicole Bonnefoy était rapporteure pour avis. Nos anciens collègues Laurent Béteille et Richard Yung avaient déjà relevé que les dommages de consommation sont souvent uniquement matériels et standardisés, alors que ceux sur la santé sont corporels, variant très fortement d'une personne à l'autre, et ainsi inadaptés au traitement standardisé de l'action de groupe.

Mon déplacement au tribunal de grande instance de Paris a confirmé cette observation. Selon les magistrats, les contentieux de masse en matière médicale se heurtent à la difficulté de prouver le lien de causalité entre le défaut du produit de santé et le dommage, puis d'évaluer l'ampleur des préjudices. Les expertises et les contre-expertises durent des mois et mobilisent d'importants moyens. Faut-il pour autant rejeter cette nouvelle procédure ? Je ne le crois pas : les victimes prouveront plus facilement la responsabilité du professionnel, le juge se prononçant à partir de quelques cas typiques. Cette procédure leur évitera de se trouver démunies, seules face au défendeur – souvent un grand laboratoire aux moyens considérables. Toutefois, n'exagérons pas sa pertinence : en cas de désastre sanitaire avéré, le législateur interviendra plutôt pour instaurer un fonds d'indemnisation, comme pour l'affaire du sang contaminé ou celle du Mediator. L'action de groupe en matière de santé n'est donc qu'une voie subsidiaire de réparation des dommages de santé dont on aurait tort de se priver. Mes amendements garantiront l'efficacité de la procédure en concentrant les moyens disponibles dans les juridictions ou au sein des associations.

Certaines personnes ont souligné le caractère rétroactif du dispositif, alors que le Gouvernement en excluait à l'origine la réparation des préjudices nés avant l'entrée en vigueur du texte. Les députés ont eu raison de revenir sur cela : c'est une loi de procédure, qui ne crée pas de nouvelle cause de responsabilité du professionnel vis-à-vis des victimes. Les actions de groupe qui seront engagées reposeront toutes sur un dommage dont la réparation pourrait actuellement être poursuivie par une action individuelle. La loi n'est pas rétroactive, et mes amendements encadreront davantage cette action de groupe.

L'article 47, ensuite, organise l'ouverture des données de santé à laquelle le Gouvernement s'est engagé. Les fichiers du Système national d'information inter-régimes de l'Assurance maladie (Sniiram) et du Programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), constituent une base de données de santé d'une ampleur et d'une qualité inégalées en Europe. Le premier enregistre tous les remboursements de soins des usagers du système médical français ; le second les informations sur les séjours hospitaliers. Les deux bases – ainsi que quelques autres – sont chaînées, c'est-à-dire que l'on peut reconstituer le parcours médical d'une personne sur plusieurs années. Il y a là une véritable opportunité pour la recherche médicale, mais aussi des risques à la hauteur de cette opportunité : la base est tellement précise et exhaustive que les informations qu'elle contient, malgré un traitement d'anonymisation, permettent de retrouver une personne : il suffit de connaître la date, la durée et le lieu de deux hospitalisations.

Notre commission s'est déjà penchée sur ces questions d'ouverture des données à caractère personnel grâce au rapport d'information de nos collègues Gaëtan Gorce et François Pillet, qui préconisait la plus grande prudence.

La réforme repose ici sur trois volets : la création d'un système national des données de santé, regroupant les principales bases existantes, dont l'une des finalités sera la mise à disposition de ces données pour évaluer le système de soins et pour la recherche ; la création d'un *open data* de santé, c'est-à-dire d'une mise à disposition publique de certaines données, à condition qu'elles soient rendues vraiment anonymes ; un assouplissement très important des conditions actuelles d'accès aux données de santé. Le Gouvernement a tenté de trouver un équilibre en rappelant l'interdiction de mésusage de ces données de santé tout en ouvrant l'accès aux entreprises privées à des fins de recherche.

Mes amendements tentent de conjurer autant que possible tout risque de fuite des données personnelles de santé, et toute tentation de mésusage à des fins d'exploitation commerciale ou économique.

Les articles 13 et suivants réforment l'organisation de la psychiatrie, et notamment l'hospitalisation sous contrainte. Plusieurs mesures techniques sont justifiées, comme l'attribution au juge des libertés et de la détention de l'établissement de la première admission d'un patient ensuite transféré dans une autre structure, de la compétence pour statuer sur la levée ou non de la mesure d'hospitalisation sous contrainte.

L'article 13 *quater* encadre davantage le recours aux mesures de contention ou d'isolement prises à l'encontre des personnes hospitalisées en établissement psychiatrique. D'aucuns ont dénoncé un recours abusif par manque de personnel infirmier ou par volonté de sanctionner le patient. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a, dans son rapport d'activité de 2013, recommandé la tenue d'un registre obligatoire de ces mesures, précisant leur date et leur durée, ainsi que leurs raisons médicales. Je ne vous suggérerai que des modifications formelles à cette disposition bienvenue.

Le projet évoque aussi l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police de Paris. Cet établissement unique en France accueille des patients faisant l'objet d'une hospitalisation sans consentement, sans être considéré comme un établissement de santé puisqu'il dépend directement de la préfecture de police de Paris qui emploie les infirmiers, les médecins ou les surveillants. Il y a quelques années, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dénonçait ce rattachement – une recommandation de principe ne mettant absolument pas en cause les équipes dont le professionnalisme et la grande qualité sont

reconnus : j'ai constaté *in situ* que cette structure fonctionnait correctement et qu'elle répondait à un besoin propre à l'agglomération parisienne, de gestion de flux de population importants avec des services hospitaliers psychiatriques surchargés. Il serait dommage de la supprimer. En revanche, il est regrettable qu'elle échappe totalement au droit commun des établissements psychiatriques : elle n'est pas soumise à tous les contrôles appliqués à ces établissements et notamment au contrôle annuel par le maire, le président du TGI ou le procureur de la République prévu à l'article L. 3222-4 du code de la santé publique. Et si nous ne faisons rien, cette infirmerie ne sera pas obligée de tenir le registre des mesures de contention et d'isolement institué par l'article 13 *quater*. C'est pourquoi je vous propose d'interdire qu'une structure puisse accueillir des hospitalisations sous contrainte si elle n'est pas soumise à l'ensemble des contrôles applicables aux établissements psychiatriques ; cela fera revenir cette infirmerie dans le droit commun du code de la santé publique.

La dispense d'autorisation parentale pour procéder à certains actes de soins sur un mineur qui ne souhaite pas que ses parents soient avertis de son traitement ou de sa maladie apporte une réponse satisfaisante à des situations difficiles : elle évitera que le mineur renonce à des soins pour garder le secret sur son état.

D'autres dispositions traitent de l'accès de ses ayants droit au dossier médical d'une personne décédée, ou encore de l'interdiction de toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle d'un candidat donneur de sang.

La modification du dispositif de don d'organe mérite plus particulièrement notre attention. L'amendement du député Jean-Louis Touraine limitait le rôle de la famille pour confirmer l'absence d'opposition de la personne en état de mort clinique au prélèvement d'organe. Le Gouvernement est partiellement revenu dessus, tout en conservant le symbole : il incite les médecins à considérer plutôt le consentement présumé en l'absence de déclaration contraire que les témoignages contraires des proches. Ce dispositif est-il vraiment pertinent ? Je ne le crois pas : comme me l'a confirmé le docteur Jacques Lucas, vice-président du conseil national de l'ordre des médecins, lors de son audition, aucun médecin ne prélèvera un organe si les proches s'y opposent. En l'absence de déclaration préalable expresse de la personne, il est vain de tenter de minorer le témoignage de la famille. La rédaction retenue pose également une question d'incompétence négative du législateur, puisqu'elle renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir les modalités d'expression ou de refus de prélèvement, alors que ce choix, essentiel au regard de ses conséquences, devrait revenir au législateur. Je vous proposerai la suppression de cet article.

M. Jean-Jacques Hyest. – Très bien !

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Merci pour cette présentation rapide mais exhaustive.

M. Jean-Jacques Hyest. – Je remercie le rapporteur pour cette étude approfondie. Malgré des objectifs initiaux clairs, la loi a été alourdie inconsidérément à l'Assemblée nationale. Il est extrêmement grave de légiférer par amendement dans le domaine de la bioéthique. L'on transforme complètement la loi Veil de 1975 : après la situation de détresse, c'est au tour du délai d'être supprimé. Si certains s'en réjouissent, l'Assemblée banalise ainsi l'avortement.

Nous avons été attentifs à ne pas aller trop loin sur le statut de l'embryon dans les lois relatives à la bioéthique. L'article 37 est mauvais parce qu'il ouvre la porte à la manipulation du génome.

J'approuve le rapporteur sur le don d'organes. Selon la décision de la Cour européenne des droits de l'homme du 26 juin 2014, autoriser un prélèvement d'organes sans le consentement de la famille porte atteinte à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est inimaginable de traiter de cette question au détour d'un amendement, sans discussion. Comme dans certains pays, la dépouille mortelle entrerait dans le domaine public, on pourrait en faire ce qu'on voudrait, comme un objet de commerce. Je milite pour le don d'organes, mais pas par de tels moyens ! Veut-on vivre dans une telle société ? Je suis extrêmement inquiet. Tout cela va dans le même sens : la loi « Santé » ne traiterai plus de la santé mais remettrait en cause des valeurs que la loi a toujours voulu préserver.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le don d'organes est très difficile à appréhender. Nous ne pouvons pas sauver des vies par manque d'organes disponibles en temps voulu. Nous devons prendre en considération le souci d'augmenter le nombre d'organes accessibles. L'Assemblée nationale souhaite donner plus d'effectivité au principe selon lequel le silence valait accord. Un tel dispositif mériterait, à tout le moins, une large information de nos concitoyens. À ce stade, nous nous abstenons sur l'amendement LOIS.18 du rapporteur, parce que nous avons besoin de davantage de réflexion sur ce sujet.

Un fichier de refus du don d'organe a été instauré. J'avais déposé une proposition de loi relative à la création d'un fichier positif sur le don d'organes qui garantirait incontestablement l'accord de la personne. Nos concitoyens, qui font preuve de beaucoup de civisme et de compréhension, aideraient ainsi d'autres personnes à vivre. L'on m'a cependant rétorqué que ce système vertueux ne suffirait pas à pallier les carences d'organes disponibles, car les personnes n'étant ni dans le fichier négatif, ni dans le fichier positif seraient présumées en désaccord. Faut-il alors créer ce fichier positif ?

M. Jean-Jacques Hyest. – Les prélèvements à des fins thérapeutiques ou scientifiques vont au-delà de ce que vous mentionnez...

M. Pierre-Yves Collombat. – Merci pour cet exposé clair, que j'approuve sur l'action de groupe et l'infirmier psychiatrique. Je partage les craintes de M. Hyest sur le risque de marchandisation du corps humain. Il est difficile de trouver un équilibre évolutif entre le risque de marchandisation du corps humain et la possibilité pour la recherche et les progrès médicaux d'utiliser pleinement toutes les capacités pour répondre aux malheurs humains. Comme M. Sueur, j'estime que la question des dons d'organes ne peut être tranchée rapidement : en effet, la création d'un nouveau fichier est une idée séduisante.

La méthode choisie est paradoxale : les vrais problèmes ne sont pas discutés par le législateur. Évoquer les questions importantes au détour d'amendements est un procédé de contrebande difficilement supportable. Je rejoins néanmoins le rapporteur et nos collègues : ce projet de loi devrait améliorer la situation dans de nombreux domaines.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Nous n'avons pas travaillé sur la loi Veil ou sur le statut de l'embryon. Chacun votera en conscience sur ces sujets extrêmement compliqués. S'agissant du don d'organe, je n'ai pas d'opinion personnelle tranchée sur le fond : je propose de supprimer cet article non pour des raisons de fond, mais parce que renvoyer à un décret les modalités d'expression ou de refus de prélèvement

constitue une insupportable incompétence négative. Comme vous, je trouve assez désagréable d'intervenir sur des sujets importants par voie d'amendements qui dénaturent le texte, et nous mettent dans une situation difficile.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 2 bis (nouveau)

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.1 corrige une erreur matérielle.

L'amendement rédactionnel LOIS.1 est adopté.

Article 7

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Pourquoi limiter à certains départements la possibilité pour le personnel de structures de prévention et d'associations de procéder à un « test rapide d'orientation diagnostique » (TROD) pour le dépistage de maladies infectieuses transmissibles sur un mineur sans autorisation parentale ? Cette rupture d'égalité injustifiée serait anticonstitutionnelle, d'où l'amendement de suppression LOIS.2.

M. Philippe Kaltenbach. – Quelle est la difficulté ? Si ce n'est pas possible dans un département, la personne pourrait se rendre dans un autre département ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Ce dispositif bloquerait *de facto* le droit pour le mineur de garder le secret sur son état de santé dans des départements qui ne figurent pas dans la liste.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Il s'agit de pouvoir se dispenser du consentement des parents : pourquoi l'instaurer dans certains départements et non dans d'autres ?

M. Philippe Kaltenbach. – La question devrait être posée à la ministre : J'aimerais disposer des arguments de ceux qui ont rédigé le texte.

M. Jean-Jacques Hyest. – Pour cela, votez donc l'amendement !

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Ce dispositif a-t-il été introduit à l'initiative du Gouvernement ?

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Non, à l'initiative de plusieurs députés, qui souhaitent limiter la procédure aux départements les plus touchés, ce qui me semble en l'état inconstitutionnel. Des explications nous seront données en séance publique.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Cela stigmatiserait certains départements.

L'amendement LOIS.2 est adopté.

Article 7 bis

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.3 abroge la contre-indication permanente au don du sang pour les personnes majeures protégées.

M. François Pillet. – C'est tout à fait homogène avec les dispositions que nous avons adoptées dans la proposition de loi relative à la fin de vie.

L'amendement LOIS.3 est adopté.

Article 13

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.4 concerne l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police de Paris. Il prévoit que seuls les établissements autorisés en psychiatrie pourront assurer des soins psychiatriques sans consentement, avec ainsi le même contrôle pour cette structure que pour les établissements psychiatriques de droit commun.

L'amendement LOIS.4 est adopté.

Article 13 quater (nouveau)

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.5 codifie dans le code de la santé publique cet article 13 *quater* obligeant les établissements chargés d'assurer des soins psychiatriques sans consentement à tenir un registre des mesures d'isolement et de contention mises en œuvre.

L'amendement LOIS.5 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement LOIS.6 apporte des précisions sur la commission des usagers et le conseil de surveillance dont il est question à cet article.

L'amendement LOIS.6 est adopté.

Article 13 quinquies (nouveau)

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Par coordination avec l'amendement LOIS.4 sur l'infirmierie psychiatrique de la préfecture de police de Paris, l'amendement LOIS.7 modifie le contenu du rapport remis au Parlement afin qu'il intègre un bilan des modifications apportées au statut de cette structure à l'article 13 et repousse le délai de remise de ce rapport de six mois à deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, afin d'évaluer effectivement ces modifications.

L'amendement LOIS.7 est adopté.

Article 45

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.8 limite aux seules associations représentatives d'usagers agréées la possibilité d'engager une action de groupe, à l'instar de l'action de groupe en matière de consommation, alors que la rédaction

actuelle autorise toutes les associations – soit environ quatre cents – à le faire, ce qui n'est pas convenable. De nombreuses associations locales n'ont pas les moyens de lancer ces actions.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il ne s'agit pas ici d'associations de consommateurs mais d'associations particulières qui existent au niveau national. Dans les dernières affaires, elles se sont souvent créées pour un problème particulier. Si tout le monde faisait une action de groupe, ce serait la pagaille.

M. Alain Richard. – Le code de la santé publique organise-t-il bien un agrément formel de ces associations à l'échelle nationale et régionale ?

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Absolument. Il ne s'agit pas ici de consommateurs mais d'usagers de produits de santé médicaux. Nous comptons une centaine d'associations nationales d'usagers, regroupant les nombreuses associations locales.

M. Philippe Kaltenbach. – Je suis favorable sur le principe à l'action de groupe, qui doit être la plus ouverte possible, alors qu'un contentieux limité réduit la possibilité de faire évoluer la jurisprudence. Les actions de groupe relatives à des questions de consommation sont très marginales. Être agréé demande trois ans d'existence, ce qui limite fortement le nombre d'associations pouvant y prétendre, même si le gouvernement peut faire évoluer les critères. Il est dangereux de trop restreindre l'action de groupe. Nous pourrions voir à l'usage, dans quelques années, si le nombre de recours explose ? Je voterai contre cet amendement.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – L'objectif n'est pas de restreindre les possibilités d'action de groupe mais de s'assurer qu'une association ayant les moyens et l'expertise suffisants pourra mener à terme une procédure difficile. Seules trois ou quatre actions de groupe ont été lancées dans le domaine de la consommation. Notre pays compte une centaine d'associations nationales d'usagers, à raison d'une par pathologie.

M. François Pillet. – Je soutiens le rapporteur. Si l'action de groupe – procédure assez technique – est ouverte à toutes les associations, y compris celles qui ne sont pas compétentes pour faire un filtre nécessaire à la qualité de la procédure, elle ira à l'encontre de l'intérêt des usagers qu'elle se sera proposé de défendre. Et une décision de jurisprudence, en pareil cas, sera contreproductive.

M. Philippe Kaltenbach. – Une association locale insuffisamment compétente est capable de laisser une association nationale agir en son nom, pourquoi lui interdire d'agir et restreindre son choix, au risque de ne pas prendre en compte de problèmes locaux, comme les irradiés d'Épinal ? Si elle s'estime compétente, pourquoi l'en empêcher ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Multiplier les jurisprudences pourrait brouiller le message.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Seules les associations de consommateurs agréées au niveau national peuvent engager des actions de groupe, et les difficultés en matière de santé sont largement supérieures à celles rencontrées en matière de consommation : il faut prouver scientifiquement l'imputabilité du dommage provoqué par le produit défectueux sur plusieurs patients – êtres vivants qui ne sont jamais les mêmes...

Mme Esther Benbassa. – Pourquoi serait-ce plus difficile en matière de santé qu'en matière de consommation ? Et en matière de discrimination ? L'action de groupe existe

déjà dans différents pays, résolvons les difficultés lorsqu'elles se présentent ! Un quasi-consensus s'est formé sur les effets néfastes de médicaments, et la possibilité de recours collectifs aurait pu changer la situation, de même pour l'amiante ou de cancers spécifiques à certaines régions ou entreprises.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Les préjudices dans le domaine de la consommation sont souvent standardisés, à la différence du domaine sanitaire, où se multiplient expertises et contre-expertises. Dans les pays où existe déjà une telle action de groupe, la procédure dure de nombreuses années : il faut prouver que le produit est en cause pour des personnes d'âge, de corpulence, d'état de santé différents...

L'amendement LOIS.8 est adopté.

L'amendement rédactionnel LOIS.9 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.10 réduit de cinq à trois ans le délai maximum pendant lequel l'adhésion au groupe des victimes est ouverte – alors qu'il est de six mois en matière de consommation. Si cinq ans permettraient de détecter davantage de préjudices, la prescription des actions individuelles sur les mêmes dommages serait suspendue durant toute la durée de la procédure ; prolonger ainsi l'incertitude de l'entreprise sur le risque auquel elle est exposée pourrait mettre en péril des PME. Les victimes dont le préjudice se sera manifesté tardivement et qui n'auront pu se joindre à l'action de groupe pourront toujours agir par la voie d'une action individuelle, facilitée par le succès antérieur de l'action de groupe.

L'amendement LOIS.10 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Limiter l'engagement d'une médiation à une demande préalable des parties est contreproductif puisque cela interdit au juge, contrairement au droit commun, de la proposer, sachant qu'elle nécessite en tout état de cause l'accord des parties.

L'amendement LOIS.11 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – La convention d'indemnisation proposée aux parties par le médiateur devrait être soumise à la délibération préalable de la commission de médiation. Quelle est la portée juridique de cette délibération ? S'agit-il d'un simple avis ou d'une adoption en bonne et due forme ? L'amendement LOIS.12 supprime cette formalité procédurale inutile ou contradictoire avec les principes de la médiation.

L'amendement LOIS.12 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Empêcher tout recours contre la décision du juge homologuant l'accord conclu entre les parties est problématique, d'où l'amendement LOIS.13.

M. François Pillet. – L'amendement me paraît tout à fait pertinent.

L'amendement LOIS.13 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.14 est très important : il réserve au juge ayant statué sur la responsabilité la charge de se prononcer sur la réparation individuelle des préjudices.

L'amendement LOIS.14 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – En matière de santé, certains préjudices apparaissent tardivement, ou sautent une génération. Ne privons pas les intéressés d'un recours par action de groupe parce que l'on ne prendrait pas en compte la différence de préjudice.

L'amendement LOIS.15 est adopté.

Article 46

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.16 supprime la mention du droit d'accès au dossier du défunt pour le conjoint et les héritiers, déjà couverts par la référence aux ayants droit.

L'amendement LOIS.16 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination LOIS.17.

Article 46 ter

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.18 supprime l'article 46 *ter*, qui propose une réforme substantielle de la procédure applicable aux dons d'organes tout en renvoyant à un décret la fixation des modalités d'expression et de révocation du refus de prélèvement, qui sont pourtant au cœur du dispositif.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je m'abstiens.

M. Pierre-Yves Collombat. – Moi aussi.

M. Philippe Kaltenbach. – Moi aussi.

Mme Esther Benbassa. – Moi aussi.

L'amendement LOIS.18 est adopté.

Article 47

L'amendement rédactionnel LOIS.19 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Le texte ne définit comme finalités interdites aux traitements effectués sur les données de santé à caractère personnel que la promotion de produits de santé à destination des professionnels et des établissements de santé et l'exclusion ou le renchérissement de garanties des contrats d'assurance. D'autres mésusages sont à craindre, comme la promotion commerciale de produits de santé ou de services de santé auprès des usagers ou le refus d'un prêt ou d'une location, d'où la rédaction proposée par l'amendement LOIS.20.

L'amendement LOIS.20 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Le texte limite aux seules entreprises de produits de santé, banques, sociétés d'assurance et mutuelles l'obligation de passer par un intermédiaire pour accéder à des données de santé à caractère personnel. L'amendement LOIS.21 étend cette obligation à tous les organismes susceptibles de faire un usage commercial ou économique du produit des recherches proposées.

L'amendement LOIS.21 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Par exception, les sociétés d'assurance, les mutuelles, les banques et les entreprises pharmaceutiques auront directement accès aux données extraites de la base nationale des données de santé si elles apportent la preuve que les modalités de mise en œuvre du traitement qu'elles souhaitent leur appliquer rendent impossible toute utilisation pour l'une des finalités interdites. Le danger tient plutôt à un retraitement non-déclaré des données susceptible de constituer un mésusage. Voilà pourquoi l'amendement LOIS.22 impose que l'enregistrement et la conservation des données par l'entreprise concernée soient impossibles.

L'amendement LOIS.22 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – L'article 38 de la loi Informatique et libertés garantit à chacun le droit de s'opposer, pour des motifs légitimes, à ce que ses données à caractère personnel fassent l'objet d'un traitement. Ce droit concerne aussi la mise à disposition desdites données à un tiers, même à des fins de recherche. L'amendement LOIS.23 en garantit l'effectivité en renvoyant à un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Cnil, la définition de la procédure selon laquelle une personne pourrait exiger des gestionnaires du système national des données de santé que ses propres données, recueillies uniquement à des fins de gestion, soient mises à la disposition d'un projet de recherche.

L'amendement LOIS.23 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination LOIS.24.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – En cas d'urgence sanitaire, l'accès aux bases de données du système national des données de santé relèverait du régime de la déclaration préalable plutôt que de celui de l'autorisation. L'amendement LOIS.25 maintient le principe d'une autorisation mais raccourcit le délai d'examen de deux mois à quarante-huit heures. La Cnil a déjà statué dans un tel délai, et a obtenu la modification de la demande dans un sens plus conforme au droit, sans nuire aucunement à son efficacité.

L'amendement LOIS.25 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – La Cnil pourra autoriser des projets d'évaluation et de recherche en matière de santé à accéder à des données médicales associées au numéro de sécurité sociale. Rien n'interdirait alors que des entreprises privées croisent très efficacement ces données avec d'autres fichiers. L'amendement LOIS.26 exclut donc que la Cnil donne une telle autorisation aux entreprises privées.

L'amendement LOIS.26 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.27 corrige un oubli : le texte ne prévoit pas que, lorsque le projet de recherche porte sur la personne humaine, le comité de protection des personnes se prononce sur les mêmes questions que le

comité d'expertise, alors que l'examen de la nécessité du recours aux données et celui de la pertinence de celles-ci est essentiel pour que la Cnil puisse formuler son avis.

L'amendement LOIS.27 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Le nouveau paragraphe IV *bis* de l'article 54 de la loi Informatique et libertés dispense les demandeurs qui souhaiteraient accéder à des échantillons issus des traitements de données de santé à caractère personnel de recueillir l'autorisation préalable de la Cnil, à condition que la mise à disposition de cet échantillon soit effectuée dans des conditions préalablement homologuées par celle-ci. Comme ces échantillons contiennent des données permettant l'identification, l'amendement LOIS.28 précise que la mise à disposition doit intervenir dans des conditions garantissant qu'aucune identification directe ou indirecte des intéressés ne soit possible.

L'amendement LOIS.28 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Ce projet de loi n'a vocation à régir que l'*open data* de santé, à l'exclusion de toutes les données sensibles : opinions politiques ou religieuses, sexe, origine, racial ou ethnique.

L'amendement LOIS.29 est adopté.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – La commission des affaires sociales examinera nos amendements la semaine prochaine. Si elle ne les adoptait pas, je vous propose que nous donnions mandat à notre rapporteur pour, le cas échéant, les déposer de nouveau en séance.

Il en est ainsi décidé.

Simplifier les relations entre l'administration et les citoyens - Examen du rapport d'information sur le bilan d'application de la loi

Puis la commission procède à l'examen du rapport d'information de MM. Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur sur le bilan d'application de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

M. Jean-Pierre Sueur, co-rapporteur. – Cette première évaluation de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens est assortie de huit propositions que nous synthétiserons à la fin de notre intervention. Hugues Portelli interviendra sur l'application du principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation ; je me limiterai aux autres dispositions, pour lesquelles le Gouvernement a pris cinq ordonnances et aucun délai d'habilitation n'a été dépassé.

Trois mesures sont d'ores et déjà entrées en vigueur. Nous saluons d'abord l'actualisation du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, que le Gouvernement n'était pas parvenu à adopter lors des deux habilitations précédentes. L'ordonnance du 6 novembre 2014 améliore le plan de ce code et y insère des dispositions législatives comme celles de la loi du 10 juillet 1970 permettant l'expropriation des immeubles insalubres ou menaçant ruine. Elle simplifie les recours formés contre les décisions indemnitaires du juge

de l'expropriation en supprimant la chambre de l'expropriation et en transférant ce contentieux aux cours d'appel, juridictions de droit commun de l'ordre judiciaire. Enfin, elle distingue clairement les enquêtes publiques préalables aux expropriations pour cause d'utilité publique des enquêtes mentionnées à l'article L. 123-2 du code de l'environnement, qui concernent principalement les projets de travaux dont la nature, les dimensions ou la localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine.

Faute de données, nous n'avons pu évaluer la facilitation des délibérations à distance au sein des services de l'État mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2015.

L'ordonnance relative à la communication des avis préalables est prise. Il s'agit d'un droit nouveau pour les administrés qui rompt avec la règle traditionnelle de non-communicabilité des documents préparatoires posée par la loi du 17 juillet 1978. Les demandeurs pourront ainsi modifier leur dossier en fonction des avis des instances saisies.

Une quatrième mesure, le projet « Dites-le nous une seule fois », nécessite encore des actes d'application. Il s'agit éviter qu'une même information ne soit demandée plusieurs fois aux citoyens grâce à la mutualisation des informations détenues par les administrations.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est une révolution !

M. Jean-Pierre Sueur, co-rapporteur. – L'effectivité de cette mesure est subordonnée à la publication d'un décret fixant la liste des informations mutualisées et surtout au développement des outils informatiques idoines. Dix millions d'euros du programme d'investissement d'avenir (PIA) financeront le développement de ces outils. Deux sont déjà en cours d'élaboration : l'un concerne les marchés publics simplifiés et l'autre les aides publiques. Nous encourageons ces démarches et plaidons pour un renforcement des moyens qui leur sont alloués, le PIA n'étant pas un dispositif pérenne.

Il arrive qu'une entreprise doive fournir plusieurs fois le même document pour soumissionner à des marchés publics. De même, pour participer à des concours, les architectes doivent fournir de nombreux papiers, ce qui coûte cher. Dans le cadre des marchés publics simplifiés, le Gouvernement a créé une plateforme permettant aux entreprises de se porter candidates en ne fournissant que leur numéro SIRET et non les diverses attestations de conformité aux règles sociales et fiscales habituellement requises. Il estime que ce dispositif représente un gain de temps pour les entreprises de deux heures par marché et qu'il pourrait entraîner, à terme, une économie de 60 millions d'euros par an. Au 29 juin 2015, 1 903 marchés publics simplifiés (MPS) ont été attribués par 450 acheteurs. Il s'agit essentiellement de l'État et des collectivités pilotes, comme les conseils régionaux de Bretagne et de Bourgogne dont nous tenons à souligner les initiatives. Cela ne représente toutefois que 1,8 % des marchés signés sur le territoire français. L'objectif est que 50 000 marchés publics simplifiés soient conclus en 2016, soit une multiplication par 25 du nombre de ces marchés.

La cinquième mesure de la loi du 12 novembre 2013, la saisine de l'administration par voie électronique, ne s'appliquera qu'à compter du 6 novembre 2015 pour l'État et du 6 novembre 2016 pour les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Cette obligation est peu contraignante pour l'administration, puisqu'il lui suffira de prévoir une adresse de messagerie électronique et de traiter les demandes reçues de la même manière que les courriers « papier ». Cette relative souplesse peut être appréciée par

les administrations, mais nous souhaitons une démarche beaucoup plus volontariste. Il est anormal que seulement 10 % des démarches administratives s'effectuent par voie électronique. Ce taux est beaucoup plus élevé dans d'autres pays d'Europe. Le développement des plateformes pour le dépôt des offres électroniques aux marchés publics s'est révélé positif mais la multiplication du nombre d'applications, comme *achatpublic* ou *e.bourgogne*, ainsi que leurs différences fonctionnelles et ergonomiques, ont été un facteur de complexité pour les entreprises.

M. Hugues Portelli, co-rapporteur. – La mesure selon laquelle le silence de l'administration vaut acceptation, annoncée par le Président de la République, a été présentée au cours du débat parlementaire sur la loi du 10 novembre 2013 par un amendement du Gouvernement, ce qui a un peu surpris. Elle renverse une règle qui remontait à 1864.

Ce dispositif est entré en vigueur le 12 novembre 2014 pour l'État et s'appliquera le 12 novembre 2015 pour la sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Sur les 3 600 décisions de l'État concernées, les deux tiers environ figurent parmi les exceptions : le silence continuera à valoir rejet. L'application de la nouvelle règle aux 1 200 autres mesures constitue tout de même une brèche non négligeable.

Déjà, dans la loi, nous avons prévu une exception de principe pour les décisions n'ayant pas un caractère individuel ainsi que pour celles qui ont un caractère financier. D'autres exceptions concernent les mesures transposant des traités internationaux et celles qui touchent à l'ordre public ou aux principes constitutionnels. En résumé, 1 800 exceptions viennent de la loi elle-même, et 600 sont de nature réglementaire : il s'agit d'exceptions liées à l'objet de la décision ou justifiées par des « motifs de bonne administration ». De quoi s'agit-il ? C'est vague...

En tout, 42 décrets ont été rédigés pour dresser la liste des exceptions. Chaque usager devra-t-il les lire tous sur *Legifrance* ? Dans son rapport méthodologique, le Conseil d'État avait proposé l'application du principe du silence vaut acceptation par blocs de compétences. Il n'a pas été suivi. De plus, pour les 1200 cas où le silence vaut acceptation, la procédure n'est pas uniforme : le délai d'accord implicite varie de deux à douze mois. Et il ne court qu'à compter du moment où l'usager a frappé à la bonne porte...

Les décisions des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales pour lesquelles ce dispositif entrera en vigueur le 12 novembre prochain sont beaucoup moins nombreuses : environ 415 pour la sécurité sociale et 275 pour les collectivités territoriales. Les services de l'État, sous l'autorité du Secrétaire général du Gouvernement, s'affairent pour en dresser la liste et préciser les exceptions pour lesquelles le silence continuera de valoir rejet. La circulaire qui sera prise après moult concertations avec les associations d'élus montrera si la séparation entre le principe et les exceptions a été effectuée selon la même méthode que pour l'État. Vos rapporteurs souhaiteraient qu'on communique plus précisément au sujet du « silence vaut acceptation » avec les communes qui sont les premières concernées mais n'ont pas toutes un personnel suffisant pour analyser les circulaires...

Mme Catherine Troendlé, présidente. – La lisibilité du dispositif semble encore loin d'être parfaite.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous touchons aux limites de la législation à but publicitaire. Le principal problème dans la relation entre l'administration et ses administrés,

c'est la clarté. Votre exposé nous montre que l'on complexifie au lieu d'améliorer : le but est manqué.

M. Philippe Kaltenbach. – Le verre est-il à moitié vide ou à moitié plein ? Pour un tiers des mesures, le silence vaudra acceptation : c'est un premier pas. Le délai ne court pas si l'on s'adresse au mauvais guichet. Il me semble pourtant que nous avons prévu qu'en ce cas, l'administration devait faire suivre le courrier au service compétent.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Dans les petites communes, il peut être difficile de déterminer à qui transmettre le courrier.

M. Jean-Pierre Sueur, co-rapporteur. – Aux termes de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière doit la transmettre à l'autorité administrative compétente et en aviser l'intéressé. Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite de rejet court à compter de la date de réception de la demande par l'autorité initialement saisie, même si elle est incompétente. C'est protecteur.

M. Hugues Portelli, co-rapporteur. – Et optimiste ! Si la commune ne dispose pas de services administratifs capables de déterminer l'autorité compétente, le délai ne courra jamais.

M. Jean-Pierre Sueur, co-rapporteur. – En outre, le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite d'acceptation ne court qu'à compter de la date de réception de la demande par l'autorité compétente.

M. Philippe Kaltenbach. – Y a-t-il une sanction au cas où l'administration ne transmet pas la demande ?

M. Jean-Pierre Sueur, co-rapporteur. – Aucune sanction n'est prévue.

Il pourrait être envisagé un dispositif identique dans les deux cas : pour le rejet comme pour l'acceptation implicite, le délai devrait courir à compter du moment où la première acceptation est saisie, fût-elle incompétente.

M. Pierre-Yves Collombat. – Bonjour les dégâts !

M. Jean-Pierre Sueur, co-rapporteur. – Enfin, je souhaiterais vous rappeler qu'un code des relations entre le public et l'administration est en préparation.

M. Pierre-Yves Collombat. – Encore une simplification !

M. Jean-Pierre Sueur, co-rapporteur. – Le Secrétaire général du Gouvernement nous a garanti que ce code serait publié en octobre prochain. Il nous a également indiqué que les parties réglementaires et législatives seraient imbriquées.

Nous souhaitons que le Gouvernement effectue un gros effort de pédagogie. La publicité donnée à la loi n° 2013-1005 dont nous avons contrôlé l'application a pu faire croire, de bonne foi, à certaines personnes, que le silence de l'administration vaut désormais acceptation pour toutes les décisions. Or, il existe encore des exceptions à ce principe et il

n'est pas facile pour l'utilisateur ordinaire de s'y retrouver. Il faudrait donc qu'un site Internet présente clairement les différents cas de figure.

M. Hugues Portelli, co-rapporteur. – Je souhaiterais désormais synthétiser nos huit propositions.

Nous proposons tout d'abord en matière d'administration électronique, d'accélérer le développement des applications informatiques du projet « Dites-le nous une fois » et de pérenniser leur mode de financement, et d'adopter une démarche plus volontariste dans le développement des télé-procédures.

Nous recommandons également de créer un outil pédagogique expliquant aux citoyens l'application du principe selon lequel le silence vaut acceptation pour les décisions de l'État et ses exceptions, de dresser une liste de ces dernières, de réaliser un audit de cette réforme auprès des ministères et de réduire le nombre d'exceptions.

Nous souhaitons enfin que soit poursuivie la consultation des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale au sujet de la réforme leur appliquant le principe du silence vaut acceptation, que le nombre d'exceptions y soit limité au maximum et que les élus, les services et les usagers soient accompagnés dans la mise en œuvre de cette réforme.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est levée à 11 h 50

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Jeudi 9 juillet 2015

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30

Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République s'est réunie au Sénat le jeudi 9 juillet 2015.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, et M. Jean-Jacques Urvoas, député, vice-président, MM. Jean-Jacques Hyst et René Vandierendonck, sénateurs, étant désignés rapporteurs pour le Sénat, et M. Olivier Dussopt, député, étant désigné rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission examine ensuite les dispositions restant en discussion.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Bienvenue à nos collègues députés. Il y a déjà un an que le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République a été adopté en conseil des ministres, le 18 juin 2014. Il s'agissait alors, pour le nouveau Premier ministre, de faire disparaître les départements en transférant leurs compétences à d'autres collectivités, notamment aux régions. En octobre dernier, le président du Sénat nouvellement élu, M. Gérard Larcher, a souhaité que soit redéfinie et clarifiée la réforme. Le 28 octobre 2014, le Premier ministre l'a replacée dans un cadre au sein duquel le département était préservé. La discussion parlementaire s'est engagée. Avec deux lectures dans chaque assemblée, ce texte n'aura pas été traité avec précipitation. Grâce à l'excellent travail des rapporteurs, nous pouvons espérer une conclusion constructive.

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le texte a beaucoup évolué. Plus que des consensus, il reflète une recherche permanente de compromis entre les deux chambres. L'Assemblée nationale a fait des concessions, le Sénat aussi. Je songe à l'abandon du transfert des collèges ou de la voirie départementale en première lecture. Avec les rapporteurs du Sénat, nous avons élaboré des propositions de rédaction communes, notamment sur le transport scolaire, les intercommunalités ou les ports maritimes et fluviaux. Sur les seuils de constitution des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, le transfert des compétences en matière d'eau et d'assainissement, l'Assemblée nationale a fait un pas vers le Sénat ; en retour, ses rapporteurs ont bien voulu s'accorder avec nous sur la compétence en matière de promotion du tourisme. Nous avons également procédé ensemble à quelques corrections rédactionnelles.

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nos échanges furent cordiaux mais francs. J'espère que nous pourrions conclure cette CMP sur un accord. Certains points sont intangibles, mais sur d'autres, nous sommes ouverts au compromis. Nous

apporterons aussi plusieurs corrections rédactionnelles : les lois sont trop hâtivement écrites, mieux vaut corriger les erreurs avant leur promulgation ! Malgré certains désaccords de fond, les deux assemblées se retrouvent sur de nombreux points. Voyez par exemple les compétences des départements : la plupart des articles ont été adoptés conformes. Pour d'autres, nous n'avons plus à nous mettre d'accord que sur la rédaction. En tout, 97 articles ont été supprimés ou adoptés conformes, et 71 restent en discussion. Ce qui démontre d'ailleurs que deux lectures sont indispensables pour des textes de cette importance ! Les trois rapporteurs se sont efforcés de préparer des compromis.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 1^{er} bis

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Les rapporteurs se sont mis d'accord pour proposer la suppression de cet article, qui prévoyait l'institution d'un Haut Conseil des territoires.

L'article 1^{er} bis est supprimé.

Article 2

M. René Vandierendonck, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 1, préparée en concertation avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, clarifie la rédaction des dispositions relatives à l'élaboration du projet de schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

M. René Vandierendonck, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 2 effectue des améliorations rédactionnelles qui renforcent la cohérence du schéma par rapport aux autres documents.

La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.

M. René Vandierendonck, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 3 est rédactionnelle : la mise en œuvre du SRDEII peut faire l'objet de conventions avec les EPCI à fiscalité propre concernés.

La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 3

L'article 3 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 3 bis

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 3 ter

L'article 3 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 4

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 4 est supprimé.

Article 5

L'article 5 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, moyennant des modifications de coordination.

Article 5 bis

L'article 5 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6

L'article 6 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, moyennant des modifications de coordination.

Article 6 bis AAA

L'article 6 bis AAA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6 bis AA

M. René Vandierendonck, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'article 6 bis AA prévoit explicitement que la région « *peut se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère correspondant à une unité hydrographique* ». Il ne nous apparaît pas opportun de revenir sur cette question : notre proposition n° 4 propose de supprimer cet article.

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous ne saurions risquer un échec de la CMP à cause de ce point. Toutefois, l'Assemblée nationale juge cet article utile à certaines régions et souhaiterait le conserver.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il est assez peu normatif... Parfois, la gestion des eaux peut s'effectuer dans le cadre régional. Mais en Seine-Normandie, par exemple, il y a déjà des outils efficaces. Pourquoi en ajouter ? Nous avons déjà voté la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) ; nous devons simplifier ! Cependant comme a dit le rapporteur Dussopt, n'en faisons pas une affaire.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Est-ce par décret que le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie de ces missions d'animation et de concertation ? Est-ce donc le Gouvernement qui décide ?

M. Jacques Mézard, sénateur. – À la demande de la région.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Une meilleure concertation n'est-elle pas envisageable autour de cette attribution ?

M. Jacques Mézard, sénateur. – Le décret est pris sur demande de la région après avis de la conférence territoriale de l'action publique et sans préjudice des compétences des autres collectivités territoriales. N'accroissons pas la complexité !

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La possibilité existe déjà. Nous inscrivons dans le texte un cas particulier.

M. Jean-Jacques Urvoas, député, vice-président. – La région Bretagne est très concernée par ce sujet. La suppression de cette disposition serait préjudiciable aux efforts menés par toutes les collectivités territoriales. Elle faciliterait la vie à certains et n'ôterait rien à personne. Maintenons-la.

La proposition de rédaction n° 4 n'est pas adoptée.

L'article 6 bis AA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6 bis A

Sur proposition des rapporteurs, l'article 6 bis A demeure supprimé.

Article 8

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat accepte le transfert de l'ensemble des transports à la région. Cet effort est énorme ! Nous l'admettions pour les transports départementaux mais estimions que les transports scolaires non urbains devaient rester aux départements qui exercent cette compétence depuis très longtemps car cette compétence nécessite de la proximité. Le Sénat fait encore un sacrifice...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Ce sujet n'est pas simple.

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Dans la région Île-de-France, depuis la loi sur les transports intérieurs de 1982, les départements n'ont jamais bénéficié de la compétence sur les transports scolaires. Néanmoins, dans les départements de la grande couronne, le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), ayant reçu cette compétence de l'État, l'a aussitôt déléguée aux départements – sauf dans les Hauts-de-Seine. Les autres régions s'empresseront de faire de même !

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je mesure la concession réalisée par les rapporteurs du Sénat sur cet article. En retour, à l'article 11, nous vous proposerons de maintenir la compétence sur les ports maritimes et fluviaux aux départements qui le souhaitent. De plus, en première lecture, l'Assemblée nationale avait adopté la position du Sénat sur les collèges, quoiqu'elle soit contraire à celle de notre majorité. Et sur la voirie départementale, nous avons recherché un compromis.

M. Jacques Mézard, sénateur. – C'est louable, mais cela ne suscite pas chez nous un transport de joie : s'il y a des transports scolaires sur tout le territoire, il n'y a pas nécessairement de ports maritimes partout ! Les objections émises par le Sénat sur l'éloignement des centres de décision restent valables. À la limite, regrouper la gestion des lycées et des collèges avait un sens. Confier les transports scolaires à la région n'en a aucun.

M. Christian Favier, sénateur. – Les élus départementaux considèrent unanimement que les transports scolaires sont bien organisés par les départements, à la satisfaction des populations. Quelle sera la plus-value d'un transfert aux régions ? Celles-ci s'empresseront de déléguer cette compétence, qui requiert de la proximité, aux départements.

M. Martial Saddier, député. – Il y a plusieurs sensibilités à l'Assemblée nationale. La recherche de compromis ne doit pas se faire au détriment de la cohérence. Si l'on transfère les collèges, le transport scolaire doit suivre. Certes. Mais dans des régions agrandies, les centres de décision seront encore plus éloignés. La capacité d'adaptation s'en trouvera affaiblie. Or, dans certains départements, les transports scolaires sont mutualisés avec le transport à la demande et le transport rural de proximité.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Au Sénat comme à l'Assemblée nationale, plusieurs sensibilités sont représentées.

M. Michel Mercier, sénateur. – Moi-même, j'appartiens à une sensibilité que j'essaie de faire vivre ! Cette loi est si complexe que personne n'y comprendra rien. Le pire résultat en serait qu'aux mêmes heures, sur les mêmes routes, circulent plusieurs cars, quasiment vides, l'un pour les écoliers, l'autre pour les collégiens, le troisième pour les lycéens, le quatrième pour les habitants... Si l'on ne veut pas multiplier les coûts, il ne faut pas trop diviser la compétence sur les transports. Je suis persuadé que les régions nouvelles, vastes, la délégueront. Nous devrions encadrer les conditions de cette délégation, notamment sur le plan financier. Pourquoi n'intégrons-nous pas le transport des personnes handicapées ? Celui-ci recouvre des situations très diverses.

Mme Catherine Troendlé, sénateur. – Je suis d'accord avec M. Mercier, même si je n'appartiens pas exactement à la même sensibilité que lui...

M. Michel Mercier, sénateur. – Vous pouvez progresser !

Mme Catherine Troendlé, sénateur. – Le transport rural est actuellement couplé au transport scolaire. Cette compétence de proximité est très bien gérée par les départements. Les régions en délègueront l'exercice, évidemment. Des mutualisations pourront être envisagées pour rendre la gestion plus efficace.

Mme Nathalie Appéré, députée. – Nous cherchons tous la cohérence, source d'indispensables économies. C'est pourquoi la majorité, à l'Assemblée nationale, a limité le nombre d'autorités organisatrices de transports (AOT). S'il n'y a pas de lien nécessaire entre la gestion de l'immobilier des collèges et celle du transport scolaire, qui concerne aussi les écoliers et les lycéens, il y en a un très fort entre celle-ci et la gestion des transports interurbains, qui assurent un tiers des transports scolaires. Cet article de clarification mérite d'être maintenu.

Mme Annie Genevard, députée. – Soit, qu'une collectivité exerce la compétence sur les transports dans sa totalité clarifiera la situation. Mais cela générera-t-il des économies ? J'en doute, car cette compétence sera certainement déléguée aux départements. Cela va à l'encontre d'un des objectifs fondamentaux de la loi : la simplification. Comment la complexité peut-elle être source d'économies ?

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le transport scolaire des élèves handicapés est étroitement lié à l'action des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). C'est pourquoi nous avons conservé cette exception.

Mme Annie Genevard, députée. – On comprend la logique administrative, mais pas la logique humaine.

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Au contraire !

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Les personnes en situation de handicap ou leurs familles doivent avoir le moins d'interlocuteurs possible pour gérer la prise en charge du handicap, les allocations, les transports adaptés. La MDPH doit s'occuper de tous ces aspects.

L'article 8 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 8 bis A

L'article 8 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 8 bis

L'article 8 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 8 ter

L'article 8 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, moyennant des modifications rédactionnelles.

Article 11

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction commune n° 22 autorise les départements à garder la propriété et la gestion des ports de plaisance et à se porter candidats pour la gestion des ports à caractère économique, même si la catégorisation des ports n'est pas aisée.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Un département pourra-t-il conserver sa compétence portuaire ?

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Pour les ports de plaisance, oui. Pour les autres, il pourra se porter candidat, au même titre qu'un EPCI.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Un département recevra-t-il l'affectation du port qu'il gérait auparavant ?

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ce ne sera pas de droit, mais facile à obtenir. Personne n'imagine retirer le port au département dans un tel cas...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Les questions portuaires sont complexes et parfois méconnues, car tous les départements n'ont pas de port. La distinction entre les

ports de plaisance et les autres est délicate. Un site peut faire l'objet de plusieurs concessions différentes. Certaines peuvent être déficitaires quand d'autres sont excédentaires : l'unité de gestion du port est donc vitale pour trouver un équilibre. Votre proposition de rédaction évite la séparation.

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – En effet. C'est pourquoi nous ne retenons pas les propositions du ministère des transports qui prévoyaient des critères de distinction, notamment par le tonnage.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Vous vous êtes entendus sur le fait que les départements, attributaires des ports depuis une décennie, puissent continuer à les gérer - mais ce n'est pas une obligation. Si leur demande entre en concurrence avec celle d'une autre collectivité territoriale, l'arbitrage revient au préfet de région. Certains ports sont déjà gérés par des syndicats mixtes regroupant régions et départements. Ne devrions-nous pas prévoir qu'en cas de conflit, le préfet de région préconise la création d'un tel syndicat mixte ?

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Les ports gérés par des syndicats mixtes, comme celui de Cherbourg, ne sont pas concernés par cet article.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – D'autres ports du même département pourraient être gérés par des syndicats mixtes. Le cas est-il prévu ? Il semble que non.

M. Alain Richard, sénateur. – Par nature, un syndicat mixte doit être constitué volontairement. Il serait périlleux de prévoir une disposition législative contraignant plusieurs collectivités territoriales à s'associer ainsi. C'est une des possibilités ; nous ne pouvons l'imposer.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Vous avez raison. En revanche, nous pourrions prévoir, lorsque plusieurs demandes sont formulées pour le même port, que le représentant de l'État propose en priorité la constitution d'un syndicat mixte. C'est la voie du compromis, qui facilitera les investissements et les adaptations nécessaires de nos ports. Je vous présente une proposition de rédaction en ce sens.

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Pas d'objection. Il faut éviter les confrontations. D'autant que les préfets de région auront du mal à arbitrer, car les paramètres sont nombreux.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La proposition de rédaction n° 22 ne fait pas mention des ports de plaisance ; aviez-vous bien l'intention de les écarter de la mise aux enchères ?

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous avons échoué à trouver un critère incontestable pour les définir ; mais je ne m'imagine pas qu'une métropole soit candidate à la gestion d'un port de plaisance. Je suis désolé pour la confusion que j'ai pu introduire en présentant la proposition de rédaction n° 22. La proposition de rédaction du président Bas est inattendue, mais très opportune.

M. René Vandierendonck, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je remercie le rapporteur pour l'Assemblée nationale : sans son implication personnelle, en particulier ces derniers jours, voire ces dernières heures, nous ne serions pas arrivés à ce résultat.

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – En effet.

La proposition de rédaction de M. Philippe Bas est adoptée, ainsi que la proposition de rédaction n° 22.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 12 bis A

L'article 12 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 12 bis

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Un schéma régional des crématoriums serait une bonne chose. Cela paraît anecdotique. Mais en conservant la rédaction du Sénat, nous avons l'occasion de régler le problème.

Mme Nathalie Appéré, députée. – L'Assemblée nationale s'est opposée par deux fois à la réalisation d'un tel schéma, car la compétence appartient, de fait, exclusivement au bloc communal. La région ne saurait leur imposer une organisation – ni des dépenses. Le Sénat a voté une excellente proposition de loi de M. Sueur, il faut que l'Assemblée nationale l'examine pour résoudre cette question légitime.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Les associations crématoristes y accordent une grande importance car la répartition des crématoriums est totalement anarchique dans notre pays : il y en a parfois deux à côté l'un de l'autre, mais le troisième est à deux cents kilomètres. Il est impossible de régler ce problème au niveau du bloc communal, puisque nous recherchons une cohérence d'ensemble. Le Sénat a voté la proposition de loi à l'unanimité il y a plus de deux ans. Nous avons l'occasion ici de régler la chose simplement.

M. Martial Saddier, député. – Nous nous sommes opposés à ce schéma régional, car il ôte une compétence du bloc communal. Les coûts et les contraintes sont devenus tels qu'il est impossible que deux crématoriums soient installés à proximité l'un de l'autre. Laissons l'initiative au bloc local !

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Les rapporteurs souhaitent donc renoncer à ce sujet.

M. Philippe Kaltenbach, sénateur. – Temporairement !

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Madame Appéré, avons-nous l'engagement de l'Assemblée nationale d'inscrire ma proposition de loi à l'ordre du jour dans un délai raisonnable ?

Mme Nathalie Appéré, députée. – Il n'est pas en mon pouvoir de vous le promettre, mais je me ferai bien sûr le relais de votre demande.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale est ici...

M. Jean-Jacques Urvoas, député, vice-président. – Comme tous les membres de cette CMP, je suis à l'écoute de ce qui se dit ici.

M. Michel Mercier, sénateur. – Comment décider dans un schéma une organisation pour les morts sans connaître ni le jour ni l'heure des décès ? Ce schéma mène droit à la faillite toutes les entreprises du secteur. On ne décide pas de la mort des gens !

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je n'avais pas compris les choses ainsi.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – J'ai bien noté la fermeté granitique des déclarations du président Urvoas.

La suppression de l'article 12 bis est maintenue.

Article 13 bis

L'article 13 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 14

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le regroupement des intercommunalités est certainement l'un des points des plus délicats de ce projet de loi. Le Gouvernement souhaitait supprimer la moitié des intercommunalités et a fixé le seuil à 20 000 habitants dans ce but. Cela n'a aucun sens dans des départements ruraux ou des zones peu peuplées. Le Sénat avait conscience de la nécessité de corriger la carte qui découlait du seuil récent de 5 000 habitants – contesté par ceux-là mêmes qui soutiennent aujourd'hui un seuil à 20 000. L'Assemblée nationale a proposé de prévoir des dérogations en fixant un plancher à 5 000 habitants. En deuxième lecture au Sénat, le sénateur Michel Mercier, le sénateur Michel Delebarre et le groupe socialiste ont proposé d'abaisser le seuil à 15 000 habitants en conservant des dérogations, ce qui rendait la solution plus acceptable. Nous vous proposons un dispositif analogue : les départements ayant une densité inférieure à la moyenne nationale bénéficieraient d'un seuil adapté pour les intercommunalités moins peuplées ; les intercommunalités dont la densité démographique est inférieure à 30 % de la densité nationale et les intercommunalités dont la moitié des communes sont des communes de montagne ne seraient plus concernées que par le seuil de 5 000 habitants. Cette solution donnerait satisfaction à l'Association nationale des élus de montagne (Anem). La clause dite « de repos » exonérerait de l'obligation de regroupement les communautés de communes créées par une fusion postérieure à 2012 si elles ont plus de 12 000 habitants.

Ce résultat ne satisfera pas certains élus – ceux qui ne veulent pas avancer. La responsabilité de la situation actuelle est partagée. Les représentants de l'État dans les départements n'appliquent pas tous bien la loi de 2010, c'est pourquoi nous sommes obligés d'y revenir. Des communautés de communes ont été mises en place il y a très peu de temps ; les remettre en cause, lorsque l'on sait ce que cela coûte pour convaincre les différents acteurs, conduira à un beau désordre. Les rapporteurs pour le Sénat sont donc favorables à l'article 14 sous réserve de l'adoption des propositions concernant l'abaissement du seuil à 15 000 habitants, les dérogations concernant les territoires peu denses, les zones de montagne et les EPCI récents.

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous avons en effet travaillé ensemble pour trouver un compromis sur ce point délicat pour la majorité de l'Assemblée nationale, qui était très attachée au seuil de 20 000 habitants.

Mme Annie Genevard, députée. – C'est un point dur : nous étions fermement opposés au seuil de 20 000 habitants. Celui de 15 000 semble un progrès, mais ne change pas fondamentalement la donne. Nous sommes pour une adaptation aux réalités locales : la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) serait parfaitement à même d'apprécier en toute autonomie la pertinence des périmètres.

M. Martial Saddier, député. – Vous expliquez à l'opposition de l'Assemblée nationale que le seuil de 15 000 habitants permettrait d'éviter le pire. Vous oubliez le désaccord de fond entre le Gouvernement et l'ensemble des territoires : il n'y a qu'à écouter la bronca des maires ruraux et des villes moyennes pour s'en convaincre. La loi précédente n'est pas encore mise en œuvre que le Gouvernement remet le couvert, alors que les groupements commencent à peine à se stabiliser et que 45 % des maires viennent d'être élus. Ajoutons à cela l'entrée en vigueur des schémas au 31 mars 2016 qui, compte tenu des délais de promulgation, sera impossible à respecter - et incompréhensible - : pour avoir participé à une fusion d'EPCI, je peux vous l'assurer.

Je suis un ancien président de l'Anem : je vous garantis qu'il n'y a pas de consensus des instances délibérantes de cette association sur cette solution, en particulier dans un contexte de baisse des dotations, de transferts de compétences et de changements de périmètres intercommunaux. En 2010, nous avons fait confiance aux territoires et à leurs élus au suffrage direct, ainsi qu'aux présidents des EPCI, lorsque nous avons mis en place les CDCI. Pour la première fois, le législateur acceptait que le périmètre des EPCI à fiscalité propre ne soit pas décidé par les préfets mais décidé par une collégialité, en cas d'accord aux deux tiers des membres de la CDCI. La République faisait confiance à l'intelligence locale. Hélas aujourd'hui, elle reprend sa confiance.

La Haute-Savoie comporte l'un des plus grands ports pour le transport de passagers, celui d'Évian. Pour ne pas rendre la vie impossible aux élus gestionnaires du port, adoptons la même solution que pour la ruralité. Il faut se rendre compte que certains départements de France ne comptent pas un seul EPCI à fiscalité propre de plus de 5 000 habitants. Laissons donc l'initiative aux élus ; revenir sur la loi de 2010 est une erreur.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous sommes tous attachés à la qualité de l'organisation du monde rural.

M. Philippe Kaltenbach, sénateur. – Je félicite nos trois rapporteurs pour avoir trouvé cette solution ; merci au rapporteur de l'Assemblée nationale pour avoir accepté un seuil de 15 000 habitants et à la majorité sénatoriale d'accepter ce compromis. Pourquoi y revient-on ? Parce qu'une partie du pays est sur la défensive. Mais le seuil de 15 000 habitants est assorti de nombreuses dérogations : en Haute-Savoie, vous n'êtes pas concernés ! Il fallait inciter fortement à la fusion des EPCI, dans l'intérêt même des petites communes, qui ne peuvent survivre qu'en mutualisant, et non en s'arc-boutant pour défendre chacune son clocher.

Mme Annie Genevard, députée. – Ce n'est pas ce que nous disons.

M. Philippe Kaltenbach, sénateur. – Les élus trouveront des solutions. Ce compromis est de bon augure pour l'aboutissement de cette CMP.

M. Christian Favier, sénateur. – Les débats ont été passionnés lors des lectures au Sénat. Nous restons attachés à l'intercommunalité comme démarche volontaire. Or il ne

s'agit pas ici d'incitation, mais d'obligation, avec un seuil arbitraire qui ne correspond à rien de réel, et auquel nous restons opposés – comme de nombreux élus. Ce compromis ne calmera pas le débat, mais créera une situation de blocage préjudiciable à tous.

M. Jacques Mézard, sénateur. – Je me souviens des débats sur la loi de 2010. Je n'ai pas changé d'avis – tout le monde ne peut pas en dire autant. La conquête de l'exécutif bouleverse les convictions profondes... Monsieur Kaltenbach, vous m'aviez promis de visiter un territoire rural ; cela aurait peut-être changé votre position. Un compromis est respectable par nature – mais pourquoi pas à 9 990 ou à 16 302 habitants ? Le chiffre est arbitraire. Vous parlez des dérogations ; mais il y a des départements sans montagne ni densité inférieure à la moyenne, et où des intercommunalités qui fonctionnent bien seront démolies brutalement par ce texte. L'exécutif a pour habitude de ne pas faire confiance aux élus locaux ; c'est grave. Je remercie moi aussi les rapporteurs, mais les élus en ont assez de ces changements, sans parler des délais de réalisation beaucoup trop courts. La sagesse voudrait que l'on attende la fin du mandat en cours – c'est la moindre des choses lorsque l'on parle de démocratie participative.

Mme Catherine Troendlé, sénateur. – M. Kaltenbach parle d'incitation – c'est au contraire une marche forcée, sans possibilité d'y échapper. Le Gouvernement ne fait pas confiance au volontarisme des élus locaux lorsqu'il impose un seuil sans critère pertinent.

M. Michel Mercier, sénateur. – La loi de 2010 a introduit une obligation de rejoindre une intercommunalité, et le projet de loi prévoyait initialement un seuil bien supérieur à 5 000 habitants. À l'époque, je me suis senti parfois bien seul au banc du gouvernement... Le compromis est-il acceptable ? Mme Gourault et moi avons déposé un amendement fixant le seuil à 15 000 habitants, nous avons été poussés à le retirer car de grandes négociations étaient en cours... et nous le retrouvons maintenant !

M. Jacques Mézard, sénateur. – C'est un triomphe centriste !

M. Michel Mercier, sénateur. – Comme tous les compromis, celui-ci ne satisfera personne. Mais avec un seuil réduit à 12 000 habitants pour les intercommunalités s'étant déjà réformées, cela ne bouleversera pas le monde, même si certains seront touchés. Le rôle du préfet et de la CDCI ne sera pas diminué, au contraire renforcé avec l'avis conforme de la commission. La politique, c'est l'art du compromis, l'art d'avaler les couleuvres que l'on se flattait de faire avaler à son adversaire. Nous pensons qu'il faut adopter cet article, et ensuite laisser les élus locaux tranquilles pendant quelques années. Le pays a d'autres besoins que d'occuper le Parlement à des lois sur les collectivités territoriales !

Jean-Yves Le Bouillonnet, député. – Élus de la Nation, nous devons créer la réalité institutionnelle dont le pays aura besoin dans vingt ans. L'intercommunalité a pris son essor avec la loi Chevènement de 1999. En 2010, nous avons constaté qu'elle ne suffisait pas, car rien ne se passait dans certains territoires, en Île-de-France ou ailleurs, faute d'avoir imposé des seuils. C'était le résultat de connivences ; je ne parle pas des connivences politiques, qui ont vocation à être un jour balayées par les électeurs, mais de connivences autour d'intérêts dépassés. Nous étions nombreux à considérer en 2010 qu'une nouvelle étape était nécessaire. Le seuil demeure nécessaire aujourd'hui, faute de quoi la voie est ouverte aux stratégies les plus honorables comme les moins avouables. Le seuil abaissé à 15 000 habitants – avec un maintien des dérogations, qui concerneront 60 % des cas – sera certainement dépassé : reposons-nous sur l'intelligence locale.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La première dérogation relative à la densité touche en effet 57 départements.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, député. – La baisse du seuil à 12 000 habitants pour les intercommunalités récentes complète le mécanisme et préserve l'avenir. Le groupe socialiste de l'Assemblée nationale se range à la proposition des deux rapporteurs.

M. Alain Calmette, député. – Nous étions très attachés au seuil de 20 000 habitants, puisque des dérogations très larges – il n'y a pas de département rural qui ne soit pas couvert – garantissaient une adaptation aux réalités locales. Le seuil de 15 000 habitants est une première concession, à laquelle se sont ajoutées des dérogations renforcées, avec notamment la clause de repos. De nombreux députés préconisaient pourtant un seuil supérieur à 20 000 habitants !

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – La loi de 1999 fut précédée par celle de 1992. À chaque étape – je vous invite à lire le compte rendu des débats – la volonté d'avancer s'est heurtée à des craintes d'une atteinte aux réalités locales. Les intercommunalités sont aujourd'hui indispensables et il est normal que la loi cherche à les rendre plus efficaces. Souscrire au compromis qui a été trouvé, c'est « aller à l'idéal, et comprendre le réel... » Placer le seuil à 15 000 habitants est un incontestable pas en avant, et les dérogations permettent de tenir compte des réalités pour augmenter l'efficacité. J'en remercie très sincèrement nos rapporteurs.

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je donne acte à Martial Saddier de sa position constante, déjà entendue en séance. Les préfets, auxquels la loi de 2010 donnait le droit de passer outre l'absence de consentement des communes pendant un an, devront désormais recueillir un avis favorable de la CDCI s'ils veulent aller au-delà du schéma. Nous comptons bien sur l'intelligence des élus locaux, qui pèseront davantage dans le rapport de force. En montagne, 57 % des EPCI ont toutes leurs communes classées comme communes de montagne ; nous vous proposons de fixer le seuil à 5 000 habitants dès lors que la moitié des communes du périmètre sont ainsi classées. Je vous rappelle que le projet de loi initial ne prévoyait pas de mesure spécifique pour les zones de montagne ; nous avons adopté en première lecture des amendements identiques transpartisans, signés notamment par Laurent Wauquiez et Marie-Noëlle Battistel, respectivement président et secrétaire générale de l'Anem, fixant un minimum de 5 000 habitants pour les EPCI de montagne.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je suis l'un des seuls ici à avoir participé aux débats sur la loi de 1999, avec Michel Mercier : tandis que la gauche appelait à faire confiance à l'intelligence des territoires, je proposais que le préfet propose et la CDCI dispose. Monsieur Saddier, les articles 15 et 16 sont une reprise de la loi de 2010 que vous avez sans doute votée. Nous ajoutons que l'avis de la CDCI prime – quand le préfet présente un projet ne figurant pas au schéma.

J'ai une faiblesse : je ne change pas de direction. Selon la vision de géomètre de la direction générale des collectivités locales, suivie par Mme Lebranchu, il fallait supprimer la moitié des intercommunalités, quitte à faire de la casse. Au Parlement, nous avons droit à faire preuve d'un peu plus de finesse.

Mme Jacqueline Gourault, sénatrice. – Pour sûr !

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons voulu tenir compte des territoires ruraux, des communes de montagne, des îles, des intercommunalités à faible densité... Le seuil de 15 000 habitants n'est pas parfait : nous aurions préféré prendre le temps de dessiner une carte adaptée, d'évaluer les conséquences - mais c'est presque impossible. Tout dépend de ce que les élus et les préfets en feront. Dans la carte issue de 2010, il y a des bonnes choses, mais aussi des choses à reprendre.

Le Sénat veut surtout que les intercommunalités restent des intercommunalités ; les maires ne veulent pas qu'elles se transforment en supracommunalités. Nous allons retirer du projet de loi une disposition inacceptable de ce point de vue. Mais nous pouvons accepter une révision de la carte, qui devait de toutes manières avoir lieu en 2015.

Mme Jacqueline Gourault, sénatrice. – Tout à fait.

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat se satisfaisait d'un seuil de 5 000 habitants, avec quelques adaptations. Le seuil de 15 000 habitants, avec ses aménagements, provoquera sans doute quelques conflits, mais pas plus que la loi de 2010.

Mme Annie Genevard, députée. – Levons une incompréhension : critiquer le seuil, ce n'est pas remettre en cause le bienfondé de l'intercommunalité. Nous ne sommes pas hostiles aux intercommunalités ! La mienne a été créée au tout début du mouvement intercommunal, elle s'est construite sur la base du volontariat et d'un projet partagé. Ce sont ces intercommunalités-là, fortes et efficaces, qui ont permis le décollage des territoires. Quelle que soit la diversité des territoires, le principe fondamental pour la réussite est le consentement. C'est la philosophie même de l'intercommunalité. En revanche, je doute de la validité du principe selon lequel plus le territoire est grand, plus il serait efficace. Le seuil de 20 000 habitants n'a été choisi que parce que le Commissariat général à l'égalité des territoires l'a décidé ; en tant que praticiens du territoire, nous doutons de la pertinence de cette décision technocratique. L'abaissement à 15 000 habitants est un compromis, ce n'est pas forcément le seuil le plus pertinent ou le plus efficace.

M. Martial Saddier, député. – Merci, monsieur le président, de permettre le débat. J'ai voté en effet la loi de 2010 ; mais vous me parlez des articles 15 et 16, or nous débattons ici de l'article 14. C'est un débat de fond. Le Gouvernement et la majorité proposaient initialement un seuil de 20 000 habitants, sans que cela ait été validé par une étude d'impact ; si nous étions partis de 30 000 habitants, nous serions peut-être arrivés à un compromis à 20 000... La vraie difficulté tient à ce que l'on impose par la loi une règle uniforme en tout point du territoire, alors que les situations sont diverses.

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – D'où les dérogations.

M. Martial Saddier, député. – Il aurait mieux valu faire confiance à la CDCI pour déterminer, dans chaque territoire, la bonne taille de l'intercommunalité, dans la foulée des municipales. Oui, les élus de l'Anem ont déposé un amendement fixant un seuil de 5 000 habitants pour les zones de montagne – mais c'était un amendement de sauve-qui-peut, qui n'impliquait nullement une adhésion !

Plus généralement, je suis frappé par l'opposition toujours plus forte entre ruralité et urbain, que nourrit un texte comme celui-ci. Je note que la représentation nationale accepte de déterminer des statuts particuliers pour les grands ensembles urbains, mais rend la vie impossible aux territoires ruraux. Nous, élus ruraux, avons le tort de faire confiance aux urbains pour définir les règles ; ils devraient nous rendre la pareille et accepter de laisser respirer 80 % du territoire national.

M. Patrick Devedjian, député. – Simple réflexion de juriste : lorsque le champ de la dérogation est plus vaste que celui de la règle, ne faudrait-il pas changer la règle ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je vous remercie ! Nous sommes beaucoup à être prêts à accepter le compromis, comme un moindre mal plus que par adhésion véritable. Pour qu'une communauté de communes réussisse en milieu rural, il faut qu'elle ait suffisamment de matière fiscale, donc d'habitants, pour fonctionner. Mais la recherche à tout prix des effectifs de population peut être contreproductive. Cette condition est nécessaire mais pas suffisante : si la communauté de communes n'est pas assise sur un bassin de vie où les habitants peuvent profiter des équipements et services publics qui en dépendent, elle n'est pas viable. Il faut donc de la souplesse ; le seuil de 5 000 habitants n'a pas empêché de créer des intercommunalités de 45 000 ou de 70 000 habitants dans les territoires ruraux. Le risque, c'est de contraindre, en milieu rural, à la fusion de communautés de communes sans cohésion, ce qui sera douloureux. J'exprime ici le point de vue de nombreux sénateurs, voire de députés. Les positions étaient très éloignées, les uns et les autres ont fait des efforts pour les rapprocher. Nous faisons le choix du compromis pour faire rempart au pire.

Jean-Jacques Urvoas, député, vice-président – Ce long débat est sans surprise, avec des opinions tranchées, difficilement conciliables. Je remercie les rapporteurs. Les négociations vont maintenant commencer pour le rapporteur de l'Assemblée nationale avec son groupe politique : il ne sera pas suivi spontanément, même si chacun a pu apprécier ses convictions. Il lui faudra encore de la patience !

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Votons l'article 14 dans la rédaction issue de l'Assemblée nationale, modifié par des corrections portées dans le tableau comparatif, par la proposition de rédaction n° 6 explicitant la méthode de calcul de la densité et par la proposition de rédaction n° 5 qui élargit l'adaptation en faveur des zones de montagne.

Les propositions de rédaction n^{os} 5 et 6 sont adoptées.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 15

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Il nous est proposé de retenir le texte de l'Assemblée nationale en le modifiant pour porter le délai de délibération des communes sur le projet de périmètre de deux mois à 75 jours.

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous aurions préféré allonger davantage les délais, nous nous sommes accordés sur une augmentation de quinze jours pour laisser aux communes un laps de temps suffisant.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous nous accordons sur cette modification. Par ailleurs, la proposition de rédaction n°7 clarifie le texte.

La proposition de rédaction n° 7 est adoptée.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous nous accordons également pour remplacer le délai ouvert au préfet pour convoquer la commission départementale de coopération intercommunale lorsque son avis est requis dans un délai déterminé : le délai de convocation a été fixé par les députés au tiers au plus du délai fixé à la commission. Les rapporteurs proposent de le remplacer par un délai d'une semaine à compter de l'ouverture du délai laissé à la commission.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 15 ter B

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Les rapporteurs nous proposent la suppression de l'article 15 ter B, solution adoptée par le Sénat.

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous faisons droit à cette demande du Sénat, le sujet étant présenté comme un *casus belli* par nos collègues sénateurs : il s'agit des conditions dans lesquelles les communautés de communes et communautés d'agglomération peuvent renoncer – ou non – à exercer les compétences des communes en matière d'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU). Nous restons donc au dispositif de minorité de blocage prévu par la loi Alur votée il y a un an, malgré la position constante de l'Assemblée nationale sur ce sujet.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La loi Alur comprend de nombreuses malfaçons...

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ne nous privez pas de la seule disposition de la loi Alur que nous voulons garder !

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je constate donc un accord général.

L'article 15 ter B est supprimé.

Article 15 ter C

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Il nous est proposé de retenir la rédaction de l'Assemblée nationale, avec une certaine modification.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit de préciser que ce délai est applicable à « la création ou l'extension » d'une commune nouvelle.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Une modification utile.

L'article 15 ter C est adopté dans la rédaction issue de l'Assemblée nationale, moyennant cette modification.

Article 16

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous vous proposons de porter à 75 jours le délai laissé par l'Assemblée nationale aux communes pour se prononcer sur les projets de périmètre des syndicats, par cohérence avec la proposition de rédaction adoptée à l'article 15.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous adoptons également une précision rédactionnelle pour préciser à plusieurs occurrences qu'il s'agit d'un établissement public « de coopération intercommunale ».

L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16 bis

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous nous fondons sur le texte de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Les modifications proposées sont rédactionnelles.

L'article 16 bis est adopté dans la rédaction issue de l'Assemblée nationale, moyennant des modifications rédactionnelles.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je reviens sur une disposition de cet article : les délégués au sein des comités des syndicats de communes ne peuvent plus percevoir d'indemnités. Cela vaut-il désormais également pour leurs présidents ?

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous risquons d'être interpellés par les intéressés...

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Les indemnités existantes ont été intégralement maintenues pour les présidents et vice-présidents de la plupart des syndicats intercommunaux, mais lorsqu'un syndicat est de taille inférieure à l'EPCI à fiscalité propre sur le territoire duquel il s'exerce et que par définition, tous ses élus le sont dans des communes membres de l'EPCI, la majorité de l'Assemblée a décidé, à des fins de rationalisation, que ces fonctions exécutives seraient exercées à titre bénévole – avec défraiement des frais de mission et de déplacements.

Mme Jacqueline Gourault, sénatrice. – D'accord.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Le président de ce syndicat de communes toucherait-il alors nécessairement des indemnités comme président ou vice-président de l'intercommunalité ?

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Pas nécessairement.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Le président d'un gros syndicat – par exemple gérant la compétence scolaire non transférée à l'intercommunalité – ne percevrait donc pas d'indemnités ?

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il serait défrayé. Nous souhaitons inciter les élus des territoires à réaliser le maximum de mutualisation et d'intégration possibles au sein d'une même structure intercommunale.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Soyons réalistes : ces syndicats intercommunaux ont parfois été créés précisément pour éviter de transférer des compétences à une grande intercommunalité après fusion de petites intercommunalités. Ne pouvons-nous pas trouver un accord entre nous ? Le président de ce syndicat fait le même travail qu'un autre président d'intercommunalité, n'aurait-il plus droit à rien ?

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – En l'état du texte adopté par la CMP, oui.

Mme Estelle Grelier, députée. – Un certain nombre de députés de la majorité souhaitaient que les compétences exercées par des syndicats au sein des périmètres intercommunaux soient intégrées à l'échelle intercommunale. La situation que vous décrivez, réelle, sera largement réglée par les assouplissements apportés par le projet de loi aux services communs et aux mutualisations. Renforçons l'intégration au sein des intercommunalités au lieu de subdéléguer des compétences à des syndicats à l'échelon infracommunautaire, afin que les politiques soient plus lisibles pour les citoyens.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je crains que nous ne soyons pas en mesure de régler ce problème, pourtant aigu dans nos campagnes, et qui risque de s'aggraver. Nous imposons la création de grandes intercommunalités qui ne pourront se constituer que si l'on préserve la possibilité de ne pas tout intégrer au niveau intercommunal, et donc de reconstituer des syndicats intercommunaux. C'est un cas fréquent dans le monde rural. De nombreux élus, engagés, avec de réelles responsabilités, ne pourront pas recevoir la même indemnité que d'autres pour le même travail, en toute inégalité. C'est un réel problème de justice, qui n'est ni de droite ni de gauche. Le résoudre faciliterait la création des intercommunalités de plus de 15 000 habitants, alors que des syndicats ont déjà été créés, pour des intercommunalités plus petites, par refus de transférer des compétences.

M. Philippe Kaltenbach, sénateur. – Il y a beaucoup trop de syndicats intercommunaux en France, pour gérer des gymnases, des piscines ou des cimetières.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ce sont souvent des coquilles vides.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – C'est un autre problème.

M. Philippe Kaltenbach, sénateur. – Avec des intercommunalités plus grandes, on a davantage de vice-présidents, mieux indemnisés : un élu gérant un gros syndicat infracommunautaire pourrait aussi être vice-président de l'intercommunalité.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je ne suis pas sûr que nous puissions nous entendre. L'article a déjà été adopté par la CMP, je n'y reviens pas. Je souhaitais ce débat afin que le Gouvernement puisse éventuellement y répondre par un amendement, car le problème risque de se poser souvent.

Article 17 bis AA

L'article 17 bis AA est adopté dans la rédaction issue de l'Assemblée nationale.

Article 17 bis

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous nous fondons sur le texte de l'Assemblée nationale. La proposition de rédaction n° 8 est de clarification.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous apportons les mêmes modifications de clarification rédactionnelle qu'à l'article 16.

La proposition de rédaction n° 8 est adoptée.

L'article 17 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 17 ter

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous nous fondons sur la rédaction de l'Assemblée nationale, au sein de laquelle nous supprimons le I *ter* de cet article.

L'article 17 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 17 quater

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Il nous est proposé de supprimer cet article, adopté par le Sénat mais supprimé par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Les dispositions prévues par cet article ont été regroupées par l'Assemblée nationale au sein de l'article 17 *bis*, donc cela ne change rien sur le fond.

L'article 17 quater demeure supprimé.

Article 17 septdecies AA

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous reprenons la rédaction de l'Assemblée nationale avec quelques modifications.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il y a un accord des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat sur le fond ; la modification porte sur une précision de référence.

L'article 17 septdecies AA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, moyennant plusieurs modifications rédactionnelles.

Article 17 septdecies

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous reprenons le texte de l'Assemblée nationale, avec quelques modifications.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il ne s'agit que de coordinations dans la mesure où nous avons été invités à ne pas modifier le texte adopté par l'Assemblée nationale

M. Olivier Dusopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 9 corrige une dissymétrie dans les mécanismes de représentation-substitution des établissements publics territoriaux (EPT) dans les syndicats actuellement compétents, en l'occurrence en matière d'eau et d'assainissement. La majorité à l'Assemblée nationale est extrêmement attachée à cet article sur la métropole du Grand Paris, ce qui explique que les modifications apportées aujourd'hui soient essentiellement rédactionnelles. J'ai signé seul cette proposition de rédaction pour ne pas engager mes collègues du Sénat, afin que l'article puisse être adopté dans son intégralité.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – C'est une disposition importante du texte. Mieux vaudrait ne pas ouvrir le débat sur certains de ses alinéas, car l'Assemblée ne veut pas y toucher. Je persiste à penser que telle qu'elle est prévue, la métropole ne fonctionnera absolument pas : on commence par créer des établissements publics territoriaux de plein exercice avant d'attribuer des compétences à la métropole l'année suivante ! Alors que nous avons bien fait les choses pour Lyon, pas mal pour Aix-Marseille, ici il faudra tout reprendre. Que l'Assemblée nationale prenne la responsabilité de ce désastre législatif !

M. Patrick Devedjian, député. – Essayons de limiter les dégâts...

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cela ne fonctionnera pas, on s'en moque !

La proposition de rédaction n° 9 est adoptée.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le cas de la ville de Paris est une bizarrerie dans le droit électoral français. La commune est membre de la métropole, non les arrondissements. Jusqu'à présent, c'est le conseil de Paris qui était représenté au sein de la mission de préfiguration du Grand Paris. Or dans ce texte, le maire de Paris n'est pas soumis aux mêmes règles que les autres élus, qui seront désignés à la représentation proportionnelle – dans les arrondissements. Dans certains d'entre eux, il n'y aura qu'un seul candidat, donc un seul élu possible !

Devant cette monstruosité juridique, le Sénat a souhaité revenir au droit commun, à savoir la désignation à la proportionnelle, par le conseil de Paris, de ses représentants. Que viennent faire les arrondissements là-dedans ?

Je ne défendrai pas une telle position juridique car quand on a mauvaise conscience, on refuse de discuter. Je n'aime pas cela et j'ajoute que je me serai dressé de la même manière contre une mesure aussi antidémocratique et anticonstitutionnelle si elle avait été défendue par un autre camp.

Mme Catherine Troendlé, sénateur. – Je m'associe totalement à l'argumentaire de M. Hyest.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Les arrondissements de Paris ne sont pas membres de la métropole ; ils n'ont donc pas la personnalité morale pour être reconnus comme les représentants de la ville de Paris pour désigner les délégués à la métropole. Cette disposition encourt un très fort risque d'inconstitutionnalité.

Mme Catherine Troendlé, sénateur. – Bien sûr !

M. René Vandierendonck, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je m'en suis ouvert, dans les mêmes termes, auprès du Gouvernement, qui ne partage pas l'analyse du Sénat. Le Conseil constitutionnel aura à statuer.

M. Patrick Devedjian, député. – Nous ne sommes pas obligés de voter une disposition que nous jugeons inconstitutionnelle...

Mme Annie Genevard, députée. – Pourquoi un mécanisme dérogatoire pour la métropole de Paris et elle seule ? Cela nous interpelle... M. Le Bouillonnet condamnait tout à l'heure les décisions motivées par de mauvaises raisons politiques. J'invite les membres de la commission mixte paritaire à lever ce doute et à corriger ce point qui, s'il était adopté, resterait entaché par ces motivations politiciennes que l'on croit deviner.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, député. – Je resterai sur un plan juridique. L'aléa constitutionnel existe, seul le Conseil constitutionnel peut trancher. La technique utilisée, pertinente ou non, figure dans le code général des collectivités territoriales pour Paris, Lyon et Marseille.

La loi Maptam prévoyait que le conseil de la métropole comporterait plus de 300 membres, ce n'était pas tenable. Le territoire de la métropole rassemble des réalités communales diverses et complexes : Paris et ses trois millions d'habitants, quatre communes de plus de 100 000 habitants mais aussi de toutes petites communes, dont la plus modeste compte 700 à 800 habitants. Comment garantir à chaque citoyen qu'il se sente représenté à la métropole et respecter l'exigence constitutionnelle d'égalité de représentation ? Nous connaissons la jurisprudence du Conseil constitutionnel. On se faufile entre les lignes...

M. Jean-Jacques Hiest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La fameuse décision « commune de Salbris »...

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, député. – La disposition proposée par le Gouvernement repose sur l'instrument qui existe dans le code général des collectivités locales ; elle a pour effet de réduire la représentation de Paris au profit de la banlieue. En tant que maire de banlieue, je suis favorable à la métropole mais je ne souhaite pas que la primauté de Paris pèse sur les institutions de la métropole. Ce n'est pas parce que Paris est tout pour nous que ce sera tout Paris pour la métropole. Il ne faut pas croire que la technique proposée par le Gouvernement ne fait qu'obéir à des motivations inavouables. La difficulté est réelle, je l'ai soulevée en tant que président de Paris Métropole ; elle n'est pas purgée par ce texte. Dès lors que l'on considère que la métropole du Grand Paris a pour émanation les communes, le processus de gestion de la métropole passera par la représentation des communes. Donner une voix à une commune de 500 habitants et une autre à une commune de 3 millions habitants pose un problème constitutionnel. Nous avons retenu le choix du Gouvernement parce qu'il réduit l'effectif de l'exécutif à environ 200, solution un peu moins mauvaise que ce que prévoyait la loi Maptam.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous comprenons que vous ne souhaitiez pas réduire cette disposition à des motifs non avouables. Il y en a donc d'autres...

M. Patrick Devedjian, député. – Je souscris aux observations réalistes et pessimistes de M. Hiest sur la construction de cette métropole, qui aura décidément connu une aventure législative extraordinaire. Il ne s'agit que de la capitale de la France... Construire son statut de manière si brutale et désordonnée est assez honteux. Nous devons y

revenir une troisième fois, c'est inscrit dans les astres, et vivre jusque-là avec la honte de cet enfant mort-né.

Cet amendement, voté en deuxième lecture seulement à l'Assemblée nationale mais pas en commission, et j'en remercie le président Urvoas, obéit à des motivations strictement politiciennes. Le système électoral de la gouvernance de la loi PLM est différent dans les trois métropoles, inutile de s'y référer ! M. Le Bouillonnet est bien complaisant de mettre en avant le problème du surnombre des conseillers métropolitains pour tenter de sauver les apparences. L'avocat de la défense fait avec le dossier qu'il a... La première version, à 348 élus, était un scandale. Là, on passe à 211...

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, député. – C'est un progrès.

M. Patrick Devedjian, député. – Faut-il rappeler que la métropole de Londres est dirigée par 24 élus ?

Avec un territoire quinze fois plus étendu que la métropole, le conseil régional d'Île-de-France n'a que 209 élus. Cet argument est un prétexte, la vraie raison est ailleurs : il s'agit d'empêcher Nathalie Kosciusko-Morizet d'être élue au conseil de la métropole dans le XIV^e arrondissement, dans lequel elle a été battue. Appliquée dans le XV^e arrondissement, cette règle aurait fait une autre victime – on a donc prévu une exception pour le maire de Paris. C'est du sur-mesure ! Nous ne pouvons laisser passer sans nous déshonorer un tel procédé, dépourvu de toute justification morale.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, députée. – J'ai été touchée par le souhait de M. Le Bouillonnet d'en rester à une analyse strictement juridique. Je n'aurai pas la même pudeur et mettrai les pieds dans le plat. Le seul objectif est de m'évincer de la métropole et d'instrumentaliser les assemblées à des fins politiques, en cherchant à y imposer ce que l'on n'a pas réussi à obtenir dans les urnes. Ce dispositif n'existe ni à Lyon, ni à Marseille. Il ne s'agit pas non plus de représenter les arrondissements, puisque seuls les conseillers de Paris voteront : dans le I^{er}, où il sera seul candidat et seul votant, Jean-François Legaret est sûr d'être élu ! Il n'en dénonce pas moins un dispositif antidémocratique.

Rien n'empêchait de désigner les délégués à la proportionnelle au sein du conseil de Paris, quel que soit leur nombre. On me fait sortir de la métropole au prix d'un hold-up démocratique, avec des arguments ridicules. Je ne peux être membre du conseil de la métropole car j'ai été battue dans mon arrondissement, mais on peut être maire de Paris en ayant été battue à plate couture dans le XV^e arrondissement, avec seulement 35 % des voix ?

Dans le XIV^e arrondissement, on fait de la proportionnelle à double étage : j'ai été battue avec 47 % des voix, ce qui représente, à la proportionnelle, une dizaine de conseillers de gauche et quatre de droite au conseil d'arrondissement. Mais à la métropole, l'arrondissement désignerait quatre représentants de gauche, et aucun de droite ! C'est indéfendable. Je demande votre protection contre cette mauvaise manière faite par le Gouvernement à l'instigation de qui vous savez. La détestation est mauvaise conseillère.

M. Olivier Dusopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Mme Kosciusko-Morizet a le mérite d'être claire, je le serai également. Les sénateurs ont fait du Haut conseil des territoires, de l'élection des organes délibérants des EPCI au suffrage universel direct dans un cadre intercommunal et de la modification de la loi Alur sur les PLU intercommunaux des *casus belli*. Nous avons accédé à leurs demandes. Mais l'Assemblée

nationale aussi a ses *casus belli* : le transfert de la compétence en matière de transports scolaires, et cet article 17 *septdecies* que nous souhaitons voir adopté en l'état. J'ai cru comprendre que le Conseil constitutionnel serait saisi, nous en acceptons l'augure.

Cet article existe par la double volonté du Gouvernement de réduire le nombre de conseillers de la métropole et de donner suite à certaines revendications de la mission de préfiguration sur les compétences. Le Gouvernement n'a pas demandé de seconde délibération sur les réseaux de gaz et de chaleur, qui ont donc été enlevés du périmètre des compétences. Les établissements publics de territoire auront une personnalité juridique, le Gouvernement ayant accepté de rouvrir le débat sur l'article 12 de la loi Maptam. Cet article 17 *septdecies* a des conséquences positives pour le fonctionnement de la métropole Grand Paris, quoiqu'en pense M. Hyst. Nous souhaitons son adoption, le Conseil constitutionnel fera son travail.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, députée. – Vous faites un *casus belli* du maintien d'un dispositif que vous savez scandaleux, en affirmant qu'on ne peut pas faire autrement et que le Conseil constitutionnel tranchera, en appel. Je ne me prends pas pour Jésus mais ce sont là des manières de Ponce Pilate ! Je vous demande de ne pas tous vous transformer en Sanhédrin.

Mme Catherine Troendlé, sénateur. – Le vote sur cet article pourrait mettre à mal la suite de la commission mixte paritaire. Je demande une suspension de séance.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Elle est accordée.

La réunion, suspendue à 12 h 15, reprend à 12 h 35.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous allons donc voter sur la disposition relative à la désignation des membres du conseil métropolitain, qui figure dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Jacques Urvoas, député, vice-président. – En l'espèce, nous ne pouvons voter de manière dissociée, il faut voter sur l'ensemble de l'article.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je le mets donc aux voix.

L'article 17 septdecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'ai été le seul à dénoncer la disposition sur la désignation des représentants de Paris au conseil de métropole. Je n'aime pas les menaces, mais j'ai conscience, en tant que rapporteur, que refuser cette disposition était un *casus belli* pour la majorité de l'Assemblée nationale. Reste que c'est un mauvais article. Nous avons beaucoup travaillé pour établir un texte qui soit meilleur pour les élus, plus équilibré et moins traumatisant. Quel que soit le regret que j'en ai, je n'ai donc pas participé au vote sur cet article afin que la commission mixte paritaire aboutisse.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je vous remercie.

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Mais je signerai tout recours devant le Conseil constitutionnel qui soit fondé.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Si, comme c’est probable, il y a recours devant le Conseil constitutionnel, je n’ai guère de doute sur son issue.

Article 18

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Les rapporteurs sont d’accord pour proposer la modification des compétences des communautés de communes.

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Beaucoup d’interrogations me sont remontées du terrain sur le transfert des compétences en matière d’eau et d’assainissement, optionnel à partir de 2018 puis obligatoire à compter de 2020. Ces délais nous laisseront le temps d’y voir un peu plus clair dans cette pagaille.

Sur le tourisme, nous avons un problème de compréhension, même avec l’amodiation apportée par l’Assemblée nationale sur les offices du tourisme. On parle de promotion du tourisme, de dispositions qui ne s’appliquent pas si les stations sont classées, ou s’il y a déjà plusieurs marques dans une même commune... Bref, c’est le bazar.

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – C’est une rédaction de compromis. Au-delà des compétences dont le transfert faisait l’objet d’un consensus, comme les déchets, restait à débattre des compétences en matière d’eau et d’assainissement et en matière de promotion du tourisme. Sur le premier point, nous nous sommes accordés sur le renvoi à 2020 de l’obligation de transfert de ces compétences. La solution que nous proposons à l’article 18 pour les communautés de communes, nous la proposons également pour les communautés d’agglomération à l’article 20, car nous considérons que les deux questions des compétences de ces EPCI sont liées.

Nous proposons le maintien de la compétence « promotion du tourisme ». Malgré les avancées sur la possibilité pour un EPCI de conserver plusieurs offices de tourisme pour chaque marque territoriale et s’il a plusieurs stations classées, il est naturel que des réticences demeurent. C’est le propre d’un compromis.

M. Martial Saddier, député. – Les transferts de compétences obligatoires ne sont jamais bien vécus par les élus locaux, c’est normal. On a voulu remonter l’ensemble du cycle de l’eau au niveau du bloc intercommunal, mais la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (Gemapi) est au moins aussi complexe que les compétences eau et assainissement ! C’est pourquoi j’avais demandé que leur transfert soit également renvoyé à 2018 et 2020.

Enfin, un désaccord profond persiste sur le transfert de la compétence de promotion du tourisme, notamment pour ce qui concerne les offices de tourisme des stations de ski et des stations balnéaires. Dans ces communes, l’office du tourisme est un second conseil municipal ; il représente 80 à 90 % de la vie du village. Il garantit la diversité de l’offre touristique qui fait de la France la première destination de ski au monde. Le transfert obligatoire, assorti d’obligations de mutualisation, est unanimement rejeté par les professionnels, les maires et les présidents d’intercommunalités. Nous restons farouchement opposés à cette partie du texte.

M. Annie Genevard, députée. – Le transfert obligatoire de ces quatre compétences est un point dur du texte. Le transfert des compétences eau et assainissement a ainsi été voté en séance, en pleine nuit, sur un amendement du Gouvernement, sans que la

commission des lois de l'Assemblée nationale ait pu l'examiner. Or on crée une charge. La gestion de l'eau est actuellement souvent assurée, de manière bénévole, par les élus municipaux ; avec le transfert, il faudra créer un service intercommunal, recruter du personnel. Ce n'était vraiment pas nécessaire.

Sur la promotion du tourisme, c'est le principe de subsidiarité qui aurait dû prévaloir. Cela relève du bon sens. Le tourisme est souvent déjà géré au niveau intercommunal, lorsque cela apparaît plus opportun ; sinon, il reste au niveau de la commune. Là encore, nous sommes très opposés à cette disposition.

L'article 18 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, moyennant ces modifications.

Article 19

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Il y a un accord des rapporteurs sur la base de la rédaction de l'Assemblée nationale.

L'article 19 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, moyennant le report de son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017.

Article 20

M. Philippe Bas, sénateur, président. – L'article 20 fait l'objet de la proposition de rédaction n° 10 portant sur la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit de reporter à 2020 le transfert obligatoire aux communautés d'agglomération des compétences en matière d'eau et d'assainissement. Cela permettra une évaluation préalable sérieuse.

La proposition de rédaction n° 10 est adoptée.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 20 bis

M. Philippe Bas, sénateur, président. – L'article 20 bis fait l'objet de la proposition de rédaction n° 11 réécrivant cet article.

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous avons repris la rédaction du Sénat pour certaines parties de l'article, celle de l'Assemblée nationale pour d'autres. La proposition de rédaction clarifie le dispositif sur les mécanismes de représentation-substitution des communes transférant leurs compétences en matière d'eau et d'assainissement à des syndicats, dès lors que le périmètre du syndicat comprend au moins trois intercommunalités.

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – C'est bien plus clair ainsi.

La proposition de rédaction n° 11 est adoptée.

L'article 20 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 21

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 12 modifiant la rédaction de l'Assemblée nationale est de nature rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 12 est adoptée.

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 21 bis AA

L'article 21 bis AA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 21 bis B

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 13 portant sur la rédaction de l'Assemblée nationale est de nature rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 13 est adoptée.

L'article 21 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 21 bis

M. Philippe Bas, sénateur, président. – L'Assemblée nationale a supprimé l'article inséré par le Sénat.

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – On nous a dit qu'il était inutile. Soit.

L'article 21 bis demeure supprimé.

Article 22

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 14 supprime, dans le dispositif assouplissant la création de services communs voté par l'Assemblée nationale, la référence aux emplois de cabinet et d'assistance aux groupes d'élus : les personnes occupant ces emplois ne remplissent pas une mission opérationnelle ou fonctionnelle.

La proposition de rédaction n° 14 est adoptée.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La proposition n° 15 est de nature rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 15 est adoptée.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 22 bis AAA

L'article 22 bis AAA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 22 bis AA

L'article 22 bis AA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 22 quater B

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 21 est un peu plus qu'une modification rédactionnelle. C'est une bonne proposition.

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit d'écarter le risque de contentieux sur la majorité qualifiée au sein du conseil communautaire nécessaire à la détermination de l'intérêt communautaire. Certains élus redoutent qu'une jurisprudence pourtant annulée ne s'installe.

La proposition de rédaction n° 21 est adoptée.

L'article 22 quater B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 22 quater

L'article 22 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 22 octies

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 16 est de nature rédactionnelle.

L'Assemblée nationale avait voté le principe – et non les modalités – de l'élection au suffrage universel direct du conseil communautaire, dans un scrutin distinct de l'élection municipale. Cette disposition représente un *casus belli* pour le Sénat, c'est pourquoi j'accepte de proposer la suppression de cette partie de l'article – même s'il va me falloir convaincre mes collègues députés.

En revanche, serait conservée une disposition plus consensuelle, qui aménage la possibilité de désigner un conseiller communautaire suppléant, entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, lorsqu'une commune ne dispose que d'un siège au sein de l'organe délibérant d'une intercommunalité.

Mme Nathalie Appéré, députée. – Le groupe majoritaire à l'Assemblée nationale avait voulu faire de cette introduction du suffrage universel direct, dans le cadre d'un scrutin distinct pour la désignation des représentants au conseil communautaire un véritable marqueur. Nous en regrettons la suppression : c'est un rendez-vous manqué avec la

démocratie locale. Peut-être aura-t-il lieu dans quelque temps, auquel cas nous aurons eu raison trop tôt.

Nous entendons néanmoins que cette disposition est – varions les expressions – un véritable chiffon rouge pour le Sénat. La CMP pourra noter que c'est un renoncement important pour nous.

La proposition de rédaction n° 16 est adoptée.

L'article 22 octies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 22 nonies

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le proposition de rédaction n° 17 est une réécriture des dispositions régissant les instances consultatives dites conseils de développement, qui permet une coordination entre celles existantes dans tous les niveaux d'intercommunalité.

La proposition de rédaction n° 17 est adoptée.

L'article 22 nonies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 23

L'article 23 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 24 bis AA

L'article 24 bis AA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 24 bis BA

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – À titre personnel, à la lumière de mon expérience de plus de trente ans des services d'incendie et de secours, je ne vois pas l'utilité de cet article. Certaines intercommunalités – les anciens districts – sont déjà compétentes en la matière. Pour le reste, tout est départementalisé. Pourquoi faire compliqué, sinon pour multiplier les transferts financiers entre collectivités ?

L'article 24 bis BA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 24 bis B

M. Philippe Bas, sénateur, président. – L'Assemblée nationale a supprimé les articles 24 bis B, 24 bis C et 24 bis, que le Sénat avait introduits.

L'article 24 bis B demeure supprimé.

Article 24 bis C

L'article 24 bis C demeure supprimé.

Article 24 bis

L'article 24 bis demeure supprimé.

Article 25 bis

L'article 25 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 26 ter

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La proposition de rédaction n° 18 apporte une clarification rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 18 est adoptée.

L'article 26 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 27

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Quelques modifications ont été apportées à la rédaction de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit notamment de fixer à trente ans la durée maximale du bénéfice par un syndicat mixte des fonds de concours pour l'établissement d'un réseau de communications électroniques.

L'article 27 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, moyennant des modifications rédactionnelles.

Article 28

L'article 28 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, moyennant quelques modifications.

Article 30 A

L'article 30 A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 30 bis

L'article 30 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 33

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous abordons le chapitre II consacré à la responsabilité financière. Les rapporteurs sont d'accord pour retenir la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Les collectivités locales sont responsables de la gestion des fonds européens. En cas d'absence de mise en œuvre des dispositifs financés, elles en subissent les conséquences, le manquement pouvant être constaté par la Cour de justice de l'Union européenne. Nous le comprenons, mais la

rédaction proposée est plus large, car s'appliquant en réalité à l'ensemble des compétences décentralisées et non à la seule gestion des fonds européens, comme l'avait indiqué les deux ministres devant notre commission. De plus, elle ne précise pas les modalités d'application, directes ou indirectes. Interrogée à plusieurs reprises, la ministre n'a pas répondu. C'est pourquoi le Sénat a rejeté par deux fois ces dispositions. Certes, elles ont été améliorées mais j'estime que l'article demeure inapplicable.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La commission avalise l'accord des rapporteurs.

M. René Vandierendonck, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Sans enthousiasme.

L'article 33 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 35

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La rédaction de l'Assemblée nationale est assez proche de celle du Sénat.

L'article 35 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 36 ter

L'article 36 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, moyennant des modifications rédactionnelles.

Article 36 septies

L'article 36 septies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 36 octies

L'article 36 octies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 36 nonies

M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous vous proposons de supprimer cet article, ses dispositions pouvant faire l'objet d'une simple circulaire.

L'article 36 nonies est supprimé.

Article 36 terdecies

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La rédaction de l'Assemblée nationale modifie à la marge celle du Sénat.

L'article 36 terdecies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 37

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Le texte adopté par l'Assemblée nationale est proche de celui du Sénat. Quelques légères modifications y ont été apportées. Notamment pour réduire de dix ans à sept ans, alors que le Sénat souhaitait cinq ans, la période retenue pour la compensation des charges d'investissement en cas de désaccord de la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées. Voilà un nouvel exemple de compromis !

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Sept ans, c'est plus proche de cinq que de dix, nous sommes gagnants de six mois.

Mme Nathalie Appéré, députée. – Merci de le souligner.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 19 déplace à l'article 37 les dispositions transitoires du dernier alinéa de l'article 36 *septies* du texte adopté par l'Assemblée nationale, afin d'éviter de les codifier.

La proposition de rédaction n° 19 est adoptée.

L'article 37 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 38

M. Olivier Dussopt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 20 est une coordination relative à l'application des dispositions du présent projet de loi en Polynésie française.

La proposition de rédaction n° 20 est adoptée.

L'article 38 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 40

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Il nous est proposé de reprendre le texte de l'Assemblée nationale, en supprimant toutefois le 1° *bis* du III.

M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agissait d'autoriser le Gouvernement à prendre « toute mesure déterminant les conditions et les délais dans lesquels est prise en compte la nouvelle délimitation du périmètre de la collectivité ». C'est une précision d'importance !

L'article 40 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, moyennant cette modification.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous sommes parvenus au terme de l'examen du texte.

M. Martial Saddier, député. – Après la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales dont les dispositions sur les EPCI faisaient consensus, les députés

Les Républicains regrettent que des seuils soient désormais imposés aux élus pour la constitution d'intercommunalités. Nous nous inquiétons également du calendrier de mise en œuvre. Les élections régionales auront lieu les 6 et 13 décembre prochain, or les CDCI ne pourront se réunir tant que les nouveaux élus des régions n'auront pas été désignés – et la désignation des membres de CDCI ne sera pas une priorité. Elles ne seront donc pas en place avant 2016.

Je ne reviens pas sur notre opposition à l'introduction de compétences obligatoires, sur l'incohérence qu'il y a à dissocier la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (Gemapi) des compétences eau et assainissement, ni sur notre opposition farouche au transfert de la compétence tourisme.

Enfin, sur la métropole du Grand Paris, l'amendement qui vise très clairement à exclure Nathalie Kosciusko-Morizet est honteux et indigne de nos assemblées.

Pour toutes ces raisons et bien d'autres, nous voterons contre le texte issu des travaux de la commission mixte paritaire.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Il vous en est donné acte.

M. Philippe Kaltenbach, sénateur. – Pour le groupe socialiste du Sénat, il y avait quatre points non négociables : l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct supra-communal, la création du Haut conseil des territoires, l'évolution de la minorité de blocage pour la mise en place d'un PLU intercommunal et le seuil de 15 000 habitants pour la constitution d'une intercommunalité. Grâce au travail remarquable des trois rapporteurs et à l'esprit de compromis qui a prévalu, nous avons obtenu satisfaction. Par conséquent, nous soutiendrons avec plaisir ce texte de compromis qui ne satisfait pleinement personne mais est acceptable par tous.

Cette loi est indispensable parce que les élus et les citoyens ont besoin de stabilité et de visibilité sur la réforme territoriale. On ne peut changer constamment l'architecture des territoires. Nous sommes parvenus à un compromis sur la loi Maptam, puis sur le découpage des régions, exception faite de la difficulté alsacienne. C'est encore le cas ici.

Tout cela est de nature à rassurer des élus locaux, et cet accord entre les deux principaux blocs politiques laisse penser que tout ne sera pas détricoté aux prochaines élections. Les élus, mais aussi les citoyens, souhaitent des règles stables et pérennes pour organiser notre démocratie de proximité. Nous voterons pour ce texte en commission mixte paritaire et nous le soutiendrons au Sénat.

M. Jacques Mézard, sénateur. – Mon groupe se déterminera mercredi prochain sur l'opportunité de voter ce texte de compromis. Nos co-rapporteurs ont su déployer leurs capacités de travail et de diplomatie pour faire évoluer le texte et obtenir le retrait de certains articles que je qualifierai, pour ne pas dire plus, de provocations.

Reste que, pour faire contrepoint à l'optimiste de M. Kaltenbach, je ne pense pas que les élus aient été rassurés par l'accumulation, ces dernières années, de textes incohérents et contradictoires. Avec cette nouvelle usine à gaz, il faudra certainement revenir sur l'ouvrage. La majorité à l'Assemblée nationale, qui a accepté ce compromis, ne renoncera pas à la poursuite de ses objectifs, qui sont connus. Il en va de même de l'autre côté. Nos élus en ont assez de ces mécaniques incompréhensibles.

Entre compromis et compromission, il n'y a que quatre lettres d'écart. Nous ne sommes pas dans la compromission, mais des aspects de ce texte posent problème. Lorsque l'on est entre deux chaises, il est difficile de s'asseoir ! Le résultat final est moins mauvais que nous aurions pu le craindre, mais il reste du chemin à parcourir.

M. Christian Favier, sénateur. – . – Malgré les efforts louables de nos rapporteurs, ce texte tourne le dos aux attentes des élus locaux. On est loin d'une loi de décentralisation : les pouvoirs sont concentrés au niveau des régions, qui exercent une quasi tutelle sur les autres collectivités. En dépit de certaines avancées sur les départements, dont le Sénat a préservé certaines compétences, nous n'avons pas obtenu gain de cause sur le maintien de la compétence générale, qui est pourtant au cœur du principe de libre administration des collectivités locales.

Nous constatons également le désaccord sur la question des seuils, longuement débattue.

Le Grand Paris est une usine à gaz. Une proposition de sagesse consisterait à reporter d'un an la création de la métropole. Nous sommes revenus à la date du 1^{er} janvier 2016, laissant les élus dans le brouillard sur les moyens et le fonctionnement de la métropole, à quelques mois de sa mise en place.

Cela fait beaucoup. Ce texte n'est pas la loi de décentralisation que nous attendions, c'est pourquoi nous voterons contre.

Mme Nathalie Appéré, députée. – Le groupe socialiste de l'Assemblée nationale salue le travail des trois rapporteurs. Le compromis implique des renoncements, parfois douloureux. Je veux retenir les avancées, qui touchent moins aux collectivités elles-mêmes qu'à un service public local plus efficace, mieux organisé et répondant aux attentes nombreuses des citoyens, en zone rurale comme en zone urbaine. Nous allons vers une clarification des compétences des régions et des intercommunalités. Mettons en œuvre cette réforme tranquillement, et marquons une pause dans la législation sur les collectivités territoriales.

Mme Catherine Troendlé, sénateur. – M. Kaltenbach a fait allusion au fait que l'Alsace n'avait pas obtenu gain de cause. C'est d'autant plus difficile à accepter que la Corse, elle, a vu des revendications similaires satisfaites. Fermons la parenthèse.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Ce n'est pas le sujet.

Mme Catherine Troendlé, sénateur. – Les sénateurs du groupe Les Républicains prennent acte de ce texte de compromis qui évite le pire. Son adoption ne vaut en aucun cas adhésion au dispositif retenu pour les conseillers métropolitains du Grand Paris. Nous espérons que le Conseil constitutionnel rétablira le droit face à cette manœuvre bassement politicienne.

Mme Annie Genevard, députée. – Nous avons identifié quatre points durs dans le texte. Nous avons obtenu gain de cause sur le premier, l'abandon du funeste suffrage universel direct dans le cadre d'une élection distincte pour l'élection des conseillers communautaires. En revanche, nous restons insatisfaits sur les trois autres : le seuil de 15 000 habitants, le transfert automatique de certaines compétences aux EPCI qui affaiblit les

communes, et enfin l'éviction de notre collègue du conseil de métropole du Grand Paris, qui est une faute morale.

M. Michel Mercier, sénateur. – À mon tour de remercier les trois rapporteurs qui, il faut le souligner, n'avaient pas nécessairement envie de faire ce travail. Tout compromis laisse un goût un peu amer. Chacun avait ses points de rupture. Pour nous, c'était que le texte de l'Assemblée nationale devienne loi. Il fallait par conséquent accepter des compromis pour l'éviter. Nous ne sommes pas satisfaits de tout, en particulier des dispositions relatives au Grand Paris dont nous essaierons d'obtenir l'annulation par le Conseil constitutionnel.

En matière de compromis, il faut être modeste. La législation sur les collectivités territoriales a toujours avancé par le compromis. La loi Maptam établissait un lien entre la constitution de grandes métropoles et la compétence « Gemapi » ; il faudra modifier cela au bout de six mois, mais le compromis a permis l'adoption de la loi ! Preuve de l'utilité de cette pratique, même si elle laisse parfois un goût d'inachevé.

La commission mixte paritaire a adopté, ainsi rédigé, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est levée à 13 h 20

Mercredi 15 juillet 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 14 h 04.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014

La commission mixte paritaire a tout d'abord constitué son **bureau** et **désigné** :

- **Mme Michèle André**, sénatrice, **présidente** ;
- **M. Gilles Carrez**, député, **vice-président** ;
- **M. Francis Delattre**, sénateur,
- et **Mme Valérie Rabault**, députée, respectivement **rapporteurs pour le Sénat** et **pour l'Assemblée nationale**.

Le Sénat ayant rejeté en première lecture le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014, **tous les articles restaient en discussion**. En application de l'article 45 de la Constitution, la commission mixte paritaire a donc été saisie de l'ensemble du projet de loi.

Après les interventions de Mme Michèle André, MM. Gilles Carrez, Francis Delattre et Mme Valérie Rabault, et à l'issue d'un débat, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion et a conclu à l'**échec de ses travaux**.

La réunion est levée à 14 h 29.

– Présidence de M. Gwendal Rouillard, député –

Commission mixte paritaire sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense

La réunion est ouverte à 21 heures 31.

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense s'est réunie à l'Assemblée nationale le mercredi 15 juillet 2015.

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, réunie à l'Assemblée nationale, procède d'abord à la désignation de son Bureau, constitué de M. Gwendal Rouillard, député, président, de M. Jacques Gautier, sénateur, vice-président, de Mme Patricia Adam, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale et de M. Jean-Pierre Raffarin, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

M. Gwendal Rouillard, président. - Conformément aux usages, je laisse la parole tout d'abord à nos deux rapporteurs pour présenter l'état des discussions entre nos deux assemblées, puis je proposerai avec notre collègue Jacques Gautier un tour de table assez libre, permettant à l'ensemble des groupes de s'exprimer s'ils le désirent. Nous en viendrons ensuite à la discussion des articles restant en navette.

Mme Patricia Adam, rapporteure pour l'Assemblée nationale. - Je serai très brève car le travail que le Sénat a effectué fait que nous avons de très nombreux points d'accord. Le Sénat a adopté conformes 14 articles tandis que 21 articles restent en discussion.

Je tiens tout d'abord à remercier nos collègues sénateurs et en particulier les membres de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées pour le caractère constructif de leurs débats et leur volonté de renforcer les garanties figurant dans le texte. Tel est particulièrement le cas des clauses de sauvegarde sur lesquelles nous sommes globalement d'accord, à l'exception de deux d'entre elles relatives au financement des opérations extérieures (OPEX) et des missions intérieures (MISSINT). De très nombreuses précisions utiles, pas uniquement rédactionnelles, ont été prises en compte et je les approuve totalement. Le Gouvernement a également proposé au Sénat quelques mesures nouvelles destinées à améliorer la sécurité informatique des opérateurs d'importance vitale, celle de nos installations nucléaires militaires ou bien relatives aux données des passagers aériens et aux conditions d'intervention des gendarmes adjoints volontaires.

En raison de ces apports substantiels et si le président Raffarin en est d'accord, je propose que nous organisions nos travaux sur la base du texte adopté par le Sénat en première lecture.

Demeureraient quelques points de discussion entre nos deux chambres qui concernent la décote dite « Duflot », le financement interministériel des OPEX et des MISSINT ou encore la procédure nouvelle de demande de déclassification de documents par les présidents de commissions parlementaires.

Avec le président Raffarin nous avons mené un travail conjoint qui nous permet de vous soumettre un certain nombre de propositions de rédaction communes qui me paraissent particulièrement équilibrées et qui nous permettraient, si vous l'acceptez, d'aboutir ce soir à un succès de cette CMP.

M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat. – Je souhaiterais dire quelques mots sur l'état d'esprit du Sénat sur ce texte. Vous vous souvenez que le Sénat avait rejeté les crédits de la Défense pour 2015. Les débats sur la société de projets et l'état global des crédits préoccupaient une majorité de sénateurs. Nous demandions une revalorisation du budget de la Défense à hauteur de trois milliards d'euros. Compte tenu de la gravité du sujet, nous avons abordé le débat sur l'actualisation de la programmation avec une certaine forme de hauteur par rapport à nos questionnements légitimes sur le plan politique. À cet égard, la commission des Affaires étrangères et de la défense et celle des Finances ont beaucoup travaillé ensemble.

Nous avons cherché à être le plus constructif possible sachant que satisfaction nous avait été donnée sur la revalorisation des crédits et sur la rebudgétisation d'un certain nombre de ressources. Dans ce contexte, nous avons décidé d'exprimer une satisfaction sur l'inflexion des moyens, accompagnée toutefois d'une vigilance sur la mise en œuvre, et nous avons cherché à obtenir un certain nombre d'assurances financières. Tout en nous félicitant de cette actualisation, nous avons donc souhaité garantir les ressources de la défense grâce à des clauses de sauvegarde.

La première concerne le coût des facteurs. La deuxième est relative aux recettes issues des cessions immobilières et des ventes de matériels militaires dans l'hypothèse où elles n'atteindraient pas le niveau attendu. Sur les OPEX et les MISSINT nous avons tenté de protéger au mieux les ressources du ministère de la Défense car nous sommes convaincus d'être dans une situation extrêmement grave comme le démontre l'opération Sentinelle. Dans les mois ou les années qui viennent, nous serons probablement confrontés à de nouveaux besoins et à une situation d'exigence d'effort pour la sécurité des Français. Nous avons donc fait un certain nombre de propositions pour protéger le budget de la Défense grâce à ces quatre clauses de sauvegarde.

En dehors de ces aspects financiers, le Sénat a voulu revenir autant que possible à la proposition gouvernementale en ce qui concerne les associations professionnelles nationales de militaires (APNM). Le débat concerne le niveau de présence de ces associations que nous souhaitons limiter au niveau interarmées et non pas par armée. Nous avons cinq ans pour décider de la suite. Nous aviserons en fonction de l'évolution du système mais, à ce stade, rien ne presse et il ne paraît pas urgent de descendre en deçà du niveau interarmées.

Nous avons également souhaité, et c'est un point très important bien qu'il ne constitue pas un enjeu ce soir, que le Parlement soit associé à l'évolution de la doctrine des opérations militaires menées sur le territoire national, appelées à se développer.

Nous avons aussi voulu le renforcement des outils de contrôle parlementaire avec un débat au Parlement sur l'exécution de la LPM qui interviendra au premier trimestre 2017. C'est pourquoi nous avons adopté un amendement pour que le rapport d'évaluation soit présenté suffisamment tôt au début de l'année 2017 afin que d'autres enjeux ne viennent pas perturber ce travail.

Le Sénat a mené un travail très approfondi dans une ambiance plutôt sereine. Il a adopté l'ensemble du texte par 302 voix pour et 19 contre, ce qui constitue un signal assez fort.

Nous avons eu des discussions avec la présidente Adam et nous allons vous proposer un certain nombre de compromis afin de déboucher sur un accord. Il nous paraît difficile de ne pas le trouver car les attentes des armées sont très fortes et, à défaut, nous entrerions dans un processus parlementaire encore long. À condition que les points clés des uns et des autres soient respectés, nous sommes assez proches d'un tel accord. Pour nos armées, cela serait très positif afin que celles-ci puissent bénéficier des dispositions de ce texte au plus vite – je pense par exemple aux recrutements.

Pour résumer, le Sénat tient particulièrement aux clauses de sauvegarde et au retour au texte gouvernemental pour ce qui concerne les APNM.

M. Christophe Léonard, député. - Si l'on tient compte du contexte général dans lequel intervient ce texte, force est de constater qu'il s'agit d'un projet à la fois nécessaire et ambitieux.

Nécessaire, car après les attentats de janvier 2015, ce projet de loi traduit la mise en œuvre de l'opération Sentinelle. En outre, il respecte scrupuleusement l'article 6 de la loi de programmation militaire de 2013, qui prévoyait expressément cette actualisation, pour tenir compte non seulement des opérations extérieures mais aussi des missions intérieures. Enfin, ce texte est nécessaire pour préserver la capacité de conviction de la France tant sur le plan diplomatique, qu'au regard de son rang à l'ONU, et qu'en fonction de son importance économique.

Ce projet de loi est également ambitieux. Il accroît de 3,8 milliards d'euros les ressources de la défense, dont 2,8 milliards d'euros pour en financer les emplois, 500 millions d'euros pour le financement de l'entretien programmé du matériel, et 500 millions d'euros d'investissements en matériels. Autre signe de son caractère ambitieux, ce projet de loi réduit les cibles de déflation d'effectifs de la loi de programmation militaire initiale, et substitue des crédits budgétaires aux ressources exceptionnelles. Plus encore, il ouvre la voie à une modification des contrats opérationnels permettant de prendre en compte l'opération Sentinelle. Il fonde aussi, à titre expérimental, le service militaire volontaire et ouvre la voie à l'amélioration de l'emploi des réserves. Enfin, il met notre droit en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en créant un statut légal des associations professionnelles nationales de militaires.

Aussi, mes chers collègues, sachons nous rassembler pour l'intérêt supérieur de la France. Je ne doute pas que cette préoccupation soit partagée par tous mes collègues. C'est

d'ailleurs à l'unanimité que nous, députés, avons institué une clause de sauvegarde garantissant la trajectoire financière du ministère de la Défense au travers de vicissitudes qui marquent l'évolution du coût des facteurs.

M. Jean-Marie Bockel, sénateur. – Le groupe UDI-UC du Sénat se retrouve pleinement dans les propos du président Jean-Pierre Raffarin.

M. Yves Fromion, député. – Nous n'avons bien entendu aucune intention d'ouvrir ici une polémique. Mais il faut, à mon sens, rester prudent lorsque pourrait nous guetter la tentation de l'autosatisfaction. En effet, si l'on voit nos forces sur le terrain – et pas seulement en Afrique, où sont concentrés d'importants moyens, mais aussi en métropole – on ne peut ignorer combien nos moyens sont d'ores et déjà suremployés.

J'admets tout à fait que le Gouvernement a fait un effort, en revenant sur un plan de déflation imprudemment avancé. Certes, le projet de loi programme 3,8 milliards d'euros de dépenses supplémentaires ; encore faut-il noter que l'essentiel de cette somme sera consacré aux soldes des militaires. Restera un milliard d'euros, qui ira pour moitié à l'entretien programmé du matériel et pour moitié à l'acquisition de matériels – et encore, ces acquisitions n'interviendront pas avant 2017.

Or nos forces se trouvent aujourd'hui dans un état de besoin avancé, au point que l'on peut sans exagérer parler d'indigence. Notez à titre d'exemple que nos pilotes volent moins que ne le prévoient les standards de l'OTAN. Tout cela doit nous conduire à rester très prudents dans l'exercice qui nous est demandé : nos militaires n'attendent pas de nous un exercice d'autosatisfaction « hors sol ».

Notre collègue Christophe Léonard est assurément dans son rôle ; reste qu'il serait prudent de s'en tenir à une vision juste et précise de l'état de nos forces armées. Les conditions de vie et de travail de nos soldats sont difficiles : ne donnons pas l'impression que nous avons une vision idéaliste de la situation. Ne soyons pas ce soir les « Bisounours de la Défense » !

M. Gwendal Rouillard, président. Je vous propose de passer à la discussion des articles restant en discussion.

Article 1^{er} : *Approbation des modifications apportées au rapport annexé*

Mme Patricia Adam, rapporteure pour l'Assemblée nationale. Je vous propose d'adopter l'article 1^{er} et le rapport annexé dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} et le rapport annexé dans la rédaction du Sénat.

Article 2 : *Programmation des ressources financières*

Mme Patricia Adam, rapporteure pour l'Assemblée nationale. S'agissant de la clause de sauvegarde que le Sénat a jugé bon d'introduire concernant l'évolution du coût des facteurs, je tiens à dire que nous comprenons en très grande partie la préoccupation de nos collègues sénateurs.

Toutefois, je souligne que l'Assemblée nationale avait déjà utilement abordé le sujet, en adoptant un amendement présenté par notre collègue Jean-François Lamour, qui répond à mon sens largement à cette préoccupation.

M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat. – Nous sommes très attachés à cette clause de sauvegarde. La rédaction du texte du Sénat, sur ce point, est plus précise que celle de l'Assemblée, qui ne prévoit que la remise d'un rapport – aussi utiles que puissent être parfois les rapports, notre disposition est plus précise. Je souhaite donc le maintien du texte du Sénat.

M. Daniel Reiner, sénateur. – En demandant un rapport au Gouvernement, le texte de nos collègues députés répond certes en partie à nos préoccupations, et bien entendu, les conditions d'application de l'article 40 de la Constitution à l'Assemblée nationale faisaient qu'il leur était difficile d'aller plus loin.

En tout état de cause, apprécier l'évolution du coût des facteurs est un exercice difficile, qui ne peut être conduit en réalité qu'*a posteriori*. On ne peut le faire dans l'immédiat : il faut attendre que soient disponibles toutes les informations pertinentes concernant, par exemple, le prix du pétrole ou le cours du dollar. Aussi, même si elle est difficile à mettre en œuvre, la clause de sauvegarde qu'a introduite le Sénat tend à affirmer la vigilance que le Parlement entend exercer.

M. Yves Fromion, député. Je suis entièrement d'accord avec ce qui vient d'être dit. L'évolution du coût des facteurs a par nature un caractère aléatoire, qui dépend d'un contexte économique général trop incertain pour nous permettre d'aller de l'avant d'un pas assuré en la matière. Or nos militaires attendent un certain degré de sécurité ; aussi, la clause de sauvegarde proposée constitue-t-elle un utile élément de certitude dans un environnement difficile.

Mme Patricia Adam, rapporteure pour l'Assemblée nationale. Après avoir entendu les représentants de plusieurs groupes, je tiens à souligner que nous nous sommes d'ores et déjà saisis du sujet, en effectuant récemment un contrôle sur pièces et sur place. Nous, députés, sommes pleinement concernés par ce sujet, et nos collègues sénateurs aussi. C'est pour cette raison que nous avons adopté un amendement présenté par notre collègue Jean-François Lamour, qui apporte une réponse aux préoccupations qui s'expriment ici. Il est important que notre commission mixte paritaire aborde ce sujet, comme nous l'avons fait tout au long de nos travaux et lors de l'audition du ministre de la Défense. Cela étant, compte tenu de la nécessité d'un accord entre nos deux assemblées, je crois que nous pouvons nous en tenir au texte du Sénat, qui s'inscrit dans la lignée de nos travaux.

M. Gwendal Rouillard, président. Nous sommes saisis d'une proposition de rédaction de M. Reiner, sénateur, sur le V de l'article 2.

M. Daniel Reiner, sénateur. – La proposition de rédaction que je vous soumetts vise à garantir les recettes issues des cessions immobilières de la défense. Le Sénat voulait s'assurer que l'État ne braderait pas les ventes de terrain, dont l'essentiel est constitué de l'îlot Saint-Germain, et a donc adopté un dispositif qui supprime toutes décotes et impose à l'acquéreur le prix fixé par France Domaine.

C'est un sujet qui nous préoccupe depuis bien longtemps, depuis que les armées vendent des infrastructures et qui fait l'objet de nombreuses discussions avec les collectivités locales pour savoir à quel prix l'État leur cède ses terrains.

La solution que je vous propose est une solution de compromis. Dans la mesure où nous avons garanti le montant des cessions immobilières grâce à la clause de sauvegarde du IV de l'article 2, je propose de limiter la décote à un plafond de 30 %, ce qui me semble être un chiffre raisonnable.

M. Yves Fromion, député. Il y a dans les objectifs de cessions un grand nombre d'immeubles situés à Paris. Et nous connaissons bien, Dominique de Legge et moi-même, les moyens dont dispose la ville de Paris.

Très sincèrement, je pense que nous devons privilégier les intérêts des armées. S'il s'agissait de petites communes rurales impécunieuses, je ne serais pas opposé au dispositif que vous nous proposez. Mais au regard des besoins des armées, de la sécurité qu'elles assurent aux Parisiens, la rédaction qui avait été adoptée par le Sénat, qui ne prévoit aucune décote, me semble une mesure de stricte équité et je la préfère.

M. Gilbert Roger, sénateur. – Ce que je trouve intéressant dans la proposition de rédaction que nous soumet Daniel Reiner est qu'elle pourrait faire jurisprudence. Je trouve que les maires, notamment des petites communes, sont parfois bien mal traités. Je pense donc que le dispositif proposé pourrait être intéressant pour les collectivités locales.

M. François de Rugy, député. On aborde ce sujet avec un angle de vue assez restreint, en créant une opposition entre Paris et les petites communes impécunieuses. Mais il y a entre ces deux extrêmes un grand nombre de villes grandes, moyennes ou petites ! Le foncier qui va être libéré par le ministère de la Défense concerne des communes de toutes les tailles.

Je vous rappelle que la cession à titre gratuit pour la construction de logements sociaux était une des promesses de campagne du candidat Hollande.

Je veux bien que l'on conteste cette orientation, prise en 2012, mais je suis étonné qu'on essaie de l'abroger en essayant de passer par la fenêtre, sous l'angle du ministère de la Défense. Pourquoi d'autres ministères ne pourraient pas aussi en bénéficier ? La loi prévoit d'ailleurs que s'il n'est pas prévu la construction de logements sociaux, la décote ne s'applique plus. S'il est donc question de céder à des opérateurs immobiliers pour faire autre chose que des logements sociaux, l'État percevra naturellement le produit de la vente.

M. Dominique de Legge, sénateur. – Je crois qu'il faut bien cerner la question.

Il existe déjà un dispositif, qui n'est pas remis en cause par le texte du Sénat, qui permet la cession à l'euro symbolique aux communes touchées par les restructurations militaires.

Par ailleurs, nous voulons sanctuariser les crédits de la défense : si nous disons qu'il peut y avoir une décote, cela fait une recette en moins pour le ministère de la Défense et nous n'allons pas dans le sens de la sanctuarisation.

Il n'appartient pas au ministère de la Défense de financer la politique de logement de l'État. Dans la mesure où nous maintenons ce soir la clause de garantie des recettes

immobilières, il n'y a pas lieu de débattre indéfiniment de ce sujet. L'essentiel est bien que les 730 millions de recettes immobilières soient garanties.

Mme Patricia Adam, rapporteure pour l'Assemblée nationale. Je souscris à la proposition de rédaction de Daniel Reiner. D'abord, elle ne concerne que le logement social. Ensuite, la clause de sauvegarde précise bien que si les 730 millions d'euros de recettes immobilières ne sont pas atteints, le budget de la défense sera abondé par des crédits budgétaires supplémentaires.

Il n'y a donc pas de risque à participer à un élan de solidarité pour le logement social et aider les collectivités locales à le financer : tout le monde y gagne. Le budget de la défense est sécurisé et cette décote de 30 % permet aux collectivités de réaliser du logement social dans de bonnes conditions.

Cela ne me choque donc pas que le ministère de la Défense participe à cet élan de solidarité pour le logement social. Je tiens à rappeler que ce dernier profite aussi aux militaires et au personnel civil du ministère de la Défense. Je pense donc qu'il s'agit là d'un bon compromis, comparable au dispositif qui avait été adopté au bénéfice de certains établissements publics de santé, par exemple.

M. Jacques Gautier, vice-président. – Je comprends tout à fait la position de Patricia Adam. Nous avons un IV de cet article qui assure 730 millions d'euros de recettes au ministère de la Défense. Si la ville de Paris doit construire des logements sociaux et que cela n'ampute pas les ressources du ministère de la Défense, nous pouvons l'accepter.

M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat était initialement en ligne avec les propos que vient de tenir Yves Fromion. Mais à partir du moment où nous cherchons à aboutir à une solution de compromis, et surtout compte tenu du fait que le IV de l'article 2 introduit par le Sénat, qui garantit les recettes immobilières, a été adopté, les 30 % de décote maximale que propose Daniel Reiner me semblent constituer un compromis acceptable.

M. Daniel Reiner, sénateur. – C'est une proposition de bon sens : elle ne gêne pas le ministère de la Défense et aide la ville de Paris à financer son logement social.

M. Yves Fromion, député. Je voudrais dire à mes collègues que je ne suis pas opposé au logement social mais que je pense aussi que la ville de Paris n'est pas la plus mal placée pour assumer la totalité du coût d'une telle opération immobilière. Je maintiens donc ma préférence pour la rédaction adoptée par le Sénat.

*La commission mixte paritaire **adopte** la proposition de rédaction de M. Daniel Reiner.*

*Puis la commission mixte paritaire **adopte** l'article 2 ainsi modifié.*

Article 2 bis (nouveau) : Soustraction de la mission « Défense » au financement interministériel du surcoût des OPEX

Mme Patricia Adam, rapporteure pour l'Assemblée nationale. Après en avoir discuté avec le président Jean-Pierre Raffarin, nous vous proposons de supprimer cet article, inséré par le Sénat. Je ne vous dis pas que la mesure qu'il propose n'est pas particulièrement tentante : exonérer le ministère de la Défense de sa contribution au financement

interministériel des surcoûts liés aux opérations extérieures. Mais assurément, le ministère de la Défense n'a rien à gagner à une telle mesure, qui n'est en réalité ni utile ni raisonnable. En effet, toutes les clauses de sauvegarde intégrées au texte tendent d'ores et déjà à garantir son niveau de ressources. De plus, avec l'abaissement à 450 millions d'euros par an du montant de la provision inscrite dans les lois de finances successives pour couvrir ces surcoûts, le ministère de la Défense bénéficie déjà d'un abondement interministériel accru pour leur financement, suivant une mécanique déjà à l'œuvre avec la précédente loi de programmation militaire. D'ailleurs, une telle mesure aurait pour effet de rendre nettement plus compliquées les discussions entre le ministère de la Défense et Bercy.

M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat. – Cet article constitue la troisième des quatre clauses de sauvegarde que le Sénat a intégrées dans le texte. Nous avons conçu cette disposition comme un message à envoyer, pour signifier que dès lors que le ministère de la Défense contribue aux opérations extérieures par une dotation inscrite en loi de finances initiale sur son budget, il serait légitime qu'il ne participe pas au « deuxième tour » de bouclage du financement des surcoûts liés aux opérations extérieures. Notre intention était bien de protéger le budget de la Défense. Toutefois, nous avons discuté avec la présidente Patricia Adam de l'ensemble de nos initiatives et, comprenant qu'une ouverture était possible de la part des députés pour les deux premières clauses de sauvegarde, il est paru envisageable que celle-ci fasse l'objet d'un compromis.

M. Dominique de Legge, sénateur. – L'amendement dont est issu cet article, que j'avais proposé au nom de la commission des Finances et qui a été adopté par notre commission des Affaires étrangères et des forces armées, était en effet un amendement d'appel. Il était motivé par les analyses de la Cour des comptes, qui montrent que le système de financement des surcoûts liés aux opérations extérieures au moyen de la réserve interministérielle de précaution a pour conséquence un manque à gagner de 76 millions d'euros pour le ministère de la Défense. Même évalué de façon plus limitative, ce manque à gagner atteint au moins 50 millions d'euros.

Et il faut souligner deux points. D'abord, il n'est pas normal que le ministère de la Défense contribue à cette réserve de précaution au prorata de la part de ses crédits dans le budget général de l'État alors que d'autres ministères sont exonérés d'une telle contribution. Les exigences d'équité et de transparence commandent que cette réserve interministérielle soit abondée par tous les ministères de la même façon. Ensuite, au-delà des opérations extérieures, le problème, c'est l'opération Sentinelle. Les surcoûts qui en résultent ne sont pas pris en charge de la même façon que les surcoûts des opérations extérieures. Certes, il paraît difficile de régler ce soir le problème du financement de l'opération Sentinelle, mais au moins faut-il évoquer le problème. Tel est le sens de l'amendement que le Sénat a adopté.

Nous savions pertinemment qu'il serait difficile de maintenir le dispositif de cet amendement dans le texte jusqu'au bout de la procédure. Néanmoins, il faut dire les choses clairement, et assurer davantage de transparence quant à l'alimentation de la réserve interministérielle de précaution par les crédits du ministère de la Défense.

M. Philippe Vitel, député. Je partage le point de vue de notre collègue Dominique de Legge. Avant que les opérations extérieures ne se traduisent par des « surcoûts », elles ont tout simplement des coûts. Et ces coûts, c'est le ministère de la Défense qui les assume à 100 %, au « premier tour » du financement des opérations extérieures. Aussi, il est absolument anormal que ce ministère y participe, en plus, au « second tour » de bouclage du financement des opérations extérieures. Je dois d'ailleurs dire que j'éprouve

quelques difficultés à comprendre la cohérence des propos de notre collègue Jean-Pierre Raffarin, qui a soutenu l'insertion de cet article au Sénat, et cosigne ce soir la proposition de rédaction qui tend à le supprimer !

M. Philippe Meunier, député. Nous, députés, avons l'intention de proposer un amendement allant dans le même sens que celui de cet article, mais l'interprétation de l'article 40 de la Constitution qui est faite à l'Assemblée nationale, plus restrictive qu'au Sénat, y a fait obstacle. Aussi sommes-nous opposés à la suppression de cet article.

M. Yves Fromion, député. Une raison supplémentaire nous conduit à souhaiter le maintien de cet article : il ne faut pas perdre de vue le fait que nos opérations extérieures, c'est en réalité la France qui paie pour l'Europe. Or l'Europe n'y contribue que chichement : nous connaissons tous les limites du mécanisme Athéna. Aussi est-il difficile pour nos militaires d'accepter l'idée que c'est à eux de payer, alors que c'est la sécurité de l'Europe entière qu'ils défendent. Si les dépenses qu'expose pour ce faire le ministère de la Défense font l'objet d'un financement interministériel, au moins ont-ils le sentiment que cela relève d'une décision de politique générale ; les choses sont alors un peu plus claires. C'est pourquoi je soutiens cet article.

M. Jean-Marie Bockel, sénateur. - On peut comprendre, bien entendu, la façon dont les rôles se distribuent ce soir, mais il n'en demeure pas moins que sur le fond, nous sommes tous d'accord. C'est d'ailleurs pourquoi l'adoption de cet article n'a fait aucune difficulté au Sénat.

Mais il faut faire la part des choses. Non que certains soient plus aptes au compromis que d'autres ; mais la question est de savoir où l'on veut en arriver, quel est notre but ce soir. Nous souhaitons tous que cette commission mixte paritaire aboutisse à un accord, et personne ne veut que ce soit à n'importe quel prix – cela se comprend. Or, sur le sujet qui nous occupe à présent, encore faut-il savoir si la mesure envisagée aide réellement ou non notre système de défense. Ce n'est pas certain. En tout état de cause, tout bien pesé, je crois que nous servirons mieux la cause commune avec un accord qu'avec des postures raides.

M. Jacques Gautier, vice-président. – Il est important de trouver une position commune. Nous savions que l'amendement présenté par notre collègue Dominique de Legge était un amendement d'appel. Ce que dit notre collègue Yves Fromion est parfaitement exact, mais ce n'est pas ce soir que nous réglerons le problème de la participation de l'Union européenne au financement des opérations extérieures qui contribuent à sa sécurité. Cela ne sera possible que le jour où l'Union sera investie de davantage de souverainetés. Je me souviens qu'au plus fort de notre engagement en Afghanistan, le budget de la défense comportait une provision de près de 750 millions d'euros pour les opérations extérieures, et que l'opposition d'alors plaidait en faveur d'une hausse de cette provision, afin de réduire la part des mécanismes interministériels dans le financement de ces opérations... Aujourd'hui nous soutenons le ministre de la Défense lorsqu'il inscrit une provision initiale modérée, qui a pour conséquence un recours plus important à la réserve de précaution interministérielle qui est abondée en partie – et en partie seulement – par le budget de la défense. Si cette provision devait être relevée, c'est le ministère de la Défense qui supporterait alors l'intégralité du surcoût lié aux opérations extérieures.

M. Daniel Reiner, sénateur. – La question de savoir qui doit financer les opérations extérieures se pose depuis aussi longtemps qu'il y a des opérations extérieures... La question est toujours la même : qui doit payer pour les OPEX ? Le ministère de la

Défense ? La réserve interministérielle ? L'Union européenne ? Lors de la rédaction du Livre blanc et lors de la discussion de la loi de programmation militaire de 2013, la provision pour les surcoûts liés aux opérations extérieures a été calculée de façon raisonnable : à ce moment, nous nous désengagions d'Afghanistan et nous ne nous étions pas encore engagés au Mali.

Il me semble impossible d'exonérer le ministère de la Défense de toute contribution *via* la réserve interministérielle : le ministère se trouverait alors en grande difficulté dans toute discussion budgétaire, quel que soit le gouvernement en place. Notre mode de financement des OPEX constitue donc une tradition aussi vieille que ces opérations elles-mêmes. C'est dans cette optique qu'il faut lire l'amendement dont est issu cet article : c'est un amendement d'appel, qui vise à rappeler que la contribution du ministère de la Défense à la réserve de précaution est calculée aujourd'hui d'une manière un peu étrange. Il exprime ainsi notre étonnement quant au mode de calcul de cette contribution, calcul qui n'est pas clair, dans la mesure où la contribution de la Défense n'est pas strictement proportionnelle à la part de ses crédits dans le budget de l'État. Ceci étant précisé, nous pouvons à mon sens en revenir au texte de l'Assemblée nationale.

M. Philippe Vitel, député. Pour en revenir aux faits, il faut souligner que la provision de 450 millions d'euros inscrite chaque année en loi de finances pour couvrir le surcoût des OPEX est calculée en fonction des surcoûts moyens observés depuis quinze ou vingt ans. Elle représente ainsi clairement la participation du ministère de la Défense à ces surcoûts. Dès lors, pourquoi aller au-delà, et faire contribuer ce ministère au « second tour » du financement de ces surcoûts ? C'est à mes yeux anormal, et contraire aux principes qui devraient guider une bonne répartition de la charge.

M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat. – Je comprends bien les arguments de notre collègue Philippe Vitel. Mais depuis toujours, dans le budget de la République, le financement des opérations extérieures constitue un objet à part, qui fait l'objet d'une sous-évaluation en programmation pour pouvoir faire l'objet d'une répartition interministérielle ensuite. On pourrait dire en quelque sorte que lorsque l'on fait la moyenne des sous-évaluations passées, on tombe sur une sous-évaluation de la moyenne.

Je tiens à apporter quelques précisions concernant mon opinion sur le dispositif de cet article, telle que je l'ai exprimée d'abord au Sénat et ici aujourd'hui. Si l'on veut un accord entre nos deux chambres, il n'y a pas d'autre choix que de faire des compromis. C'est dans ce cadre que nous avons obtenu des garanties concernant les ressources de la défense ; nous sommes également d'accord pour que les associations professionnelles nationales de militaires ne soient représentées qu'au niveau interarmées des instances de concertation, et pas en deçà.

M. Philippe Vitel, député. Permettez que nous ne soyons pas tenus par les compromis que vous avez passés !

M. Yves Fromion, député. Pour vous appuyer, monsieur le Premier ministre, je dirais que vos propositions étaient particulièrement remarquables.

M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat. – Je suis bien d'accord mais, si je vous suis, il n'y a pas d'accord de CMP ce soir !

M. Philippe Meunier, député. Je voudrais rappeler à Daniel Reiner que nous ne discutons pas là d'un amendement d'appel mais bien du texte qui a été adopté par le Sénat ! Il est paradoxal qu'il revienne à des députés de le défendre.

Nous ne partageons pas le projet du Gouvernement et avons déjà souligné les insuffisances de la LPM. Nous avons nos convictions et nous ne sommes pas à la recherche d'un compromis sur le financement des OPEX. Nous préférons donc la rédaction adoptée par le Sénat.

M. Dominique de Legge, sénateur. – Nous discutons là d'une loi de programmation militaire qui n'a, hélas – ou heureusement – aucune valeur normative.

Les 450 millions d'euros constituent simplement une provision. Ce qui est important, c'est que nous posions un sujet qui est le financement des OPEX et de l'opération Sentinelle ; or cela n'est pas dans la LPM que nous allons trouver la réponse.

Je préfère évidemment le texte du Sénat. Mais, comme Jean-Pierre Raffarin, je souhaite que cette CMP aboutisse. Nous discuterons à nouveau au moment de l'examen de la loi de finances du financement des OPEX. Le véritable rendez-vous, nous l'aurons donc en décembre – et je vous rappelle qu'il manque encore plus de deux milliards d'euros de ressources exceptionnelles inscrites au budget 2015. Je m'abstiendrai donc sur cette proposition de rédaction.

La commission mixte paritaire adopte la proposition de suppression de l'article 2 bis commune aux deux rapporteurs.

Article 2 ter : Financement interministériel des missions intérieures

Mme Patricia Adam, rapporteure pour l'Assemblée nationale. Les opérations intérieures (OPINT) sont totalement nouvelles et il est très difficile d'en estimer aujourd'hui le coût, lié à la fois aux indemnités versées aux militaires, à leur logement ainsi qu'aux déplacements.

Le Gouvernement s'est engagé devant nos deux assemblées pour en effectuer, avant le mois de janvier prochain, une évaluation ainsi qu'un travail sur l'évolution de la doctrine.

Il me semble donc être trop tôt pour accepter la rédaction adoptée par le Sénat. C'est pour cela que je vous propose, avec Jean-Pierre Raffarin, que le Gouvernement nous fasse des propositions sur les conditions de financement de ces opérations au mois de janvier.

M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit d'une proposition de compromis, nous en sommes bien d'accord. La rédaction que nous vous soumettons prévoit que le rapport qui sera fait en janvier 2016 précisera les conditions dans lesquelles les surcoûts pourront faire l'objet d'un financement interministériel.

M. Yves Fromion, député. Je ne comprends pas bien les trois paragraphes de votre proposition. Ils ne comportent aucun engagement puisqu'il y est écrit que ces surcoûts « peuvent faire l'objet d'un financement interministériel ».

Il n'y a donc aucune indication à l'égard du Gouvernement pour l'orienter vers un financement interministériel, ce n'est pas à la hauteur de ce que la défense peut attendre de

nous ! On fait porter au seul ministère de la Défense la lourde charge de notre sécurité générale. Le financement n'est pas assuré et cela n'est pas digne de la responsabilité qui incombe au Parlement.

M. Jean-Marie Bockel, sénateur. – C'est un sujet majeur. Nous changeons de monde, ces opérations intérieures sont appelées à durer. Cette question de la sécurité intérieure est sur la table, notamment la question de la coordination avec les forces de gendarmerie et de police.

Face à un sujet de cette ampleur, la réponse sera forcément interministérielle. Mais je crois qu'à ce stade, vouloir anticiper le financement de ces opérations en le figeant dans une disposition de cette LPM n'est pas le sujet du jour. Nous ne devrions pas nous opposer sur ce sujet.

M. Dominique de Legge, sénateur. – Je n'aime pas lorsque l'on écrit « peuvent » dans un texte de loi ; pourquoi ne pas simplement supprimer le dernier alinéa de cette proposition de rédaction ?

M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat. – Si on le supprimait, on ferait disparaître le mot « interministériel ».

Mme Patricia Adam, rapporteure pour l'Assemblée nationale. Nous avons proposé cette rédaction pour précisément y faire apparaître cette possibilité de financement interministériel. Cela me semblait un message fort envoyé au Gouvernement.

M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat. – Pourquoi ne pas plutôt écrire « *les modalités du financement interministériel* » au deuxième alinéa ?

M. Yves Fromion, député. Cela serait très bien !

M. Daniel Reiner, sénateur. – On anticiperait alors sur les solutions qui pourraient être trouvées. L'interministériel est sous-entendu dans les modalités de financement. J'éviterais donc d'employer le mot « interministériel ».

M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat. – Je préférerais pour ma part que l'on conserve une référence au financement interministériel.

M. Gwendal Rouillard, président. - Le point de départ de notre discussion était donc sans doute le bon.

M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat. – Nous pouvons en effet revenir au texte de notre proposition de rédaction.

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction commune aux deux rapporteurs.

Puis elle adopte l'article 2 ter ainsi modifié.

Article 4 : *Rapport d'évaluation et actualisation de la programmation*

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction du Sénat.

Article 4 bis (art. 10 de la loi n° 1168-2013 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019) : *Rapport annuel sur l'exécution de la loi de programmation militaire*

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 4 ter (nouveau) : *Doctrine d'emploi des forces sur le territoire national*

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 ter dans la rédaction du Sénat.

Article 4 quater (nouveau) : *Procédure de déclassification et de communication d'informations protégées au titre du secret de la défense nationale*

M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat. – L'article 4 quater résulte d'un amendement proposé par notre collègue Dominique de Legge qui fait référence aux difficultés à obtenir le rapport Charpin sur les recettes exceptionnelles. Nous constatons que la justice a parfois accès à des documents dont le Parlement ne peut avoir connaissance en raison de leur classification. Le texte adopté par le Sénat ouvrirait la saisine de la commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) à l'ensemble des commissions, permanentes, spéciales et d'enquête. La proposition de rédaction que la présidente Adam et moi-même avons co-signée vise à permettre aux seuls présidents des commissions chargées de la défense, des finances et des lois de formuler des demandes auprès de la CCSDN afin de recueillir son avis sur une éventuelle déclassification par le ministre, préalable à une communication des documents concernés. Il s'agit de renforcer les droits du Parlement, en limitant toutefois cette faculté aux présidents précités.

M. Gwendal Rouillard, président. La disposition s'appliquant aux deux Chambres, ce sont donc six présidents qui pourraient en user.

M. Dominique de Legge, sénateur. – Je tiens simplement à préciser que la CCSDN n'a pas le pouvoir de déclassifier un document. La faculté ainsi offerte aux présidents des trois commissions concernées permet seulement de lui demander si, selon elle, tout ou partie du document pourrait être déclassifié. L'avis qu'elle rend est communiqué au ministre concerné, qui peut maintenir ou non sa position. Le secret défense demeure : si le ministre ne veut pas le lever, et même si la commission estime qu'il pourrait l'être, il peut maintenir la classification. Il s'agit de permettre au Parlement d'avoir accès à la CCSDN dans les mêmes conditions que l'autorité judiciaire. Dans le cas du rapport Charpin, qui ne contenait aucun élément ou presque relevant du secret défense et dont la presse s'était d'ailleurs fait l'écho, nous aurions pu recueillir l'avis de cette commission.

M. Daniel Reiner, sénateur. – Je n'étais pas favorable à l'amendement de notre collègue de Legge. Il ne faut pas trop toucher au secret défense. Cela n'a pas de lien direct avec le sujet dont nous débattons, mais nous avons mis en place une délégation parlementaire au renseignement pour connaître de ces questions. Même amendé, cet article me paraît excessif. Toutefois, dans un souci de compromis et malgré mon opposition intellectuelle, je me range à l'avis général.

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction commune aux deux rapporteurs de l'article 4 quater ainsi modifié.

Article 7 (art. L. 4126-1 à L. 4126-10 [nouveaux] du code de la défense) : *Régime des associations professionnelles nationales de militaires (APNM)*

*La commission **adopte** l'article 7 dans la rédaction du Sénat.*

Article 10 (art. 37 de la loi n° 1168-2013 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019) : *Modification du régime de la promotion fonctionnelle*

*La commission **adopte** l'article 10 dans la rédaction du Sénat.*

Article 14 : *Dispositifs de reclassement dans la fonction publique*

*La commission mixte paritaire **adopte** les deux propositions de rédaction communes aux deux rapporteurs, puis elle **adopte** l'article 14 ainsi modifié.*

Article 17 : *Expérimentation d'un service militaire volontaire (SMV)*

*La commission **adopte** l'article 17 dans la rédaction du Sénat.*

Article 18 : *Dispositions statutaires des volontaires du service militaire volontaire*

*La commission **adopte** l'article 18 dans la rédaction du Sénat.*

Article 19 : *Journée Défense et citoyenneté*

*La commission **adopte** l'article 19 dans la rédaction du Sénat.*

Article 19 bis : *Agence du service civique*

*La commission **adopte** l'article 19 bis dans la rédaction du Sénat.*

Article 19 ter (nouveau) : *Extension du rôle des volontaires de la gendarmerie pour l'immobilisation de véhicules*

*La commission **adopte** l'article 19 ter dans la rédaction du Sénat.*

Article 20 (art. L. 3414-5 et intitulé du chapitre III du titre III du livre II de la troisième partie du code de la défense) : *Dispositions rédactionnelles*

*La commission **adopte** l'article 20 dans la rédaction du Sénat.*

Article 20 bis (nouveau) : *Transmission des données API et PNR par les opérateurs de voyage ou de séjour affrétant un aéronef*

*La commission **adopte** l'article 20 bis dans la rédaction du Sénat.*

Article 20 ter (nouveau) : *Sanctions pénales applicables aux intrusions dans des installations nucléaires militaires*

*La commission **adopte** l'article 20 ter dans la rédaction du Sénat.*

Article 23 : *Entrée en vigueur*

*La commission **adopte** l'article 23 dans la rédaction du Sénat.*

Article 25 : *Application sur l'ensemble du territoire de la République*

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction commune aux deux rapporteurs, puis elle adopte l'article 25 ainsi modifié.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi.

M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat. – Je remercie l'Assemblée nationale pour s'être ralliée au Sénat sur les APNM. Celles-ci demeurent au niveau interarmées pendant une période de cinq ans. Nous aviserons passé ce délai.

M. Daniel Reiner, sénateur. – Il est bon de le préciser sinon on aurait le sentiment que seul le Sénat a participé au compromis !

M. Hugues Fourage, député. Sur les APNM, nous avons effectivement fait un effort pour aboutir à une CMP conclusive. L'Assemblée nationale avait un autre point de vue que le Sénat, point de vue qui pouvait se défendre. Mais nous devons aller dans le sens de l'intérêt supérieur de la Nation.

M. Gilbert Roger, sénateur. – Avec mon collègue Robert Del Picchia et après toutes les auditions que nous avons effectuées, nous étions très attachés à la rédaction proposée par le président Raffarin...

M. Gwendal Rouillard, président. ...et qui a été acceptée par les députés dans un esprit de compromis !

M. Michel Billout, sénateur. – Je me suis livré bien volontiers à cette recherche de compromis entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Néanmoins mon groupe reste opposé à l'actualisation de la LPM dans la mesure où rien n'a changé sur la dissuasion nucléaire. Nous maintenons donc la position que nous avons exprimée lors du vote en séance publique.

Mme Patricia Adam, rapporteure pour l'Assemblée nationale. Pour conclure, je tiens à remercier l'ensemble des parlementaires pour le succès de cette commission mixte paritaire.

Je tiens aussi à revenir brièvement sur le statut des associations professionnelles nationales de militaires. Comme le Sénat l'a fait en insérant dans le texte plusieurs clauses de sauvegarde, notre assemblée a appelé l'attention des parlementaires et du Gouvernement sur la place de ces associations dans le dialogue social avec les militaires, en mettant sur la table le sujet de leur intégration aux conseils de la fonction militaire. Je crois très sincèrement qu'une telle évolution est à la fois nécessaire et inéluctable. Si tel n'était pas le cas, le fossé se creuserait à terme entre ces conseils et le Conseil supérieur de la fonction militaire et, ainsi, les chefs d'état-major se retrouveraient mis à l'écart du dialogue social. Notre vote sur ce point visait à donner un signal clair, et inscrivait cette évolution dans un horizon de cinq ans. D'ailleurs, d'ici cinq ans, nous aurons un nouveau Livre blanc et une nouvelle loi de programmation militaire, c'est-à-dire une nouvelle occasion de conduire cette réflexion à son terme. Je remercie d'ailleurs le Sénat d'avoir entendu nos arguments concernant un autre apport majeur de nos travaux concernant le statut de ces associations, à savoir les critères de représentativité fixés pour l'intégration des associations au Conseil supérieur de la fonction militaire. Nous avons en effet tenu au travers d'un amendement de notre collègue François de Rugy à ce que ces associations, représentatives au niveau interarmées, aient un périmètre

véritablement interarmées et ne laissent pas la gendarmerie de côté : pour siéger au CSFM, elles devront représenter au moins trois forces armées.

M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat. – Je remercie les parlementaires de cette conclusion. Comme le disait Yves Fromion, nous avons conscience de la situation de paupérisation progressive de certains pans de notre défense et, de fait, ce texte ne règle pas l'ensemble des questions à traiter. Nous notons une inflexion par rapport à des tendances passées qui devaient être corrigées. Mais nous avons encore beaucoup de travail à faire. Sur le plan financier, la mise en œuvre restera complexe et il y a beaucoup de sujets sur lesquels nous devons rester vigilants. Toutefois, dans le contexte international actuel, nous devons montrer que l'ensemble de la représentation nationale, dans toute sa diversité, est derrière sa défense pour mobiliser les moyens de nos ambitions. Un vieux proverbe chinois affirme qu'un chemin de mille lieues commence par un premier pas. Nous sommes engagés dans cette voie.

M. Gwendal Rouillard, président. Voilà une belle conclusion !

La réunion est levée à 23 h 15.

Jeudi 16 juillet 2015

- Présidence de M. Jean-Patrick Gille, député.

La réunion est ouverte à 10 heures 35.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées et visant à favoriser l'accès au service civique pour les jeunes en situation de handicap, s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 16 juillet 2015.

La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau qui est ainsi constitué :

- *M. Jean-Patrick Gille, député, président,*
- *Mme Colette Giudicelli, sénateur, vice-présidente.*
- *M. Christophe Sirugue, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale,*
- *M. Philippe Mouiller, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Jean-Patrick Gille, député, président. – Nous nous réunissons ce matin en commission mixte paritaire sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées et visant à favoriser l'accès au service civique pour les jeunes en situation de handicap, texte adopté par le Sénat le 2 juin et modifié par l'Assemblée nationale le 6 juillet dernier.

Je tiens tout d'abord à excuser la Présidente de la commission des affaires sociales Catherine Lemorton qui poursuit sa convalescence ainsi que son homologue du Sénat, Alain Milon, remplacé par Mme Colette Giudicelli, vice-présidente de la commission, et l'une des rapporteurs du Sénat, Claire-Lise Campion, qui ne peuvent non plus être parmi nous.

Mes chers collègues avant de commencer je vous indique qu'un membre de la délégation de l'Assemblée nationale est manquant, le groupe Les Républicains n'ayant pas rempli son quota. C'est pourquoi en cas de vote nous nous attacherons avec Mme la vice-présidente à faire respecter strictement le caractère paritaire de notre commission. Ce paritarisme impliquant, je vous le rappelle, le respect de l'équilibre entre nombre de députés et nombre de sénateurs mais aussi le respect de l'équilibre politique entre nos deux assemblées.

Comme toutes les commissions mixtes paritaires, celle-ci a pour but d'essayer de dégager un texte commun entre nos deux assemblées. En l'occurrence cet objectif, sous réserve de ce que vont dire nos rapporteurs, me paraît à notre portée.

Par rapport au texte du Sénat, l'Assemblée a adopté deux articles conformes, les articles 1^{er} et 6. Elle a par contre supprimé l'article 9. Outre cet article, neuf autres articles font l'objet de nos débats : les articles 1^{er} bis, 2, 2 *bis*, 3, 4, 5, 5 *bis*, 7 et 8.

Mme Colette Giudicelli, sénateur, vice-présidente. – Je voudrais en notre nom à tous souhaiter un bon rétablissement à Mme Catherine Lemorton que nous serons ravis d'avoir de nouvelles occasions de rencontrer et je laisse la parole aux rapporteurs.

M. Philippe Mouiller, sénateur, rapporteur du Sénat. – Je parle ce matin en mon nom et en celui de Claire-Lise Campion, également rapporteure sur ce projet de loi et très impliquée depuis des années sur les questions liées au handicap. Nous avons abordé l'examen de ce texte avec la volonté de ne pas bouleverser l'équilibre auquel est parvenue l'ordonnance tout en ayant le souci, lorsque cela était nécessaire, d'en améliorer certaines dispositions afin de les rapprocher des préconisations issues de la concertation menée par Claire-Lise Campion au cours de l'hiver 2013-2014.

En première lecture, la commission des affaires sociales du Sénat a, sur notre proposition, davantage encadré les procédures de prorogation des délais de dépôt des agendas d'accessibilité programmée (Ad'Ap) ainsi que les refus prononcés par une assemblée générale de copropriétaires aux travaux de mise en accessibilité d'un établissement recevant du public (ERP). Nous avons également complété les financements destinés au fonds national d'accompagnement de l'accessibilité universelle et prévu que les employeurs de professionnels amenés à être en contact avec les clients et les usagers d'un ERP se verraient proposer par leur employeur une formation à l'accueil et à l'accompagnement des personnes handicapées. Nous avons également complété le projet de loi afin de permettre aux jeunes en situation de handicap de s'engager dans un service civique jusqu'à l'âge de 30 ans : cette

mesure, chère à Claire-Lise Champion, s'inscrit à nos yeux pleinement dans l'objectif d'une société plus inclusive et davantage accessible.

En séance publique, nous avons prévu que les équipes pluridisciplinaires des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pourraient accompagner les représentants légaux d'élèves en situation de handicap lorsqu'ils effectuent une demande de mise en accessibilité de points d'arrêts du réseau de transports scolaires. Nous avons également fait passer de 500 à 1 000 habitants le seuil à partir duquel l'élaboration d'un plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics (PAVE) est obligatoire et nous avons prévu que les commissions intercommunales d'accessibilité devraient systématiquement tenir à jour la liste des ERP accessibles ou ayant déposé un Ad'Ap.

Sur l'ensemble de ces points, je crois que nos positions rejoignent celles de l'Assemblée nationale. Celle-ci a parfois choisi d'aller plus loin que nous ne l'avons fait. Je pense en particulier à la mise en accessibilité des points d'arrêts de transports scolaires, désormais possible que l'enfant soit scolarisé à temps plein ou à temps partiel, à la formation des personnels en contact avec le public ou à l'encadrement des délibérations d'assemblées générales de copropriétaires sur la mise en accessibilité d'ERP. Nous entendons ces évolutions.

A deux reprises, l'Assemblée nationale est revenue sur des dispositions qui avaient été adoptées par le Sénat en séance publique. Il s'agit de l'assouplissement des règles de mise en accessibilité applicables aux bailleurs sociaux lorsqu'ils construisent directement leurs logements et de la création d'un mécanisme de déduction d'impôt pour les investissements réalisés dans le cadre de travaux de mise en accessibilité.

S'agissant des bailleurs sociaux, je souhaiterais revenir sur les réflexions qui ont été les nôtres au Sénat. Trois amendements identiques ont été déposés en séance publique afin que les bailleurs sociaux se voient appliquer les mêmes règles de mise en accessibilité, qu'ils acquièrent un logement vendu en l'état futur d'achèvement – cas dans lequel l'ordonnance prévoit un assouplissement – ou qu'ils le construisent directement. Nous étions réservés sur la question. Le Gouvernement ayant fait le choix de sous-amender les trois amendements afin d'apporter des garanties supplémentaires aux personnes handicapées, notre position a été favorable. Pour autant, nous avons eu depuis l'occasion d'échanger avec Christophe Sirugue dont nous avons également entendu les arguments contre l'amendement adopté au Sénat. Ces différents échanges me conduisent aujourd'hui à avoir une position de sagesse sur la question.

Enfin, l'Assemblée nationale a parfois introduit des dispositions entièrement nouvelles, comme celle visant à ce qu'une autorité organisatrice de transports (AOT) ne puisse pratiquer un tarif supérieur à celui applicable aux autres voyageurs pour le transport à la demande mis en place pour les personnes handicapées dans un même périmètre de transport urbain. Je suis réservé sur ce point.

En effet, la loi encadre déjà le coût pour les usagers handicapés s'agissant des transports de substitution mis en place lorsque la mise en accessibilité du réseau est techniquement impossible. Dans les autres cas, je crains que la mesure proposée ne soit difficile à appliquer. Les AOT pratiquent une tarification spécifique, souvent fonction du nombre de kilomètres parcourus. Elle est difficilement comparable à celle qui s'applique aux autres services de transports et souvent supérieure à celle-ci. Les dispositions adoptées à l'Assemblée nationale sont donc susceptibles d'avoir des conséquences difficilement

maîtrisables et de créer une charge pour les AOT. Je vous proposerai donc de supprimer cette mesure.

Je souhaiterais par ailleurs aborder une question qui a été relativement peu traitée au cours de nos débats. Les responsables d'ERP avaient jusqu'au 27 juin pour formuler une demande de prorogation du délai de dépôt de leur Ad'Ap. Or nous sommes actuellement en juillet : je suis malheureusement convaincu que trop peu d'entre eux ont pris conscience de la possibilité qui leur était offerte et que nous risquons d'assister au mois de septembre à une arrivée massive dans les préfectures de dossiers mal préparés, pour lesquels une demande de dérogation aurait pu être formulée trois mois auparavant. A ce stade, il n'y a pas de bonne solution et je ne pense pas qu'il appartienne au Parlement de modifier dans la loi une date qui a été fixée par voie réglementaire. Je pense en revanche que le Gouvernement devra prendre ses responsabilités pour éviter des situations de rejets massifs de dossiers qui n'auront pu être préparés correctement.

Pour autant, je crois que, compte tenu des progrès substantiels qui ont déjà été apportés à l'ordonnance du 26 septembre 2014 et parce que notre première responsabilité est d'assurer la ratification de ce texte dans les meilleurs délais, nous pourrions nous retrouver pour parvenir à l'élaboration d'un texte commun au cours de notre réunion. Je remercie l'ensemble des acteurs pour leur engagement sur ce point, et pour le travail que nous avons pu mener en commun ainsi que Christophe Sirugue, avec qui nous avons eu l'occasion d'échanger de façon ouverte et constructive afin de préparer au mieux cette commission mixte paritaire.

M. Christophe Sirugue, rapporteur de l'Assemblée nationale. – Mes chers collègues, nous avons adopté le projet de loi de ratification de l'ordonnance du 26 septembre 2014 en commission le 24 juin et en séance le 6 juillet derniers.

Le rapporteur du Sénat ayant bien décrit les modifications apportées dans chaque assemblée, je ne reviendrai pas sur les débats et les avancées intervenus au Sénat et en commission des affaires sociales à l'Assemblée nationale, chacun les connaît parfaitement.

Les rapporteurs du Sénat Mme Claire-Lise Campion et M. Philippe Mouiller et moi avons échangé. Nous avons beaucoup travaillé en amont, avant et après le passage de ce projet de loi en séance afin d'aboutir autant que possible à un texte de consensus.

C'est pourquoi, en séance publique, nous n'avons modifié ce texte qu'à la marge. Nous avons adopté deux dispositions : l'une complétant les travaux du Sénat en matière de formation et l'autre précisant les conditions de motivation des refus d'aménagements décidés par les copropriétaires d'un immeuble d'habitation où se trouve un ERP devant être rendu accessible. Nous avons également souligné l'importance de ne pas distinguer la scolarisation des enfants entre temps partiel et temps plein.

Nous sommes donc aujourd'hui face à un texte de consensus que je vous propose d'adopter moyennant une modification rédactionnelle à l'article 2. Je forme le souhait que cette commission mixte paritaire aboutisse : il y a en effet urgence à consolider le droit issu des ordonnances.

Je reviens sur la date du 27 juin. Les interrogations sont légitimes par rapport à une date qui est effectivement passée. La communication a été faite mais il y a encore des difficultés. Mais je pense que fixer une date nouvelle serait mal perçu par de nombreux

acteurs : elle pourrait être vue comme entraînant un report des obligations. Il nous faut donc faire preuve de beaucoup de prudence sur ce point.

S'agissant de la question de la tarification des transports, je crois que nous devons bien distinguer le transport de substitution du transport à la demande.

M. Gilles Lurton, député. – Avec notre collègue Philippe Vitel, nous aurons également une attitude constructive. Nous avons constaté que la loi de 2005 ne pourrait pas être appliquée au 1^{er} janvier 2015 même si de nombreuses collectivités locales ont réalisé des efforts pour parvenir à cet objectif d'accessibilité. Dès lors, il fallait trouver des solutions : les Ad'AP proposées par le Gouvernement constituent une réponse. Nous avons donc partagé de nombreux amendements du rapporteur. Nous n'avons cependant pas pu partager ceux qui concernent le logement social. Nous avons une crainte quant à l'afflux des demandes de dérogations qui vont arriver dans les directions départementales des territoires et de la mer : ces administrations pourront difficilement examiner les demandes dans les délais impartis et nous craignons dès lors que ces dérogations soient accordées tacitement, faute de réponse de l'administration. Nous avons donc fait le choix de nous abstenir, sur l'ensemble du texte, mais nous nous réjouissons que la commission mixte paritaire parvienne à un accord aujourd'hui.

M. Jean-Patrick Gille, député, président. – Au vu de ces interventions, je pense qu'effectivement un accord est possible, ce que nous allons immédiatement vérifier en examinant les différents articles restant en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} bis (nouveau)

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 2

M. Philippe Mouiller, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'objet de la proposition de rédaction que nous vous proposons avec M. Christophe Sirugue est purement rédactionnel.

La proposition de rédaction des rapporteurs est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 2 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 3

M. Philippe Mouiller, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction que je vous sou mets a pour objet de revenir sur une disposition adoptée en commission par l'Assemblée nationale, visant à ce que l'autorité organisatrice de transports

(AOT) ne puisse pratiquer un tarif supérieur à celui applicable aux autres voyageurs pour les transports à la demande mis en place pour des personnes handicapées.

Ces dispositions soulèvent des difficultés d'interprétation.

S'agissant des transports de substitution, mis en place lorsque la mise en accessibilité du réseau s'avère techniquement impossible, l'article L. 1112-4 du code des transports dispose d'ores et déjà que « *le coût de ces transports de substitution pour les usagers handicapés ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant* ».

S'agissant des autres services de transports spécifiques qui peuvent être mis en place de manière optionnelle par les AOT – par exemple des services de porte-à-porte –, des difficultés d'application risquent d'apparaître. Les AOT pratiquent en effet une tarification spécifique, souvent fonction du nombre de kilomètres parcourus, qui ne peut être aisément comparée à celle applicable aux autres services de transports et qui lui est bien souvent supérieure. Les dispositions adoptées à l'Assemblée nationale sont donc susceptibles d'avoir des conséquences difficilement maîtrisables et de créer une charge pour les AOT, qui pourraient en conséquence délaissier les services optionnels.

La présente proposition de rédaction a donc pour objet de les supprimer.

M. Christophe Sirugue, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'Assemblée nationale a souhaité éviter que les services de transport soient facturés à des tarifs supérieurs au seul motif que les personnes qui en bénéficient sont handicapées. C'est la raison pour laquelle je ne puis être favorable à votre proposition de rédaction en l'état.

M. Philippe Mouiller, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous nous rejoignons sur le principe suivant : les transports de substitution ne doivent pas être surfacturés aux personnes handicapées. Mais il ne me paraît pas utile d'étendre ce principe aux services à la demande, qui ne concernent pas uniquement les personnes handicapées.

Mme Bernadette Laclais, députée. – La loi prévoit déjà que les transports de substitution ne puissent être surfacturés aux personnes handicapées. Nous parlons ici de services dont le coût réel est trois à quatre fois supérieur au tarif acquitté par les usagers : lorsqu'un ticket de transport coûte 20 à l'usager, les AOT financent le solde à hauteur de 80. Et le tarif pour les usagers est le même quelle que soit la distance parcourue, dans les limites du ressort de l'AOT. Dans ces conditions, permettre de surtarifier les services aux handicapés, c'est leur imposer une forme de double peine, en leur demandant de financer une partie d'un coût que les autres usagers n'assumeraient pas. Je vous rappelle que pour une agglomération moyenne, le coût du transport assumé par une AOT est de 24 millions d'euros, dont 400 000 pour les personnes handicapées ; multiplier par trois ou quatre le tarif pour les personnes handicapées rapporterait seulement 30 000 euros. Du reste, de nombreuses collectivités ont fait le choix de la gratuité de ces services ; en adoptant votre proposition de rédaction, nous encouragerions donc celles qui, à l'inverse, pratiquent la surtarification.

M. Philippe Mouiller, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Sur le principe, je ne peux qu'être d'accord avec ce qui vient d'être dit. Mais je vous rappelle que, s'agissant des transports de substitution, si l'AOT pratique une surtarification, elle se trouve dans l'illégalité.

M. Gérard Roche, sénateur. – Je souhaite que nous trouvions un accord sur ce point. Le transport à la demande s'adresse à des publics fragiles, à qui il faut éviter la double

peine : enfants en difficulté, personnes handicapées, personnes âgées dépendantes. Faute d'accord, je m'abstiendrai sur le vote de cette proposition de rédaction.

M. Christophe Sirugue, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous souhaitons tous que le coût pour l'utilisateur ne soit pas différencié. Cela ne signifie pas que le coût pour l'AOT doit être identique. Nous pouvons nous fixer comme objectif de ne jamais faire subir de surtarification à l'utilisateur.

M. Philippe Mouiller, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je souhaite apporter un complément : le coût pour l'utilisateur ne doit pas être différent pour un service identique.

Mme Martine Carillon-Couvreur, députée. – Il importe en effet de tenir compte des différences de prestation.

Mme Bernadette Laclais, députée. – Un transport de substitution n'est pas un service sur mesure. Laisser penser que les personnes handicapées peuvent utiliser ce type de transport dans les mêmes conditions que les personnes valides est un leurre.

M. Philippe Mouiller, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Sur la base de nos débats, je vous propose donc cette nouvelle rédaction : « *L'alinéa 20 est ainsi rédigé : Le coût pour les personnes handicapées des transports à la demande mis en place par une autorité organisatrice de transport ne peut être supérieur à celui applicable aux autres usagers dans un même périmètre de transport urbain.* »

M. Christophe Sirugue, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cette proposition semble résumer parfaitement nos débats.

La proposition de rédaction est adoptée.

M. Jean-Patrick Gille, député, président. – Avant de soumettre l'article 3 ainsi modifié, je donne la parole à M. Dominique Watrin pour explication de vote.

M. Dominique Watrin, sénateur. – Le groupe CRC n'est pas favorable à l'article 3 ainsi amendé, car nous estimons qu'il est trop généreux envers les responsables d'ERP ou de services de transport. Je précise également que je voterai contre les articles 3, 4, 5, 6 et 9. Par cohérence, je voterai contre l'ensemble du texte.

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 5

M. Christophe Sirugue, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'Assemblée nationale n'a apporté à cet article que des modifications rédactionnelles.

La commission mixte paritaire adopte l'article 5 dans la rédaction issue de l'Assemblée nationale.

Article 5 bis

M. Christophe Sirugue, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'article 5 bis porte sur le transport scolaire et n'appelle pas de remarque particulière.

M. Dominique Watrin, sénateur. – Nous considérons qu'il s'agit d'un progrès et nous voterons pour cet article.

La commission mixte paritaire adopte à l'unanimité l'article 5 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 7

M. Christophe Sirugue, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'Assemblée nationale n'a apporté à cet article que des modifications rédactionnelles.

La commission mixte paritaire adopte l'article 7 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 8

La commission mixte paritaire adopte à l'unanimité l'article 8 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 9

La commission mixte paritaire maintient la suppression de l'article 9.

M. Jean-Patrick Gille, député, président. – Avant de soumettre l'ensemble du texte aux voix, je donne la parole à M. Gilles Lurton, pour une explication de vote.

M. Gilles Lurton, député. – Comme je l'avais indiqué au début de nos travaux, je m'abstiendrai sur l'ensemble du texte.

M. Philippe Vitel, député. – Je m'associe à la démarche de mon collègue Gilles Lurton.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigé, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées et visant à favoriser l'accès au service civique pour les jeunes en situation de handicap.

M. Jean-Patrick Gille, député, président. – Mes chers collègues, nous en avons terminé avec nos travaux. Je constate, ce dont je me réjouis, que nous sommes parvenus à élaborer un texte commun, ce qui ne pourra que faciliter l'entrée en vigueur des mesures nécessaires et attendues par nombre de nos concitoyens.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées et visant à favoriser l'accès au service civique pour les jeunes en situation de handicap dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est levée à 11 h 15.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE COÛT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER DE LA POLLUTION DE L'AIR

Mercredi 8 juillet 2015

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

La réunion est ouverte à midi cinq.

Examen du projet de rapport

M. Jean-François Husson, président. – Constituée le 11 février dernier, notre commission d'enquête a entendu près de 70 intervenants au cours de plus de 56 heures d'auditions ; elle s'est déplacée à Chamonix, dans le Nord, en Lorraine et a rencontré des élus d'Ile-de-France. Les contraintes sur l'organisation de nos travaux ont été importantes puisque la réforme introduite par le président Larcher nous a interdit de nous réunir le mardi et le mercredi et que nous avons subi deux semaines d'interruption des travaux parlementaires. Je remercie madame la rapporteure pour notre bonne coopération.

Les commissions d'enquête ont le pouvoir de convoquer les personnes qu'elles souhaitent entendre et de les faire déposer sous serment. En contrepartie, leur durée est limitée à six mois et leurs délibérations sont secrètes, mais doivent être traçables. Nous avons décidé d'assurer la plus grande ouverture possible de nos auditions : toutes, sauf une – à la demande la personne auditionnée – ont été ouvertes au public et à la presse. L'obligation de secret qui pèse sur nos délibérations a imposé la procédure de consultation qui a commencé mercredi dernier et nous contraindra encore au silence pendant une semaine : notre rapport ne pourra être rendu public que le 15 juillet à partir de 9 h 30.

La pollution de l'air n'est pas le réchauffement climatique. Les polluants en cause ne sont pas les mêmes : ici CO₂ et méthane, là soufre, oxyde d'azote et particules fines, notamment. Dans un cas, l'effet est mondial, dans l'autre il est local. Certains des polluants cités sont produits par les mêmes sources, en particulier lors de la combustion des énergies fossiles, et il faut assurer la cohérence des mesures prises pour lutter contre le réchauffement climatique et contre la pollution de l'air. On parle de pollution de l'air à propos de la pollution de l'air extérieur mais aussi intérieur – étudié plus récemment, le second sujet est fondamental pour évaluer l'exposition des personnes.

Je partage l'analyse de la rapporteure sur l'évaluation du coût économique et financier et sur les conclusions à en tirer. En la matière, l'Etat n'assume pas ses responsabilités et a tendance à se défaire sur les collectivités territoriales. Depuis vingt ans, il se contente de fixer un cadre et de demander aux élus locaux d'assumer les mesures contraignantes qui feront effectivement baisser la pollution de l'air. Une des versions initiales de la loi Maptam prévoyait même qu'il pourrait mener des actions récursoires contre les collectivités en cas de condamnation de la France pour non-respect de ses obligations européennes en matière de pollution de l'air... Chacun doit assumer ses responsabilités.

La démarche du ministre de l'agriculture va dans la bonne direction. Une commission d'enquête ne pouvant réunir les acteurs pour trouver ensemble des solutions, le prolongement de nos travaux devrait être de faire émerger ce cadre de discussion.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – L'objectif de notre commission d'enquête étant de déterminer le coût économique et financier de la pollution de l'air, nous avons d'abord recensé ses effets, sanitaires et non sanitaires. Certains sont établis depuis longtemps, d'autres commencent à être reconnus. Si le niveau de plusieurs polluants a baissé ces dernières années, l'impact sur la santé des personnes demeure. On ne meurt plus, depuis un demi-siècle, de suffocation lors de smog, mais la pollution de l'air cause de nombreuses maladies chroniques, comme l'ont établi plusieurs études épidémiologiques et biologiques. Si les pics de pollution entraînent un afflux de consultations aux urgences, c'est la pollution de fond, constante, qui provoque les effets les plus durablement néfastes pour la santé.

Les trois affections les plus communes causées par la pollution de l'air sont les maladies respiratoires, comme la bronchopneumopathie obstructive (BPCO), les pathologies cardiaques, dont les infarctus, et les cancers du poumon. L'action des particules fines, qui constituent une part importante de la pollution de l'air, est analogue à celle du tabac. Dans certains cas, la pathologie résulte directement de la pollution de l'air ; dans d'autres, celle-ci aggrave des pathologies existantes ; parfois, la pathologie est liée à d'autres causes. Le calcul de la fraction attribuable des pathologies à la pollution de l'air est un enjeu particulièrement important. Nous avons retenu celles de ces fractions attribuables qui ont été établies par l'Institut de veille sanitaire (InVS). Le rôle de la pollution de l'air dans de nombreuses autres pathologies a été étudié : il y a un lien entre la pollution et certains problèmes de développement du fœtus et des pathologies certes multifactorielles mais de plus en plus répandues comme la maladie d'Alzheimer ou l'obésité.

La pollution de l'air a aussi des effets non sanitaires sur la végétation et la biodiversité, sur l'eau mais aussi sur les bâtiments. Les immeubles publics et privés de nos villes sont encore couverts de plomb issu d'années d'utilisation de ce métal dans l'essence. Ainsi, la présence de plomb a fait passer le coût de ravalement des façades du Panthéon de 89 000 à 890 000 euros.

Nous avons tenté d'évaluer les coûts associés à ces effets en nous adressant aux administrations, aux économistes et aux acteurs eux-mêmes. En dehors de l'InVS et de quelques autres, nous avons observé, de la part des administrations et des acteurs, une certaine réticence à répondre à nos questions qui, bien souvent, ont semblé les surprendre. Du côté des administrations relevant de Bercy et des affaires sociales, le coût économique et financier de la pollution de l'air nous a semblé être une question jugée trop précise et pour le moins négligée – voire, parfois, négligeable. Même quand il s'agit d'évaluer le potentiel économique lié à la lutte contre la pollution de l'air ou les économies qu'elle assurerait à notre système de sécurité sociale, chacun commence par juger que l'évaluation est difficile puis, une fois obligés de répondre à nos questions, tous se renvoient la responsabilité de mener l'évaluation. Evidemment, beaucoup nous ont suggéré de nous tourner vers le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie mais, paradoxalement, c'est la ministre Ségolène Royal qui, lors de son audition, a été la moins précise sur le chiffrage pourtant mené par ces services.

La faiblesse de la mobilisation, face à un enjeu primordial pour nos concitoyens, justifie à lui seul nos travaux. Les réponses des services du ministère de l'écologie ont été à la fois précises et embarrassées. Précises, car le niveau de connaissances accumulées sur la nature, l'impact et le coût de la pollution de l'air est désormais considérable. Embarrassées, car les mesures proposées pour lutter contre la pollution de l'air sont les mêmes depuis la loi Laure de 1996 et qu'elles n'ont jamais été mises en œuvre.

Nous avons analysé l'ensemble des études publiées sur le sujet et, là où cela a été possible, tenté d'obtenir de nouvelles évaluations. Les premières évaluations du coût économique et financier de la pollution de l'air, amorcées dans les années vingt, prenaient en compte de nombreux paramètres, dont le supplément des frais de blanchisserie des ménages vivant dans les zones les plus polluées. Cette approche, centrée sur les coûts tangibles, c'est-à-dire sur les dépenses effectuées, a le mérite de reposer sur des données objectives.

A partir des années cinquante, le calcul des coûts tangibles a été, à juste titre, jugé insuffisant parce qu'il se limite aux dépenses remboursées par l'assurance maladie. Or la maladie et la mort ont un coût économique et social supérieur et, pour l'approcher au plus près, il faut appréhender le consentement à payer, qui mesure combien les individus sont prêts à dépenser pour se prémunir contre un risque. Cela a été particulièrement éclairant en matière de sécurité routière, où le coût d'installation des *airbags* était largement couvert par ce que les automobilistes étaient prêts à payer pour leur sécurité et celle de leurs passagers. Aux coûts tangibles s'ajoutent ainsi les coûts intangibles correspondant à ce que chacun est disposé à dépenser pour se prémunir contre les effets de la pollution de l'air, c'est-à-dire pour la réduire.

Cette méthode est retenue par toutes les grandes organisations internationales, dont l'OCDE et l'OMS, qui ont mené conjointement la dernière grande étude parue en 2014 sur le sujet. Il y a certes une part de convention dans le calcul des coûts intangibles puisque l'on ne demande pas à chacun ce qu'il serait prêt à dépenser. Ces conventions, cependant, ont été largement discutées et font l'objet de nombreuses publications. En France, la valeur de vie statistique est celle retenue par les rapports de Marcel Boiteux, publiés en 1994 et 2001 pour le Commissariat général au plan, sur le calcul des externalités liées au secteur des transports. La valeur retenue pour le consentement à payer joue un rôle important dans le montant total auquel les différentes études parviennent.

Aucune étude n'a été capable de mesurer l'effet cocktail des polluants, c'est-à-dire l'impact de leur combinaison sur la santé. La plupart des travaux se concentrent sur un nombre très réduit de polluants afin de simplifier les évaluations. Certains étudient le coût de la pollution de l'air atmosphérique seul, d'autres celui de la pollution de l'air intérieur et certaines les deux. Il est impossible d'additionner le coût retenu par les études sur la pollution de l'air intérieur et celui des études sur l'air extérieur car l'on compterait deux fois la même chose.

En tenant compte de l'ensemble de ces données, nous avons retenu le chiffrage conduit par l'étude la plus récente et la moins incomplète sur la pollution de l'air extérieur. Nous aboutissons à un coût annuel pour la France de 68 à 97 milliards d'euros par an. L'Anses a évalué le coût annuel de la pollution de l'air intérieur à 19 milliards d'euros. Le coût tangible de la pollution de l'air extérieur sur les récoltes et les bâtiments s'élève à 4,3 milliards d'euros par an. De nombreux coûts ne peuvent être mesurés par les méthodes actuelles comme celui de l'impact sur la pollution de l'eau ou sur les écosystèmes. Les évaluations conduites sont donc toujours des évaluations *a minima*.

Notre commission d'enquête a établi, pour la première fois, le coût tangible de la pollution de l'air pour les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. D'après les calculs des caisses elles-mêmes, ce coût annuel est de 3 milliards d'euros.

Surtout, le bénéfice net que tirerait la France de la lutte contre la pollution de l'air serait de 11 milliards d'euros par an. Il paraît donc aberrant que la France ne respecte pas ses obligations en matière de lutte contre la pollution de l'air, au risque d'être condamnée par la

Cour de justice de l'Union européenne. Aussi avons-nous prolongé nos travaux de chiffrage par un travail le plus consensuel possible sur les mesures à prendre pour lutter contre la pollution de l'air.

Mme Évelyne Didier. – Je félicite Mme Aïchi pour ce rapport très complet. J'ai constaté, lors de plusieurs auditions, sa bonne entente avec le président. Leur volonté de travailler en commun était gage d'efficacité. La lutte contre la pollution de l'air est une mission régaliennne de l'Etat, qui en répond désormais devant les instances européennes puisque l'Union européenne a pris cette compétence. Pourtant, ici encore, tout est renvoyé aux territoires...

Le flou qui règne dans les ministères ne m'étonne guère : le meilleur moyen de ne pas traiter une question est de ne pas la voir. Vos évaluations étant *a minima*, elles sont incontestables, me semble-t-il. Et le consentement à payer est un indicateur fort utile. Je me suis intéressée à la qualité de l'air sur les lieux de travail car les normes y sont parfois aberrantes, notamment dans le métro ou dans des endroits mal ventilés. Ce dossier est comparable à celui de l'amiante : les salariés exerçant en milieu confinés sont soumis à un niveau de pollution invraisemblable.

M. Jean-François Husson, président. – Le rapport reprend cette comparaison avec l'amiante.

M. Charles Revet. – Je remercie le président et la rapporteure pour le travail effectué afin de mesurer des situations complexes et parfois méconnues. J'ai beaucoup appris lors des auditions. Nous devons formuler des recommandations qui s'appliqueront dans le temps.

M. François Grosdidier. – Bravo à la rapporteure et au président pour leur travail d'analyse et de synthèse de la problématique complexe qu'ils ont étudiée, et qui touche à des sujets polémiques. Nous devons continuer à travailler sur ces questions car l'impact de la pollution sur la santé relève d'effets à long terme, aux causes multifactorielles : des contestations restent toujours possibles, malgré vos éclaircissements. Sur les évolutions techniques du diesel, des filtres à particules ou des pots catalytiques, on entend tout et son contraire. Or nous devons effectuer des arbitrages entre lutte contre la pollution de l'air et prévention du réchauffement climatique. Comment le faire tout en tenant compte des impératifs industriels ? Il est important d'être clairs sur le diagnostic, et nous le sommes.

M. Jean-François Husson, président. – D'où la proposition 31, qui préconise le recours à des expertises indépendantes.

M. Maurice Vincent. – Je salue à mon tour la qualité du travail de la rapporteure et du président. Nous avons effectué un large tour d'horizon. L'effet cocktail est encore mal connu. Que nous réservent les études qui y sont consacrées ? Les politiques laxistes d'étalement urbain que nous avons connues ont des conséquences aussi en termes de pollution de l'air, d'autant que l'habitat est dense le long des axes routiers.

M. Jean-François Husson, président. – Nous passons à l'examen des amendements.

Je vous soumetts pour la proposition 2 la rédaction suivante : « Pérenniser et consolider le financement des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air

(AASQA), par son élargissement aux principaux secteurs émetteurs et la formalisation de la participation des collectivités territoriales ». Il s'agit d'un outil très efficace quelle que soit la majorité.

M. François Grosdidier. – D'un point de vue pragmatique, l'idée me plaît, mais en principe je suis opposé au transfert aux collectivités territoriales du financement d'une mission qui devrait être exercée au niveau national.

M. Jean-François Husson, président. – Nous ne modifions pas le mode opératoire existant.

M. François Grosdidier. – Nous ratifions ce report d'une responsabilité de l'Etat vers les collectivités territoriales. Bien sûr, c'est mieux que rien, mais cela me gêne.

M. Jean-François Husson, président. – Les Aasqa n'ont pas toutes la même composition. Là où il y a peu d'industrie, l'Etat y tient une grande place.

Mme Évelyne Didier. – J'approuve l'élargissement aux principaux secteurs émetteurs.

L'amendement est adopté ; la proposition 2 est ainsi modifiée.

M. Jean-François Husson, président. – Je vous propose d'insérer après la proposition 2 une proposition ainsi rédigée : « Renforcer les moyens et les prérogatives de la fédération des AASQA. » Cela me paraît plus efficace que de créer une AAI...

M. François Grosdidier. – Soyons pragmatiques.

L'amendement est adopté ; la proposition additionnelle est insérée après la proposition 2.

M. Jean-François Husson, président. – Mme la rapporteure propose d'insérer après la proposition 2 une nouvelle proposition ainsi rédigée : « Organiser la mutualisation des bases de données des différents régimes obligatoires et complémentaires en matière de santé publique. » Nous devrions peut-être préciser qu'il s'agit de l'assurance-maladie.

L'amendement est adopté ; la proposition additionnelle est insérée après la proposition 2.

M. Jean-François Husson, président. – Après la proposition 3, je vous invite à insérer les trois propositions suivantes : « Intégrer la qualité de l'air intérieur et extérieur dans les processus de formation initiale des professionnels du bâtiment » ; « Renforcer la formation des professionnels de santé en matière d'impact de l'environnement sur la santé et envisager d'en faire une spécialisation au niveau de l'internat en médecine » et « Organiser à intervalles réguliers des assises nationales de la qualité de l'air comprenant un point d'étape et d'échanges entre les organismes de recherche ».

Mme Évelyne Didier. – « Envisager » est assez flou... Nous pourrions proposer d'adapter la formation des pneumologues.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Les auditions nous ont appris que les médecins n'étaient pas formés aux questions environnementales.

Mme Évelyne Didier. – Cela ne m'étonne pas.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – La proposition prend acte de cette lacune et leur laisse le soin d'y remédier de la meilleure manière.

L'amendement est adopté ; les trois propositions additionnelles sont insérées après la proposition 3.

M. Jean-François Husson, président. – Je vous propose, à la proposition 4, après le mot « aligner », d'insérer le mot : « progressivement ».

L'amendement est adopté ; la proposition 4 est ainsi modifiée.

M. Jean-François Husson, président. – Après la proposition 5, Mme la rapporteure insère une nouvelle proposition ainsi rédigée : « Mettre en exergue les liens entre pollution de l'air et changement climatique dans les négociations internationales du climat. » Je vous suggère, pour ma part, de rédiger ainsi cette proposition 5 : « Proposer aux partenaires européens de la France de définir des objectifs d'émission égaux pour l'essence et le diesel pour la future norme Euro 7. »

Mme Évelyne Didier. – Vous avez indiqué qu'il ne fallait pas confondre le deux. Les négociations de la COP 21 sont déjà complexes. Cette proposition ne va-t-elle pas nuire à leur lisibilité ?

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Nous avons pris soin, lors des auditions, de distinguer dérèglement climatique et pollution de l'air. Mais il serait cohérent d'associer aux négociations de la COP 21 ce sujet de préoccupation majeur pour nos concitoyens.

M. Jean-François Husson, président. – Il s'agit de mettre en exergue sans générer de confusion.

Les amendements sont adoptés ; la proposition additionnelle est insérée après la proposition 5 ainsi modifiée.

M. Jean-François Husson, président. – Mme la rapporteure insère, après la proposition 8, une nouvelle proposition ainsi rédigée : « Enjoindre à la SNCF de réduire la flotte de diesel. » Nous en avons débattu. Quelle serait la meilleure formulation ?

Mme Leila Aïchi, rapporteure. — Les auditions nous ont appris que 20 % du parc de la SNCF fonctionnait au diesel. Nous souhaitons simplement l'inciter à réfléchir à une réduction de cette proportion.

M. Jean-François Husson, président. – Écrivons donc « Inciter ».

Mme Évelyne Didier. – Avec la libéralisation, la SNCF n'est plus seule concernée. Écrivons « les opérateurs. » De plus, je me suis laissé dire par les cheminots que sur les lignes électrifiées, les opérateurs privés tiraient les trains de fret avec des locomotives au diesel. Il faut donc absolument les mentionner.

M. Charles Revet. – Oui, mais prenons garde à ne pas faire obstacle au développement, souhaitable, du fret ferroviaire, en dissuadant d'utiliser les lignes non électrifiées : toutes les entreprises de transport n'ont pas de locomotives électriques.

M. Jean-François Husson, président. – Le fret ferroviaire est abordé dans la proposition 30. Nous devons donc écrire : « inciter les opérateurs ferroviaires à réduire leur flotte de diesel » et rappeler que les voies électrifiées doivent être utilisées en priorité par des locomotives électriques.

M. Charles Revet. – S'ils en disposent ! Nous ne devons pas faire fermer des lignes.

M. Jean-François Husson, président. – Nous ne formulons que des recommandations.

M. François Grosdidier. – Je ne suis pas un expert, mais certains matériels modernes polluent peut-être moins.

L'amendement rectifié est adopté ; la proposition 8 est ainsi modifiée.

M. Jean-François Husson, président. – Voici la rédaction que je vous suggère pour la proposition 13 : « Évaluer le coût financier de l'absentéisme (recensement des journées d'absence) liées à la pollution de l'air et aux pics de pollution (pathologie des salariés et de leurs enfants, difficultés liées au transport). » Ce sont des outils d'observation.

M. François Grosdidier. – Pour les pics de pollution, pourquoi pas ? Pour le reste, les causes sont multifactorielles...

L'amendement rectifié est adopté ; la proposition 13 est ainsi modifiée.

M. Jean-François Husson, président. – Après la proposition 20, Mme la rapporteure insère une nouvelle proposition ainsi rédigée : « Enjoindre à l'APHP d'intégrer la problématique de la pollution de l'air en termes de santé publique. » Les réponses données lors des auditions étaient décevantes.

L'amendement est adopté ; la proposition additionnelle est insérée après la proposition 20.

M. Jean-François Husson, président. – A la place de la proposition 21, je souhaite que nous invitons à : « Renforcer la coordination au plan tant national que régional des services de l'Etat en charge de l'air, du climat et de l'énergie. » Inutile de créer un comité interministériel : plus on multiplie ces instances, moins elles se réunissent. Mieux vaut les obliger à travailler ensemble.

L'amendement est adopté ; la proposition 21 est ainsi rédigée.

M. Jean-François Husson, président. – J'ai également déposé un amendement pour supprimer la proposition 22, parce que cela se fait déjà.

L'amendement est adopté ; la proposition 22 est supprimée.

M. Jean-François Husson, président. – Je vous suggère de remplacer les propositions n^{os} 23 et 24 par la proposition suivante : « Mener au sein des préfectures une analyse coût-bénéfice globale des mesures susceptibles d'être mises en œuvre en cas de pics de pollution et en rendre public les résultats. » Cela met l'Etat devant ses responsabilités. Après la proposition 24, Mme la rapporteure insère une nouvelle proposition ainsi rédigée :

« Développer une carte modale donnant accès à une panoplie de transports faiblement émissifs. » Cela se fait à Belfort, par exemple.

Mme Évelyne Didier. – Y aura-t-il des services compétents dans les préfetures ?

M. Jean-François Husson, président. – C'est bien le problème avec les PPA...

Les amendements sont adoptés ; les propositions n^{os} 23 et 24 sont supprimées ; les deux propositions additionnelles leur sont substituées.

M. Jean-François Husson, président. – Après la proposition 26, Mme la rapporteure insère une nouvelle proposition ainsi rédigée : « Promouvoir la technologie du moteur électrique pour le roulage des avions. »

M. Charles Revet. – Cela existe déjà !

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Oui, mais cela n'est guère développé.

L'amendement est adopté ; la proposition additionnelle est insérée après la proposition 26.

M. Jean-François Husson, président. – Après la proposition 30, Mme la rapporteure insère une nouvelle proposition ainsi rédigée : « Développer le réseau fret ferroviaire. »

M. Charles Revet. – J'y suis favorable !

Mme Évelyne Didier. – Il faut développer le réseau et l'activité. Les opérateurs devant payer pour utiliser les sillons, ils préfèrent la route, pour laquelle les collectivités payent, et qui représente 85 % des transports. Nous devons encourager le fret ferroviaire.

M. Jean-François Husson, président. – Écrivons donc « Développer et encourager le fret ferroviaire. »

L'amendement rectifié est adopté ; la proposition additionnelle est insérée après la proposition 30.

M. Jean-François Husson, président. – Après la proposition 27, Mme la rapporteure souhaite écrire : « Promouvoir la présence et la mutualisation de bornes électriques dans les parkings publics et privés. »

L'amendement est adopté ; la proposition additionnelle est insérée après la proposition 27.

M. Jean-François Husson, président. – Après la proposition 33, Mme la rapporteure propose d'insérer celle-ci : « Hiérarchiser les véhicules utilisant le moins de combustible fossile et les véhicules électriques dans le cadre du plan d'étiquetage des vignettes ». Il s'agit de différencier les véhicules les moins émissifs sans créer de catégorie nouvelle.

Mme Évelyne Didier. – La proposition 33 me semble claire telle quelle.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Il s’agit de l’illustrer et de la préciser : certains véhicules respectant la norme Euro 4 peuvent être moins polluants que certains qui respectent la norme Euro 6 : les constructeurs automobiles nous avaient alerté sur cette aberration.

M. François Grosdidier. – C’est surprenant !

Mme Évelyne Didier. – Et ce sont les constructeurs qui le disent...

L’amendement est adopté ; la proposition additionnelle est insérée après la proposition 33.

M. Jean-François Husson, président. – Après la proposition 34, Mme la rapporteure insère une nouvelle proposition ainsi rédigée : « Conditionner l’octroi et le maintien des certifications environnementales (ISO 14 000, ISO 26 000, GLOBAL COMPACT) à un contrôle indépendant. »

L’amendement est adopté ; la proposition additionnelle est insérée après la proposition 34.

M. Jean-François Husson, président. – Après la proposition 36, Mme la rapporteure propose d’ajouter : « Dans le plan d’investissement d’avenir, promouvoir la mise en place d’un grand plan recherche et innovation en lien avec le monde universitaire et entrepreneurial. »

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Des personnes travaillant dans l’innovation nous ont montré que la force du système américain vient de sa dynamique de groupe entre entreprises, chercheurs et universitaires. Il s’agit de faire un *benchmark*.

L’amendement est adopté ; la proposition additionnelle est insérée après la proposition 36.

M. Jean-François Husson, président. – Je vous propose de préciser la proposition 38 : « Limiter les transports professionnels par le développement de moyens (fibres, espaces de coworking par exemple) permettant la visioconférence et le télétravail. »

L’amendement est adopté ; la proposition 38 est ainsi modifiée.

M. Jean-François Husson, président. – De même, la proposition 40 pourrait être ainsi rédigée : « Évaluer les expérimentations existantes en matière d’agriculture respectueuse de la qualité de l’air et de l’atmosphère (émissions de particules phytosanitaires, gaz à effet de serre...) et encourager l’évolution des pratiques et techniques culturales limitant les émissions de polluants. » Il y a des expérimentations – nous en avons vu en Lorraine ; les pratiques culturales concernées sont la couverture des sols pour éviter l’érosion.

M. Charles Revet. – Pourquoi ne pas préconiser de favoriser le développement des plantes recyclant le gaz carbonique, comme la luzerne ?

M. Jean-François Husson, président. – La proposition 40 complétée encourage les pratiques techniques culturales.

M. François Grosdidier. – Nous pourrions intégrer cette idée.

M. Charles Revet. – Oui, transformons la fin de l’amendement pour « encourager l’utilisation de végétaux limitant le recours aux polluants. »

M. Jean-François Husson, président. – Cela entre dans la catégorie des « techniques limitant les émissions de polluants. »

M. Charles Revet. – La luzerne capte l’azote de l’air, ce qui diminue l’utilisation de nitrates.

M. Jean-François Husson, président. – Alors, écrivons : « encourager le développement des plantes hyper-accumulatrices. »

L’amendement rectifié est adopté ; la proposition 40 est ainsi modifiée.

M. Jean-François Husson, président. – Nous pourrions encore rédiger ainsi la proposition 41 : « Généraliser et mutualiser la présence de personnes ressources avec une spécialisation qualité de l’air dans les chambres d’agriculture qui pourraient également assurer la coordination avec les organisations professionnelles agricoles ». Il n’est pas nécessaire de désigner une personne ressource par département ; quatre ou cinq suffisent au niveau national. Attention à ne pas décider à la place des autres.

L’amendement est adopté ; la proposition 41 est ainsi modifiée.

M. Jean-François Husson, président. – Mme la rapporteure vous demande d’insérer après la proposition 46 la formule suivante : « Instaurer progressivement sur trois ans l’étiquetage pour les produits d’entretien sur leur émission de polluants volatils »

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – L’idée est de prolonger ce qui existe déjà pour les peintures et les parquets.

M. Jean-François Husson, président. – Pourquoi préciser « volatils » ?

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Pour reprendre la formule existante.

Mme Évelyne Didier. – Concernant la pollution de l’air, c’est logique. Les Français utilisent beaucoup de produits sans connaître leur nocivité, et ces produits occupent une grande place dans la publicité.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Et dans le budget des familles.

M. Jean-François Husson, président. – Cette pollution n’est pas éliminée.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Et ce sont surtout les femmes qui y sont exposées.

L’amendement est adopté ; la proposition additionnelle est insérée après la proposition 46.

M. Jean-François Husson, président. – Mme la rapporteure nous propose d’insérer une seconde proposition après la proposition 46 : « Réintroduire, en distinguant petites et grandes communes, le décret n° 2011-1278 du 2 décembre 2011 relatif à la surveillance de la qualité de l’air intérieur dans certains établissements recevant du public »

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Il s’agit de rétablir ce décret en tenant compte des moyens des communes : ce qui est possible à Paris ne l’est pas forcément dans une petite commune rurale.

M. Jean-François Husson, président. – Une telle disposition ne tiendrait pas une seconde devant le Conseil constitutionnel.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Je ne l’avais introduite qu’après avoir entendu votre préoccupation de ne pas ajouter trop de charges. Supprimons la distinction.

M. Jean-François Husson, président. – Nous pouvons aussi ne pas l’adopter du tout...

M. François Grosdidier. – Ce serait pire.

M. Jean-François Husson, président. – Il s’agit de recommandations....

Mme Évelyne Didier. – Oui, et des petites communes ont pu mener à bien des projets extraordinaires, dans le cadre de l’agenda 21, par exemple. Supprimons la distinction.

L’amendement rectifié est adopté ; la proposition additionnelle est insérée après la proposition 46.

M. Jean-François Husson, président. – Nous passons maintenant à des propositions complémentaires de Mme la rapporteure sur lesquelles nous ne sommes pas en pleine convergence. La première consiste à créer des zones franches écologiques.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – En s’appuyant sur les zones franches existantes, il s’agirait de favoriser dans des zones rurales ou urbaines en difficulté l’implantation d’entreprises écologiques. Cette proposition, que j’ai déjà eu l’occasion de présenter, aurait plus de force si elle était reprise collectivement.

M. Jean-François Husson, président. – Je ne crois pas qu’elle soit directement liée à notre sujet ; nous aurions aussi besoin d’un bilan des zones franches actuelles : il s’agit d’avantages fiscaux considérables !

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Le Medef, certains syndicats, les ONG environnementales sont d’accord.

M. François Grosdidier. – Je ne comprends pas le concept. J’ai beaucoup pratiqué les zones franches, outils d’aménagement du territoire pour fixer des activités économiques à certains endroits. Je suis en outre un très chaud partisan de l’éco-fiscalité, qui me semble le seul moyen, dans une économie de marché, pour provoquer des changements de comportement de masse. Pourquoi des zones franches alors qu’il faudrait encourager les comportements écologiques partout ? Si son origine est localisée, la pollution de l’air ne l’est guère. Enfin, cela me semble très compliqué au regard du droit européen.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Il s’agit de faciliter l’implantation de l’économie verte en donnant un signal fort.

M. François Grosdidier. – Mais sa localisation est indifférente.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Cela donnerait une bouffée d’oxygène à des zones en difficulté. Cette image forte serait pour la France un signal important au moment de la COP 21. Ce n’est pas en dehors du sujet : la pollution de l’air est un problème environnemental et écologique. Ce serait décidément un bon affichage pour développer des industries plus vertueuses.

Mme Évelyne Didier. – Sur le principe, nous avons toujours été contre les zones franches. La pollution de l’air est par nature volatile, puisqu’on retrouve des particules jusqu’en Antarctique ! Même si nous pouvons identifier les zones actuelles d’émission, je crains que nous voyions bientôt toutes les entreprises se débrouiller pour présenter une façade verte. C’est toute la société qui doit changer ; concentrer ainsi tous les vertueux ne me semble pas de bonne politique.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Il ne s’agirait pas de lier ces zones aux endroits où la pollution de l’air est la plus forte. Je souhaite profiter du rapport pour proposer des solutions économiques aux entreprises innovantes qui ont parfois du mal à se développer : ainsi ce jeune entrepreneur lorrain aidant les entreprises polluantes à dépolluer, aurait eu tout à gagner avec ces zones franches. Les emplois environnementaux sont les emplois de demain.

Mme Évelyne Didier. – Il y a déjà le Cice.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Cela aiderait les TPE et les start-up.

M. Maurice Vincent. – Mais il n’y a aucune raison de déterminer géographiquement cette aide. Une approche sectorielle est préférable.

M. Charles Revet. – Je me souviens d’une réunion où les intervenants soulignaient comment le vent déplace la pollution de l’air. Je ne vois pas comment déterminer dans ces conditions des zones franches écologiques. Cela risquerait aussi d’être juridiquement fragile.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Encore une fois, ces zones ne seraient pas liées à la pollution de l’air : il n’est pas question d’installer des entreprises sur le périphérique !

L’amendement n’est pas adopté.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Ma deuxième proposition complémentaire est la suivante : « Doublement du bonus écologique en matière de voiture électrique et hybride pour structurer la filière de manière pérenne, pour permettre le renouvellement rapide du parc automobile français et pour lutter contre la pollution de l’air. » Il s’agit de favoriser les véhicules les moins émissifs, pour reprendre les termes en usage.

M. Jean-François Husson, président. – La formule de Mme la ministre. Comme nous manquons de recul et qu’il y a déjà des avantages, je ne suis pas favorable au doublement.

M. François Grosdidier. – Je suis partisan d’une très forte augmentation du bonus écologique. Pour avoir fait les calculs pour moi-même comme pour ma collectivité, je sais qu’il ne donne pas un avantage compétitif. Il faut inciter davantage et assurer les industriels de débouchés suffisants. PSA se plaint de la faible rentabilité de ce créneau. Si nous voulons que Renault continue à investir et que les bornes de rechargement se développent, il faut un bonus supérieur – peut-être pas un doublement. Nous pourrions aussi

distinguer entre véhicules hybrides et hybrides rechargeables, qui évitent tout carburant fossile.

Mme Évelyne Didier. – A combien le bonus écologique se monte-t-il ?

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Mille cinq cents euros.

Mme Évelyne Didier. – A quoi correspondent les 10 000 euros ?

M. Jean-François Husson, président. – Au remplacement des vieux diesels, qui sont les plus émissifs.

Mme Évelyne Didier. – L'aide aux constructeurs me semble typiquement relever des investissements d'avenir. Le vrai sujet est le revenu des familles modestes, à qui appartiennent toutes les voitures très vétustes – j'en vois beaucoup près de chez moi.

M. Charles Revet. – Bien sûr.

Mme Évelyne Didier. – Certains disent même que 10 000 euros ne suffisent pas pour acquérir de gros modèles qui sont très chers – il ne s'agit pas de Twingo à 15 000 euros !

M. Charles Revet. – Nous avons demandé, lors d'une audition, une analyse des rejets des véhicules de la dernière génération, selon le type de propulsion : diesel, essence, ou même cette voiture brésilienne qui circule à l'alcool pur. Avez-vous reçu les réponses ?

M. Jean-François Husson, président. – Nous avons les éléments pages 60 et 61. Ils sont parfois sujets à désaccords. En France, nous avons vu les courbes de ventes de véhicules se croiser : il s'en vend désormais plus à essence qu'au diesel. Certains constructeurs ne proposent plus de diesel pour les petits véhicules. Je suis défavorable à un nouveau bonus car nous devons nous soucier des deniers publics et ne pas multiplier les avantages fiscaux. Lorsque nous avons reçu les constructeurs, nous étions catastrophés ; mais nous sommes revenus enchantés de notre déplacement dans le Nord. Il semblerait qu'ils aient entendu notre message : les grands patrons savent nous trouver pour nous faire leurs demandes, mais ne viennent pas lorsque nous les invitons.

M. François Grosdidier. – Les bonus sont néanmoins des dispositifs très efficaces : les consommateurs suivent la direction donnée par l'Etat. Cela a fortement joué pour les petits véhicules au diesel. Lorsque l'intérêt public le demande, ils peuvent être légitimes, même pour des personnes ayant des revenus suffisants. Il ne s'agit pas seulement d'aide sociale.

Mme Évelyne Didier. – C'est une incitation, certes.

M. François Grosdidier. – Car cela est bénéfique pour la société.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Dans le Nord, Renault et Toyota nous ont dit qu'ils avaient les technologies mais que les incitations fiscales étaient insuffisantes.

L'amendement n'est pas adopté.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Je vous propose enfin deux amendements juridiques qui recommandent de modifier les articles L 110-2 et L 221-1 du code de

l'environnement afin de rappeler à l'Etat ses responsabilités, en écrivant notamment : « L'Etat garantit, dans le respect des principes de décentralisation, l'effectivité des normes ainsi édictées. » Il ne pourra pas se défaire sur les collectivités.

M. Jean-François Husson, président. – J'en partage l'esprit, mais pas la lettre : c'est un travail législatif ; il ne nous appartient pas d'amender le code de l'environnement.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Il ne s'agissait que de le préconiser.

Mme Évelyne Didier. – Avec votre formule, l'Etat aurait beau jeu de se cacher devant « le respect des principes de décentralisation »...

Les amendements ne sont pas adoptés.

M. Jean-François Husson, président. – Nous devons maintenant choisir un titre ; nous vous proposons : « Pollution de l'air : le coût de l'inaction ».

Le titre du rapport est adopté.

Le rapport est adopté.

M. Jean-François Husson, président. – Le rapport est confidentiel jusqu'au mercredi 15 juillet à 9 heures 30 et sera présenté à la presse à 11 heures en salle René Coty.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Je remercie le président et tous ceux qui nous ont accompagnés pour l'ambiance sympathique dans laquelle nos travaux se sont déroulés.

M. Jean-François Husson, président. – Merci, madame la rapporteure, et merci à tous.

La réunion est levée à 13 h 45.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILAN ET LE CONTRÔLE DE LA
CRÉATION, DE L'ORGANISATION, DE L'ACTIVITÉ ET DE LA
GESTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES**

Mardi 7 juillet 2015

- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.

La réunion est ouverte à 15 heures 30.

**Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de
l'audiovisuel**

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous entendons aujourd'hui M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Créé par la loi du 17 janvier 1989, le CSA a pour mission de garantir la liberté de communication audiovisuelle en France. La loi du 30 septembre 1986, modifiée à de nombreuses reprises, lui confie de larges responsabilités. L'article 1^{er} de la loi du 15 novembre 2013 a modifié le statut du Conseil en lui conférant la qualité d'autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale. Cette même loi a aussi largement renforcé les compétences du CSA, qui a notamment retrouvé son pouvoir de nomination des dirigeants de l'audiovisuel public.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel était dirigé par un collège composé de neuf membres nommés par décret du Président de la République, mais la loi du 15 novembre 2013 a prévu de réduire progressivement ce collège à sept membres, dont trois désignés par le Président de l'Assemblée nationale et trois par le président du Sénat. Les membres du collège sont désignés en raison de leurs compétences en matière économique, juridique ou technique ou de leur expérience professionnelle dans le domaine de la communication, notamment dans le secteur audiovisuel ou des communications électroniques, après avis conforme des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat en charge des affaires culturelles statuant à bulletin secret à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Actuellement le collège est composé de huit membres. Le président est nommé par le Président de la République pour la durée de ses fonctions de membre du Conseil. En cas d'empêchement du président, pour quelque cause que ce soit, la présidence est assurée par le doyen d'âge.

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

M. Olivier Schrameck, président du CSA. – Vous avez rappelé l'historique du CSA. Il est constitutif. Le choix de créer une autorité indépendante, devenue, ainsi que vous l'avez rappelé, autorité publique indépendante, fait suite à l'ouverture des fréquences audiovisuelles et radiophoniques, au début des années 1980. Il avait alors été jugé que la protection des valeurs de droit et la promotion du secteur justifiaient, tant au plan juridique que social et économique, qu'une institution s'intercale entre les pouvoirs publics exécutifs et l'autorité législative qu'est le Parlement. Ce choix, qui n'a jamais été démenti, se situe dans la tradition européenne. Dans le droit de l'Union européenne, elle répond à l'exigence d'indépendance des médias et de la production audiovisuelle, qui irrigue l'ensemble de la directive sur les services de média audiovisuels (SMA), et à laquelle il est explicitement fait référence dans le considérant 94 et l'article 30. Une organisation des régulateurs européens a

en outre été créée l'an dernier, l'ERGA (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*), dont le premier acte a consisté en une déclaration d'octobre 2014 qui met l'accent sur les critères garantissant l'indépendance de ces autorités – choix hors des pressions politiques, indépendance économique, autonomie financière, capacité à régler des différends sous le contrôle du juge.

La première fonction du CSA est de garantir les droits et libertés des citoyens que sont les téléspectateurs et auditeurs face aux pouvoirs publics exécutifs et aux groupes de pression, en particulier économiques. Il lui revient également de garantir la sauvegarde et l'équilibre économiques d'un secteur sensible, où l'État est partie prenante à la fois comme autorité normative et comme opérateur économique de marché.

Les principes susceptibles de limiter la liberté de communication audiovisuelle, qui reste la règle, sont énumérés à l'article 1^{er} et, pour ce qui concerne plus spécifiquement le CSA, à l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986. Parmi eux, le principe de dignité humaine ou la sauvegarde de l'ordre public – nous en avons vu une illustration, qui fut au reste contestée, avec les attentats qui ont endeuillé notre pays en janvier dernier.

D'autres missions nous sont également confiées, comme la lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité, certaines s'étendant à des objectifs sociaux, comme la promotion de la santé publique ou le développement durable.

Surtout, le CSA est chargé de veiller au pluralisme des médias. C'est là une mission essentielle, que nous exerçons par l'édition de recommandations, par le contrôle des chaînes et des stations, dont nous informons mensuellement le Parlement, et par la réglementation des campagnes officielles sur le service public.

En matière économique, la forte présence de l'État tient au fait que le réseau hertzien appartient au domaine public de l'État. J'ajoute que l'économie de l'audiovisuel est encore très réglementée, notamment dans le cadre de l'exception culturelle, ce qui donne lieu à régulation, laquelle s'exerce soit unilatéralement soit par le biais de conventions avec les chaînes et stations. Ajoutons qu'un opérateur puissant sur le marché a pour seul actionnaire l'État : le service public de l'audiovisuel, qui fait partie des acteurs régulés par le Conseil.

Dans sa décision du 27 juillet 2000, le Conseil constitutionnel rappelait que l'objectif à réaliser consiste à s'assurer que les auditeurs et téléspectateurs, destinataires essentiels de la liberté de communication audiovisuelle, soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leur propre décision, ni que l'on puisse en faire les objets d'un marché. Il en résulte toute une série de compétences économiques, qui tiennent à la régulation de l'accès au marché – autorisation des services hertziens, conventionnement des services non-hertziens, déclarations préalables des distributeurs et des services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) – ou à la régulation du fonctionnement – contrôle de la concentration, de l'évolution des programmes, des changements de modèle économique entre payant et gratuit, résolution des litiges.

En matière de gouvernance de l'audiovisuel public, outre la compétence de nomination que vous avez rappelée, nous exerçons une compétence consultative sur le cahier des charges et les contrats d'objectifs et de moyens, à quoi s'ajoute, en vertu de la loi du 15 novembre 2013, une compétence de contrôle et d'évaluation du respect de ces instruments contractuels.

Pour cela, nous sommes soumis, j'y insiste, à un certain nombre de règles de procédure essentielles : consultation des intéressés, *via* des auditions, en général publiques ; études d'impact, qui se sont multipliées en vertu de la législation de 2013 ; principe de la mise en demeure préalable à l'engagement de toute procédure de sanction, affirmé par le Conseil constitutionnel dès 1989 ; exigence de motivation de toutes nos décisions et, comme il va de soi, contrôle du juge. La procédure disciplinaire a été modifiée en 2013, pour être parfaitement conforme aux jurisprudences constitutionnelle et conventionnelle, par la nomination d'un rapporteur indépendant désigné par le vice-président du Conseil d'État.

En matière d'organisation, vous avez rappelé l'essentiel. Je ne reviens donc pas sur le nombre des conseillers et les conditions requises par la législation. J'indique tout de même que l'implication du Parlement, qui nomme six membres sur sept à la majorité des trois cinquièmes, marque un lien structurel profond avec le pouvoir législatif sans équivalent dans d'autres autorités administratives indépendantes. Le collège est paritaire dans sa composition. Il compte deux juristes ayant l'expérience des affaires publiques, trois professionnels des médias, deux économistes et ingénieurs et un ancien sénateur, Nicolas About, qui fut président de la commission des affaires sociales du Sénat.

Les fonctions de membre du CSA s'exercent à temps plein ; les conseillers sont fortement mobilisés, chacun assurant la présidence ou la vice-présidence de groupes de travail qui, même si un effort de réduction a été consenti en janvier dernier, restent au nombre de dix-neuf, pour couvrir l'éventail des missions du Conseil.

Nous sommes soumis à un triple encadrement déontologique. Des dispositions législatives spécifiques de la loi de 1986 nous interdisent d'exercer dans six secteurs – l'audiovisuel, le cinéma, l'édition, la presse, la publicité et l'ensemble des communications électroniques – non seulement pour la durée de notre mandat mais un an au-delà. À quoi s'ajoute la réglementation relative aux conflits d'intérêt, l'ensemble des dispositions législatives applicables aux autorités administratives indépendantes en vertu de la loi du 11 octobre 2013 et un code de déontologie élaboré par le CSA lui-même. Quant aux collaborateurs, ils font l'objet d'une recommandation de 2008. Représentant 284 équivalent temps plein (ETP), ils sont en majorité hébergés dans la tour Mirabeau, avec d'autres services administratifs – ministère du travail, Inspection générale des affaires sociales, Bureau de recherches géologiques et minières – les autres étant en poste dans nos implantations territoriales, qui revêtent pour nous une très grande importance – 12 comités territoriaux de l'audiovisuel (CTA) en métropole et quatre outre-mer. Nous veillons là aussi à une mutualisation de nos locaux, dans une optique d'économie. Nathalie Morin, chef du service France Domaine, a évoqué, lors de son audition, cet aspect domanial.

En tant qu'autorité administrative indépendante, nous percevons une subvention de l'État sous un titre unique. Nos dépenses de fonctionnement ont diminué de 13 % depuis 2013. Nos dépenses de personnel ont également baissé, bien que nos missions aient été assez considérablement élargies, notamment par la loi de 2013.

Nous sommes attachés à entretenir un dialogue étroit avec les pouvoirs publics exécutifs. Nous avons ainsi des échanges très denses sur l'audiovisuel public ou le régime de financement de la production audiovisuelle. Nous avons également de nombreux liens avec d'autres autorités administratives indépendantes, notamment l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) ou l'Autorité de la concurrence, *via* des demandes d'avis croisés. Mais cette audition est une occasion précieuse de rappeler que le lien essentiel reste le lien avec le Parlement – qui fixe, depuis la révision de 2008, les règles

relatives au pluralisme et à l'indépendance des médias – afin d'honorer au mieux les missions que celui-ci nous a fait la confiance de nous confier. J'ai souligné, dès avant ma nomination, combien je comptais sur les relations avec le Parlement pour orienter et accompagner, en la contrôlant, la démarche du CSA. Cette relation avec le législateur, qui joue aussi le rôle d'évaluateur, est indispensable à la légitimité même du CSA. Ceci s'exprime par de nombreux rapports au Parlement : le rapport annuel, considérablement enrichi par la loi de 2013, qui constitue une évaluation *ex post* de l'activité du Conseil, mais aussi de nombreux rapports à l'initiative du CSA – sur la promotion de la diversité de la société française, sur l'intensité sonore des programmes de télévision, par exemple. La pratique du CSA consiste également à établir de façon systématique un bilan public de l'application de sa réglementation sur les campagnes électorales – nous vous adresserons prochainement celui qui concerne les échéances de l'an dernier. Nous avons également consacré un rapport à la situation des personnes handicapées. Deux autres, enfin, vous ont été adressés en début d'année, l'un sur la concentration dans le secteur de la radio et l'autre sur la radio numérique terrestre. J'ajoute que vous m'offrez l'occasion de me présenter fréquemment devant vous puisque cette audition est la onzième à laquelle le Parlement me convie depuis le début de l'année.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – J'espère que ce onzième rendez-vous ne sera pas trop répétitif.

M. Olivier Schrameck. – Je ne l'escompte pas.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je vois que nous nous comprenons.

Vous faites partie des grands serviteurs de l'État – l'une des épines dorsales de notre République. Vous êtes doté d'une longue expérience, du Conseil d'État, du Conseil constitutionnel, des affaires étrangères, du Gouvernement. Quel est votre avis sur la multiplication des autorités administratives indépendantes ?

M. Olivier Schrameck. – Dans beaucoup de cas, elles sont nées comme la prose dans la bouche de Monsieur Jourdain. On a fait des autorités administratives indépendantes sans le savoir – et sans nécessairement le vouloir. Au reste, les premiers rapports du Conseil d'État sur la question se donnaient pour but de dénombrer ces autorités. Car si certaines ont été créées volontairement par la loi, ou par le pouvoir réglementaire, d'autres l'ont été par la pratique : un certain nombre de traits caractéristiques agrégés ont fait que l'on a considéré que telle ou telle institution entrait dans cette catégorie, sans que cela ait été le fruit d'un plan délibéré et d'une réflexion préalable sur le rôle qu'elles devaient jouer : distance par rapport au pouvoir exécutif, dans des domaines essentiels pour les droits et libertés ou dans des domaines où l'État jouait un rôle tel dans la sphère économique qu'une autorité de régulation était nécessaire au respect des équilibres économiques. Car tels sont bien les deux critères essentiels qui peuvent justifier l'existence d'une autorité administrative indépendante. Or, le foisonnement de ces AAI – il en existe une quarantaine – témoigne à lui seul d'un écart à cette aspiration fondamentale. J'ai eu l'occasion, comme membre de la commission Balladur, de me pencher sur ces questions. Nous nous étions alors beaucoup interrogés sur l'opportunité d'en fusionner certaines, et notre réflexion d'alors n'est pas étrangère à la création du Défenseur des droits, tandis qu'à l'inverse, le Conseil du pluralisme qui avait alors été envisagé est resté sans lendemain.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Cela n'est pas vraiment le cas du CSA, mais la composition des autorités administratives indépendantes est marquée, disent certains, par la consanguinité. Le mot est sans doute trop fort, mais disons que leur composition, qui puise

beaucoup aux grands corps de l'État, est assez homogène. Après vote du Parlement, il est vrai, assumons-le. Mais en restant ainsi entre soi, ne risque-t-on pas de tourner en rond ? D'autant que les liens se multiplient entre certaines de ces autorités, appelées à collaborer en vertu de dispositions législatives ou par simple bon sens.

M. Olivier Schrameck. – Ainsi que vous l'avez relevé, c'est un reproche qui ne peut être fait au CSA, dont les membres viennent d'horizons très divers.

Ces institutions sont par nature collégiales et reposent sur des principes de droit et déontologiques qui sont profondément ancrés dans les consciences de la haute fonction publique, notamment le respect du secret des délibérés et le devoir de réserve. Ce sont des atouts, je puis en attester, qui ne sont pas négligeables dans la vie d'une autorité administrative indépendante. A l'inverse, s'il est très important de faire appel à des compétences professionnelles, sociales, à une expérience qui ne soit pas limitée à l'expérience administrative, il est vrai que le recrutement de personnalités engagées dans la vie active peut soulever un problème. On leur demande de se consacrer, durant une partie de cette période, à un mandat social ou institutionnel, mais elles peuvent avoir ensuite beaucoup de mal, soit pour des raisons tenant à la législation – j'en ai rappelé quelques-unes – soit pour des raisons pratiques, à renouer avec une carrière professionnelle interrompue.

Oui, il est extrêmement utile que la composition des collèges soit diverse et équilibrée, mais à condition que soient strictement respectés les principes qui fondent la délibération collégiale et que puisse être fait appel à des personnalités dont la qualité et l'expérience se soient marquées antérieurement et soient encore susceptibles de le faire ultérieurement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Votre souci de la perfection vous honore, mais nos auditions nous ont amenés à ce constat que le recrutement se faisait dans un vivier relativement restreint. Au point que nous nous demandons comment certains membres des collèges ou certains présidents parvenaient à faire autant de choses en même temps. Je n'oublie pas que vous avez siégé à la commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique, qui a conclu à la nécessité du non cumul pour les parlementaires. Mais les autorités administratives indépendantes ne sont pas concernées. Ses membres ont sans doute des qualités exceptionnelles que nous n'avons pas ?

M. Olivier Schrameck. – Je rappelle que les membres du CSA ont obligation de se consacrer exclusivement à leurs fonctions, lourdes et astreignantes. Il nous est seulement permis de dispenser, à l'occasion, un enseignement non rémunéré et de nous livrer à ce qui entre dans les œuvres de la propriété littéraire ou artistique, en vertu d'une exception très généralement reconnue dans notre droit.

Les membres du CSA se consacrent donc exclusivement à leur mission. Ils sont soumis non seulement au devoir de réserve et au respect du secret des délibérations mais n'ont de surcroît pas le droit de s'exprimer sur des affaires à l'instruction. Autant dire que d'une certaine manière, ils font retraite – même si cette retraite est très active.

Au-delà, il est vrai que les fonctions, dans certaines autorités administratives indépendantes, ne sont pas à plein temps. La question peut se poser d'un cumul d'activité au sein de la fonction publique – dans le respect de la réglementation existante – mais ce que j'ai dit tout à l'heure de la difficulté de faire appel à des personnalités du secteur privé ou social pendant une période longue – gage d'indépendance – et à plein temps, peut aussi justifier que

l'on permette la poursuite d'une activité. J'entends bien que cela pose souvent des problèmes délicats, touchant à la question des conflits d'intérêt. On voit bien par exemple, dans le fonctionnement de telle ou telle autorité compétente en matière financière, que beaucoup de questions se posent sur les réseaux et relations que d'aucuns peuvent entretenir avec d'autres. Il y a là des équilibres délicats qui rendent difficile la généralisation de la référence singulière que constitue le CSA.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – J'ai coutume, au cours de ces auditions, de poser la question suivante : vu le nombre de conseillers d'État qui siègent dans les autorités administratives indépendantes, ne pourrait-il y avoir difficulté en cas de recours devant le Conseil d'État ? Je ne vous mettrai pourtant pas sur la sellette, car c'est un reproche qu'il est difficile d'adresser au CSA, vu les conclusions de l'arrêt du 17 juin 2015 sur Paris Première.

M. Olivier Schrameck. – Voilà bien un des rares avantages de ma situation...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le CSA est désormais non plus autorité administrative indépendante, mais autorité publique indépendante. Pourquoi ce changement de statut ?

M. Olivier Schrameck. – Il est inspiré par une mutation que vous n'aurez pas manqué de relever et qui veut que depuis la loi de 2003, qui a modifié, en particulier, le statut de l'Autorité des marchés financiers (AMF), par fusion d'institutions existantes, est apparue une nouvelle génération d'autorités indépendantes, ainsi que l'a analysé la doctrine, portant un certain nombre de novations dignes d'intérêt. La fongibilité des crédits en est une. À l'intérieur de la dotation allouée par l'État – dans le programme 308 « Protection des droits et libertés » pour ce qui nous concerne – les gestionnaires que nous sommes ont la possibilité de faire la part aux priorités du moment. Si, par exemple, on nous demande un très grand nombre d'études d'impact dans une période définie, nous pouvons imputer un certain nombre de crédits d'études en dépenses de fonctionnement, sans faire appel à des recrutements supplémentaires qui engageraient nos finances sur la durée, au-delà des exigences du moment.

Le deuxième avantage, c'est que le collège prend ses responsabilités. Il fonctionne un peu comme le conseil d'administration d'un établissement public – sans tutelle, dans notre cas. Pour moi, le fait que cette responsabilité collective et solidaire ne se limite pas au traitement des affaires sur le fond mais s'étende également à l'orientation et à la gestion de l'institution me paraît une bonne chose – sachant que les questions de financement ne sont que le décalque de ses priorités.

Dernière remarque enfin, qui pourra vous surprendre mais est pourtant, croyez-le bien, profonde et authentique : cela rend le contrôle plus rigoureux, plus étroit et plus efficace, car à un comptable du Trésor, qui n'est occupé qu'à temps partiel au contrôle de l'institution, se substitue une agence comptable, composée d'une équipe de quatre personnes et coordonnée par un agent comptable, une contrôlease des finances publiques en l'occurrence, qui vérifie l'ensemble des comptes issus de la direction administrative, financière et des systèmes d'information et pousse à une modernisation de la comptabilité, pour favoriser une comptabilité patrimoniale et une comptabilité dite de destination, laquelle fait mieux apparaître les fonctions actuelles et à venir de l'institution que ne le fait la comptabilité analytique classique, beaucoup plus statique.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Si je comprends bien, outre que vous êtes désormais doté de la personnalité morale, vous avez plus de latitude sur l'usage de la dotation.

Mais le contrôle parlementaire en est rendu plus difficile. On connaît le montant de la subvention, mais on ne sait pas ce qu'il en sera des dépenses.

M. Olivier Schrameck. – Dans la réponse à votre questionnaire, nous vous avons livré la totalité des chiffres dont nous disposons. Et nous faisons le même exercice lorsque nous sommes interrogés, chaque année, par la commission des finances, dans le cadre de la préparation de la loi de finances. Dans les formulaires que nous renseignons, nous essayons d'être aussi précis que possible tant en ce qui concerne l'utilisation de nos ETP que pour la fixation de nos crédits de fonctionnement – 14,85 millions d'euros –, ainsi que sur le chiffre de ce qui nous revient de l'extérieur en complément de la dotation de l'État – 88 000 euros. Loin de nous l'idée de garder quelque chiffre que ce soit par devers nous.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous en avez fait la démonstration dans votre réponse au questionnaire. Mais ma question était d'ordre général. Le fait est que le contrôle des commissions des finances du Parlement est rendu plus difficile par le passage au statut d'autorité publique indépendante.

Envisagez-vous une mutualisation des fonctions dites « support » du CSA ?

M. Olivier Schrameck. – Nous mutualisons au niveau territorial. À Caen, Dijon et Toulouse, nous avons ainsi mutualisé les locaux des CTA avec les directions régionales de l'action culturelle (DRAC). À Lyon, nous occupons une partie des locaux administratifs de la préfecture.

Pour le reste, les fonctions du CSA sont extrêmement spécialisées. Elle sont essentiellement techniques – liées à l'octroi, à la gestion et au contrôle des fréquences –, économiques – liées aux études d'impact –, juridiques, enfin, puisque le CSA s'exprime à travers des décisions de droit, soumises, ainsi que vous l'avez rappelé, au juge administratif. Nous développons également une activité internationale spécifique, à travers le rôle que nous jouons au sein de réseaux. Je rappelle qu'outre la présidence de l'ERGA, le CSA assure le secrétariat du réseau des régulateurs méditerranéens ainsi que du réseau francophone. C'est important, tant du point de vue des droits et libertés que de notre capacité à exporter notre savoir-faire.

En matière de gestion, nous mutualisons de plus en plus de marchés publics avec les services du Premier ministre, pour tous nos déplacements, par exemple. Nous passons systématiquement, quand nous avons une dépense à faire, par une procédure de marchés négociés communs comme celle de l'UGAP (Union des groupements d'achats publics).

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le passage au statut d'autorité publique indépendante a-t-il facilité vos négociations budgétaires avec l'État ?

M. Olivier Schrameck. – Il est trop tôt pour faire un bilan. À la suite du vote de la loi du 15 novembre 2013, il a été convenu, avec les services de Bercy, de prévoir une période intermédiaire de préparation, sur l'année 2014. Nous ne sommes donc passés sous le nouveau régime, qui suppose une gestion *via* le logiciel Chorus, que depuis le 1^{er} janvier 2015. Et nous sommes encore dans le cadre de la discussion budgétaire, dont nous ne sommes pas acteurs, même si, ainsi que l'a souligné Marc Guillaume lors de son audition, nous faisons partie du petit nombre des autorités indépendantes qui peuvent avoir accès à des conférences budgétaires.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Avez-vous été contrôlé par la Cour des comptes ?

M. Olivier Schrameck. – Nous l'avons été à trois reprises, mais pas récemment.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Si j'en crois vos réponses à notre questionnaire, vos dépenses de communication sont modestes – 100 000 euros en 2014 sur un budget, hors masse salariale, de 14,5 millions d'euros – mais elles ont doublé en quatre ans.

M. Olivier Schrameck. – La dépense moyenne est de 70 000 euros sur quatre ans. Il est vrai qu'elle est passée, entre 2013 et 2014, de 0,07 à 0,1 million. C'est certes une augmentation significative, mais qui s'explique par l'organisation, en octobre 2014, d'un grand colloque intitulé *L'audiovisuel, enjeu économique*, qui a été clôturé par le Président de la République, et que nous avons entièrement organisé, sans rien déléguer. Le 9 décembre de la même année, nous avons également organisé, au collège de France, un colloque intitulé *Des écrans pour les jeunes*, autour des grandes thématiques de l'évolution de la communication audiovisuelle parmi ce public. Cela dit, nous nous efforçons de limiter au maximum nos dépenses de communication. Le grand colloque de cette année, sur le thème de la diversité, sera ainsi organisé, le 6 octobre prochain, dans les locaux mêmes du CSA, par souci d'économie.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Cela étant, si j'en crois l'écho qu'ont reçu vos communications au cours des six derniers mois, vous n'avez pas besoin de consacrer à ce chapitre un important budget : il suffit que vous vous exprimiez publiquement...

M. Olivier Schrameck. – Dois-je le prendre comme un compliment ?...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Absolument, car la lecture de ces excellentes déclarations est fort roborative, et j'invite d'ailleurs mes collègues à s'en imprégner.

Vous avez indiqué à la commission d'enquête que 4,4 millions d'euros correspondaient à des prestations externes relatives à des « *missions du CSA (études, contrôles des programmes, projets informatiques et contrôle des mesures y compris TNT, RNT, etc.)* ». Or, toujours selon la réponse transmise, « *les prestations externes concernent les loyers, les charges locatives, les travaux d'entretien et de réparation, les contrats d'assurance et les rémunérations des prestataires techniques* ». Pouvez-vous nous expliquer ce dont il s'agit exactement et pourquoi cette dépense qui « *touche le cœur de métier* » du CSA, selon vos propres mots, est considérée comme une prestation externe ?

M. Olivier Schrameck. – Il y a, comme vous le mentionnez, deux sources de dépenses. Tout d'abord, tout ce qui relève du pôle immobilier, et en particulier des loyers, qui représentent 6 millions d'euros – une somme importante. Nous avons réussi à réduire d'un million d'euros les coûts de location de notre siège parisien, ramenés de 575 euros à 431 euros le mètre carré. Nathalie Morin a souligné que cela ne soulevait aucune observation de la part de France Domaine. Par ailleurs, lorsque, dans un souci de mutualisation, nous nous installons dans des locaux administratifs, nous n'exposons plus que les dépenses locatives. Avec la bascule de quatre des CTA de la métropole dans le giron administratif commun, nous avons ainsi réalisé d'importantes économies.

La seconde source de dépenses vient des prestations externes, auxquelles nous faisons appel le moins possible pour les études d'impact, dont nous préférons garder la

maîtrise dans le souci d'éviter les conflits d'intérêt – bien que quand la charge se révèle trop importante, nous devons déléguer, tout en assurant un contrôle. En revanche, nous sommes contraints de recourir à des prestations de cabinet, par exemple pour la signalétique, qui fait partie des missions que le Parlement nous a confiées pour la protection du jeune public mais nous coûte très cher – près de 240 000 euros par an. Nous avons également la responsabilité d'établir des baromètres, soit par nous-mêmes, soit en coopération, comme cela est le cas pour le baromètre de l'équipement des foyers en télévision, essentiel pour la question du basculement de la bande des 700 MHz en cours d'examen devant le Parlement. Ce baromètre est financé de façon tripartite par le ministère de la culture, l'Agence nationale des fréquences et nous-mêmes. C'est d'ailleurs une pratique que nous essayons de généraliser avec d'autres services administratifs ou autorités indépendantes. Si bien que le nombre d'études que nous prenons en charge à titre exclusif est minoritaire.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Comment expliquer que près de la moitié de l'effectif de vos collaborateurs soit sous contrat à durée indéterminée (CDI) de droit public ?

M. Olivier Schrameck. – Ils sont au nombre de 146, en effet. C'est un véritable problème – qui ne tient en rien à la qualité des intéressés, auxquels je tiens à rendre hommage. Les contrats à durée déterminée qui se muent en CDI installent ces collaborateurs dans une situation spécifique au sein de l'institution. Alors que la quarantaine de nos fonctionnaires détachés sont sous un régime statutaire qui leur permet de changer régulièrement d'affectation, il n'en va pas de même des collaborateurs en CDI. Nous avons donc mis en place une politique de mobilité et de promotion, récemment favorisée par une décision du 12 mai dernier, qui a refondu notre organigramme. Ce processus est en cours, et a permis des promotions méritées. En revanche, la pratique d'échange de personnels en CDI entre autorités administratives indépendantes reste difficile. La tentative que nous avons engagée avec l'Autorité de la concurrence s'est rapidement heurtée à des limites. Nous avons également des contacts avec le Défenseur des droits, mais il reste que le détenteur d'un CDI ne bénéficie pas des mêmes garanties de mobilité qu'un fonctionnaire statutaire. On touche par là du doigt ce paradoxe de la fonction publique qui veut que le statut soit gage de liberté, tandis que le contrat est une contrainte.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous nous avez communiqué le montant des traitements et rémunérations servis aux membres du CSA et à son président. Ces montants varient-ils beaucoup selon les autorités, sachant que les responsabilités assumées peuvent être sans commune mesure ? Considérez-vous que ceux du CSA correspondent aux responsabilités exercées ?

M. Olivier Schrameck. – Il m'est difficile de porter une appréciation sur la rémunération d'autrui. Ce que je peux dire, c'est que celle dont bénéficient les membres du collège du CSA n'est pas sans soulever les difficultés que j'ai indiquées : des professionnels engagés dans une carrière où ils sont reconnus pour leurs compétences se voient allouer un traitement net de 9 000 euros mensuels. C'est sans doute beaucoup au regard de bien des situations, mais dans le monde des médias, cela peut poser problème. Quant au travail accompli, j'ai rappelé qu'il l'était à plein temps et j'ai dit la diversité des compétences des membres du collège, garanties par l'autorité qui les désigne.

Quant à moi, au regard de ma situation antérieure de président de section au Conseil d'État, je n'ai tiré aucun avantage des responsabilités qui m'ont été confiées. Et je n'ai droit, par ailleurs, d'exercer aucune autre activité, ce qui me paraît parfaitement justifié compte tenu de la lourdeur de la charge.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le régime indemnitaire est important – quelque 80 000 euros au-delà du traitement.

M. Olivier Schrameck. – Pour les membres du collège, l'indemnité est de 50 500 euros.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ce ne sont pas exactement les chiffres que j'avais en tête.

M. Olivier Schrameck. – Ils perçoivent quelque 76 000 euros, ce qui correspond à un traitement hors échelle à la lettre F, et un complément de rémunération fixé, ainsi que le précise l'article 5, par la loi et le règlement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Faut-il le considérer comme un gage d'indépendance, eu égard à leur origine professionnelle ? Vous nous avez indiqué que certains membres du collège ont exercé des fonctions importantes dans le monde de l'audiovisuel, avec des revenus à l'avenant, ce qui peut poser problème quand ils acceptent de siéger au CSA.

M. Olivier Schrameck. - Je pense que cela peut présenter un problème substantiel, d'autant que des incompatibilités professionnelles s'appliquent durant une année ; parmi les trois membres du CSA qui ont quitté le collège, l'un, issu de la fonction publique, est revenu dans son corps d'origine, et les deux autres, qui touchent la mesure compensatoire en matière de rémunérations, n'ont pas été en mesure de retrouver une activité professionnelle.

Par ailleurs, s'applique ensuite une période de deux années durant laquelle les conflits d'intérêt sont très normalement contrôlés au titre de l'article L. 432-12 du nouveau code pénal.

Le problème serait encore aggravé si, comme il en avait été question, et comme c'est le cas pour une institution qui va se présenter devant vous en la personne de sa présidente, ces incompatibilités s'appliquaient *a priori ex ante*, et interdisaient à des personnes appartenant à ces milieux d'intégrer l'institution en cause – mais je ne vais pas parler en lieu et place de Mme Marais.

C'est pour moi, en tant que président de l'institution, une préoccupation car le rôle de régulateur peut comporter un effet de césure en cours de parcours. Je ne crois pas qu'il serait bon que ce rôle soit confié uniquement aux plus jeunes, ni aux plus anciens.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Si j'ai bien compris, ce n'est plus possible au-delà de soixante-cinq ans...

M. Olivier Schrameck. – On ne peut plus être nommé lorsqu'on a dépassé l'âge de soixante-cinq ans mais, comme l'article 5 de la loi le garantit, on peut et on doit poursuivre ses fonctions au-delà, dans le cadre de son mandat.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Toutefois, dans ce type d'expérience professionnelle, cela peut devenir un réel problème.

M. Olivier Schrameck. – De mon point de vue, oui.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Estimez-vous que le CSA pourrait absorber d'autres autorités administratives indépendantes ? J'ai lu un certain nombre de vos déclarations...

M. Olivier Schrameck. – Vous me permettez tout d'abord de dire que le terme d'absorption est très loin de ma réflexion, et encore plus de ma vision de ce que pourrait être l'avenir des autorités administratives indépendantes.

En réalité, un certain nombre de questions ont été posées. J'en distinguerai trois.

La première concerne les rapports entre le CSA et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), dont certaines fonctions communes sont très importantes. Elles tiennent au fait que le monde des communications électroniques est un, et que s'applique le principe de neutralité technologique, d'ailleurs explicitement souligné par l'article 1^{er} de la loi de 1986, selon lequel, quelle que soit la nature des services audiovisuels numériques, ceux-ci ont vocation à relever de la même autorité, indépendamment du canal de diffusion qu'ils empruntent.

D'autres problèmes nous sont communs, comme la question du basculement de la bande 700, à laquelle j'ai déjà fait référence, le principe de neutralité du Net, le règlement des différends entre les distributeurs et les éditeurs en ligne, ou le marché de gros en amont de la radiodiffusion, etc.

Le Président de la République a fait une déclaration valant position de principe le 2 octobre 2014 ; il a même parlé d'intégration progressive, invitant les ministres concernés à lui soumettre des rapports : je n'ai pas d'information sur la rédaction de ceux-ci. Je ne peux que le constater.

En ce qui concerne le CSA et la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI), nous n'avons absolument rien demandé à cet égard, mais un rapport qui avait marqué, le rapport de Pierre Lescure, avait proposé que le CSA puisse reprendre un certain nombre des attributions de la HADOPI. Nous avons simplement remarqué que nous étions prêts à en reprendre certaines, si telle était la décision des pouvoirs publics, notamment au regard des capacités importantes et remarquables de veille et d'observation des marchés du numérique assurées par la HADOPI, et pour entrer plus aisément en contact avec quelques grands acteurs du numérique qui pourraient mettre en œuvre une politique de conventionnement favorable à la création culturelle française et européenne. Nous avons également relevé que nous n'étions pas prêts à prendre en charge, même indirectement, le travail d'une commission qui a pour objet de surveiller le comportement des individus, ce qui n'est absolument pas conforme à l'équilibre et à l'inspiration des tâches du CSA. Les pouvoirs publics ont renoncé à cette perspective. Dont acte !

Quant à la troisième question, mentionnée par certains plus à titre de crainte que de projet, le CSA n'a assurément pas vocation à être un régulateur d'ensemble du Net, mais à rester celui des services audiovisuels au sens le plus moderne et le plus numérisé qui puisse être, le cas échéant. Le numérique englobe aujourd'hui toutes les activités. De façon générale, il me semblerait imprudent, peut-être même pour nos droits et libertés, qu'un seul organisme puisse exercer des fonctions de régulation dans un domaine aussi vaste et dont la croissance est quasiment exponentielle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le CSA publie beaucoup de rapports, vous l’avez indiqué. Ceci résulte de la réponse que vous nous avez transmise. De plus en plus de ces rapports sont publiés à l’initiative du CSA. J’en reviens en partie à un propos antérieur : pensez-vous que la multiplication des prises de position publiques du CSA soit souhaitable ?

M. Olivier Schrameck. – Les pouvoirs publics nous y invitent en grande partie. Tout d’abord, l’article 18 de la loi qui fixe le contenu de notre rapport annuel mentionne qu’il nous incombe de proposer les adaptations législatives et réglementaires qu’appellerait l’évolution de notre environnement. C’est ce que nous avons fait à nouveau depuis le rapport publié en 2013 sur l’exercice 2012, première année durant laquelle j’ai exercé mes responsabilités. Ceci a été poursuivi les années suivantes.

Ce même article 18 comporte une autre disposition, dont nous n’avons jamais usé jusqu’à présent, qui consiste à donner un avis sur la répartition de la contribution à l’audiovisuel public, et sur la répartition des ressources publicitaires.

Par ailleurs, le rapport nous a invités à faire un bilan de notre activité. Enfin, la loi de 2013, en particulier – mais ce n’est pas la seule – a multiplié les demandes de rapports qui doivent être adressés au Parlement, et en particulier aux commissions parlementaires chargées des affaires culturelles. Je veux parler en particulier des rapports sur les modifications et applications annuelles des cahiers des charges et contrats d’objectif et de moyens s’agissant du secteur public de l’audiovisuel, et du rapport de la situation de ces mêmes sociétés publiques au bout de quatre années d’exercice du mandat de leur dirigeant.

Le Parlement, à chaque fois qu’il a prévu une étude d’impact, l’a assortie d’une consultation publique, qui constitue en quelque sorte, dans le monde des médias, un rapport, si j’ose dire, *urbi et orbi*.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Revenons-en à des problèmes d’actualité : la loi organique du 15 novembre 2013, relative à la l’indépendance de l’audiovisuel public a rendu au CSA son pouvoir en matière de nomination du président de France Télévisions, de Radio France et de l’audiovisuel extérieur français, France 24.

Du fait de cette décision, ces nominations ne sont plus soumises pour avis aux commissions parlementaires. Considérez-vous que cette forme de nomination soit une avancée en termes de transparence démocratique ?

M. Olivier Schrameck. – En ce qui concerne votre observation sur le rôle des commissions parlementaires, il s’agit, comme vous le savez, de l’application d’une décision du 13 décembre 2012 du Conseil constitutionnel relative au Haut Conseil des finances publiques, qui interdit, lorsqu’une autorité administrative ou judiciaire exerce un pouvoir de nomination, que celui-ci soit soumis à l’avis d’une instance parlementaire. Nous ne sommes pas responsable des conséquences de cette décision, ni même à l’origine de celle-ci. Le législateur a prévu que, dans un délai maximal de deux mois suivant sa nomination, la nouvelle présidente ou le nouveau président d’une société publique de l’audiovisuel vienne présenter son rapport d’orientation, c’est-à-dire le projet qu’elle ou qu’il propose pour son mandat.

En ce qui concerne le mode de nomination, le CSA a toujours dit qu’il s’estimait prêt à exercer à nouveau la compétence que, sous une forme quelque peu différente, avec des règles nouvelles, le législateur lui a à nouveau confiée après l’interruption de la loi de 2009.

Mais quant aux choix de la procédure, il s'agit bien évidemment d'une question politique, sur laquelle le CSA n'a pas lieu de se prononcer.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Lorsque ces nominations ont été soumises pour avis au Parlement, la procédure mise en place par la loi de juillet 2010 fixait les conditions précises de procédure pour en assurer une réelle transparence. Un délai minimum de huit jours était ainsi prévu entre la proposition de nomination et l'audition publique par les commissions. Quelles règles avez-vous fixé, qui puissent équivaloir à une telle transparence, pour la désignation par le CSA des présidents de ces sociétés ?

M. Olivier Schrameck. – Tout d'abord, nous avons strictement appliqué la loi et la jurisprudence constitutionnelle. La loi a prévu de se fonder sur un projet stratégique, qui a mis en place des conditions préalables d'appréciation de compétences et d'expérience. Nous avons mis en œuvre une procédure que nous avons annoncée par des communiqués de presse successifs, qui ont conduit à un choix très largement ouvert : à la différence des cas précédents, il y a eu, s'agissant de Radio France, douze candidats ou candidates et, s'agissant de France Télévisions, trente-trois.

La question s'est posée de savoir si nous devons rendre publics les noms et les auditions elles-mêmes. En ce qui concerne les noms, nous avons – et c'est la seule différence entre Radio France et France Télévisions – adopté une démarche légèrement différente pour France Télévisions, dans la mesure où plusieurs des candidats qui pouvaient se réclamer d'une très grande compétence et d'une très grande expérience nous ont fait savoir que la condition de leur candidature était que leur nom ne fut pas rendu public par le CSA.

Parmi les sept candidats auditionnés par le CSA, trois d'entre eux, que je ne puis naturellement citer, en ont notamment fait la condition même de la poursuite de leur démarche de candidature.

En ce qui concerne les auditions, nous avons été contraints par la décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2000, qui indique très clairement qu'il n'est pas possible de rendre les auditions publiques dès lors que – et je me permets de citer cette décision – *« ne serait plus assurée en pareil cas l'entière liberté de parole tant des candidats que des membres du Conseil eux-mêmes, condition nécessaire à l'élaboration d'une décision collégiale éclairée, fondée sur la seule prise en compte de l'intérêt général et du bon fonctionnement du secteur public de l'audiovisuel dans le respect de son indépendance »*.

Le Conseil constitutionnel a même relevé que *« la publication intégrale de ces auditions et débats pourrait porter atteinte à la nécessaire sauvegarde du respect de la vie privée des personnes concernées »*.

Nous sommes tout à fait conscients du problème et, dans une déclaration collective, les huit membres du CSA, le 4 juin 2015, ont à la fois marqué qu'ils assumaient complètement le choix qui avait été le leur, qu'ils n'avaient subi aucune pression et que les délibérés s'étaient déroulés dans la plus totale indépendance, selon une procédure collégialement acceptée, mais qu'une réflexion pouvait assurément être utilement ouverte sur des voies de publicité plus larges, qui pourraient concerner le nom des candidates et candidats, les auditions – à condition que le Conseil constitutionnel ne soit pas conduit à s'y opposer – voire des auditions publiques de tiers intéressés, notamment de différents acteurs de l'audiovisuel.

Nous demandons à cet égard au législateur, selon notre démarche habituelle, de nous indiquer une voie à suivre, et nous pensons qu'il y a lieu de rechercher un équilibre entre le compte rendu, qui est une condition importante de la vie démocratique, et la prévention de toute pression qui pourrait déformer l'appréciation collective que le législateur nous a chargés d'élaborer.

Nous estimons par ailleurs qu'il convient de faire appel à une gamme suffisamment large de compétences et d'expériences.

Je me permets de noter que, même si les rémunérations des sociétés publiques de l'audiovisuel n'ont rien à voir avec celle des autorités administratives indépendantes, nous nous heurtons malheureusement au même problème vis-à-vis de responsables reconnus et compétents des médias ou de secteurs annexes, comme les télécommunications, qui sont extrêmement réticents à l'idée de diviser leur rémunération par deux, trois, quatre, voire plus, pour exercer des responsabilités publiques, aussi éminentes et essentielles pour le pays fussent-elles.

C'est là aussi, me semble-t-il, une question d'équilibre et c'est, je crois, au législateur qu'il incombe de déterminer cet équilibre, auquel le CSA se tiendra strictement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous avez fait référence au communiqué du 4 juin 2015, que j'ai sous les yeux, intitulé : « *Nomination à France Télévisions : un choix assumé, un débat pour l'avenir* ».

On comprend ce que signifie le choix assumé mais, s'il y a débat pour l'avenir, c'est que la situation actuelle pose problème, sans quoi le communiqué n'aurait pas lieu d'être !

M. Olivier Schrameck. – Le débat qui a eu lieu repose à la fois sur des problématiques que je viens de reprendre, dont j'ai exposé la justification, et sur un certain nombre de procès d'intention, qui m'ont même conduit à parler de déstabilisation devant la commission de l'Assemblée nationale.

Le Conseil constitutionnel a lui-même évoqué les différentes pistes que je viens de mentionner, mais ses membres ont ajouté, je les cite : « *Nous attirons toutefois l'attention sur le risque, réel, de dissuader des candidatures particulièrement intéressantes pour le bon fonctionnement de l'audiovisuel public, et de mettre en cause la précision, l'authenticité et, finalement, la sincérité des débats. Nous mesurons la difficulté à renforcer la transparence sans fragiliser l'indépendance* ». Transparence et indépendance sont un couple précieux, mais qu'il est difficile, parfois, d'unir dans la durée !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Ce pouvoir de nomination doit-il vraiment être confié à une autorité administrative indépendante ? Personnellement, je ne le pense pas. Contrairement au Gouvernement, l'autorité administrative indépendante n'est pas responsable de ses décisions devant le Parlement. Cette question mérite d'être étudiée attentivement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Même s'il s'agit de l'application de la loi...

M. Olivier Schrameck. – Madame la présidente, ce principe a été appliqué depuis la Haute Autorité de la communication audiovisuelle. Un principe tout à fait différent a été utilisé entre 2009 et 2013. Je répète qu'il s'agit là de choix du Parlement, et qu'il ne

revient pas au CSA de revendiquer ou de refuser de mettre en œuvre quoi que ce soit en la matière.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Certes, mais vous pouvez nous dire quelles sont les difficultés auxquelles vous êtes confrontés. Le Parlement prend parfois des décisions sans en réaliser les conséquences. On est dans une situation un peu particulière : votre expérience est utile, et la commission d'enquête désire vous entendre sur ce point précis.

M. Olivier Schrameck. – Je pense qu'une réflexion serait utile sur la répartition de l'accompagnement de la gouvernance des sociétés publiques. Il revient au Gouvernement, sous le contrôle du Parlement, d'exercer ses activités d'actionnaire et d'autorité de tutelle.

En revanche, le législateur a beaucoup insisté, tout récemment encore, fin 2013, sur la nécessité que le CSA puisse rendre compte au Parlement de l'activité des sociétés publiques de l'audiovisuel, et ce pour une raison fondamentale : le service public de l'audiovisuel est défini par la loi de 1986 modifiée comme la référence de toutes les qualités que le Parlement souhaite voir porter par le secteur audiovisuel. Il a pu lui paraître important, en tant qu'autorité régulatrice, que le CSA en atteste, d'où la série de rapports qui lui sont demandés.

Or, ceux-ci ne portent pas simplement sur les aspects programmatiques des sociétés de l'audiovisuel. En effet, dans la mesure où ils touchent les contrats d'objectifs et de moyens, ou les résultats des sociétés de l'audiovisuel, ils touchent également à des problèmes qui concernent la gestion des ressources humaines ou la gestion de ressources financières.

Il y a, là aussi, un équilibre entre les différentes compétences qui se trouvent exercées : compétence de nominations, qui ne touchent pas que les dirigeants, mais aussi les membres des conseils d'administration en nombre non négligeable – quatre ou cinq selon les sociétés ; évaluation *ex ante*, à travers les études d'impact et les modifications ou conclusions projetées des contrats d'objectifs et de moyens – il en est un fort important en cours de négociations à Radio France ; évaluation *ex post*, à travers les bilans annuels ; exécution des cahiers des charges et des contrats d'objectifs et de moyens ; rapport annuel général prévu par l'article 18 de la loi.

C'est un ensemble qui comporte des problèmes d'articulation et d'équilibre. Je crois que l'expérience des sociétés de l'audiovisuel public elles-mêmes, telles qu'exprimée par ses présidentes et présidents, est importante en l'espèce. Ont-elles ou non vocation à être accompagnées par une pluralité d'acteurs, au sein desquels l'autorité régulatrice a naturellement une place importante, où doit-on se trouver dans le cas classique du dialogue entre une autorité de tutelle et une société publique ? Pour l'instant, le législateur a considéré que les sociétés publiques consacrées à la communication audiovisuelle étaient dans une situation particulière, qui devait conduire à préserver au maximum l'autonomie et la largeur de compétences aujourd'hui reconnues à l'autorité régulatrice. Il pourrait en aller différemment si le législateur en décidait ainsi.

Je reconnais bien volontiers qu'il reste des ajustements à opérer en ce qui concerne le suivi de l'accompagnement multiple réalisé par l'autorité de régulation, les corps de contrôle et l'ensemble des administrations chargées de la tutelle : je veux évidemment parler du ministère de la culture et de la communication, du ministère de l'économie et des finances, et notamment de la direction du budget, comme de l'Agence des participations de l'État. Il y a là une pluralité d'acteurs qui invite à la réflexion.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ce débat ne constitue pas le fil rouge de notre commission d'enquête, mais force est de reconnaître qu'on est passé d'un système où l'on reprochait à l'exécutif politique d'avoir la haute main sur la désignation des présidents de ces sociétés audiovisuelles publiques à un système où l'on a confié cette responsabilité à une autorité publique indépendante, en pensant que cela ne poserait pas de problèmes. On se rend aujourd'hui compte, sans vouloir faire de polémiques, que les débats qui ont suivi certaines nominations sont de même nature, voire pires, que ceux ayant concerné la désignation de M. Pflimlin, qu'il s'agisse de celle de Mme Ernotte, de la décision du Conseil d'État du 17 juin 2015 relative à LCI, ou de la revente de la chaîne Numéro 23. Vous en êtes d'ailleurs conscient : dans le cas contraire, vous n'auriez pas réagi de la manière dont vous l'avez fait.

Vous allez certes nous donner votre sentiment sur l'accumulation et les difficultés liées à ces trois dossiers, mais il s'agit d'une responsabilité collective. Vous l'avez souligné, le législateur a voté des lois. Nous voyons bien, ici, au Sénat, comment les textes arrivent, s'accumulent, et la difficulté à trier le bon grain de l'ivraie parmi les projets de loi, voire les propositions de loi.

Aujourd'hui, le CSA est sur la sellette en raison des dossiers que je viens de citer. J'aimerais donc connaître votre sentiment à ce sujet. Nous ne sommes pas devant un tribunal, mais devant une commission d'enquête, qui travaille sur la question des autorités administratives indépendantes. Comment le président du CSA pense-t-il sortir de cette situation ? Une autorité administrative indépendante et, encore plus, une autorité publique indépendante, pas plus que la femme de César, ne peut être soupçonnée. Vous le savez mieux que quiconque, pour avoir servi l'État depuis toujours.

Cela signifie qu'il existe en la matière un dysfonctionnement. Je n'emploie pas d'autres termes : ce serait discourtois, et je ne dispose pas de tous les éléments pour qualifier la situation, mais cela révèle un problème.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je voudrais aller dans le sens du rapporteur, en reformulant toutefois les choses : je ne suis pas sûre qu'il faille parler de simples « ajustements ». On doit aussi se poser certaines questions de fond dans cette affaire.

Vous nommez en effet des dirigeants que vous allez contrôler. Le conflit d'intérêts qu'on avait pointé au niveau de l'État, on l'a déplacé vers le CSA ! Une autorité de nomination peut-elle se confondre avec une autorité de régulation ?

M. Olivier Schrameck. – Je vais essayer de répondre aussi complètement que possible à ces questions.

Permettez-moi tout d'abord d'insister sur le fait que les trois questionnements que vous avez soulevés sont de nature totalement différente. Tout au long de l'année, le CSA prend des dizaines de décisions plus ou moins importantes, en moyenne une quarantaine chaque semaine, dont certaines très attendues – attributions ou retraits de fréquences, etc. Ces décisions ne donnent lieu ni à polémiques, ni à contestations hors de cercles limités ou directement touchés.

Vous avez mentionné trois difficultés. Je les ai déjà rencontrées depuis deux ans et demi, et je vais les détailler l'une après l'autre.

En qui concerne la première, sur laquelle nous avons déjà échangé quelques observations, je rappelle que le principe qui consiste à confier la nomination aux membres d'un collège d'une autorité indépendante – Haute autorité de la communication audiovisuelle, Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL), puis CSA – remonte à 1982 et a été mis en œuvre de 1982 à 2009, avant d'être remis en vigueur en 2013. Il n'y a donc, à cet égard, aucune surprise, mais il existe cependant peut-être quelques nouveautés.

En premier lieu, puisque vous avez bien voulu vous-même relever que j'ai été pendant assez longtemps un observateur voire parfois un acteur de la vie publique, permettez-moi de vous dire qu'il existait un certain halo d'incertitudes sur la responsabilité pleine et entière qui reposait sur les membres du CSA. On faisait fréquemment référence au fait que d'autres influences – politiques, économiques – pouvaient jouer, et les très nombreuses démarches effectuées par des candidats pouvaient supposer que leurs interlocuteurs n'étaient pas les seuls membres du CSA.

Cette fois, nul ne peut contester, je pense, que les choix qui ont été réalisés par le CSA l'ont été exclusivement par les membres du CSA, conformément à la loi, dans le seul respect de leur conscience et, comme ils l'ont affirmé dans le communiqué de juin dernier, en dehors de toute pression, qu'elle soit politique, économique ou sociale. L'éclairage diffère donc. C'est un premier point.

En second lieu, je rappelle qu'entre 2009 et 2014, quinze lois successives ont augmenté les pouvoirs du CSA – seize si l'on compte la loi organique. Le CSA d'aujourd'hui n'est donc pas le même que celui d'hier.

Ce n'est pas non plus le même paysage audiovisuel. Nous avons désormais affaire à 240 chaînes conventionnées ou déclarées, à 22 chaînes hertziennes, 15 gratuites, 7 payantes, ou à 549 stations de radio, sans compter les services de média à la demande, les webradios, les web télévisions et les différentes fonctions que nous avons aujourd'hui à exercer.

L'environnement a complètement changé, et l'on peut observer, indépendamment de ces affaires, qui n'ont pas toujours été du meilleur aloi, que la présence du CSA est sans cesse plus intense. Cela s'explique notamment du fait des compétences additionnelles que le législateur a accepté de lui confier.

Jusqu'à présent, j'ai pu le constater en prenant mes fonctions, le contrôle de l'audiovisuel public était à mes yeux assez paradoxalement bien moindre que le contrôle du secteur privé. Avec le secteur privé, c'était pratiquement le CSA qui fixait les règles, notamment via les conventionnements ou la surveillance des déclarations.

En revanche, pour le secteur public, il y avait peu d'examens et peu de contrôles. Nous venons de créer un département consacré au secteur public au sein de la direction des programmes, mais jusqu'alors, lorsqu'on examinait l'organisation du CSA, on voyait que sur 293 agents que comportait le tableau des effectifs, ceux qui s'occupaient à temps plein du secteur public se comptaient sur les doigts d'une main.

C'est un paradoxe, car la loi met aujourd'hui le secteur public de l'audiovisuel, dans ses articles 43 et suivants, au cœur même des fonctions, des missions, des références et des modèles de la communication audiovisuelle. Prévoir un régulateur qui ne s'occupe pas d'abord de l'audiovisuel public me paraît donc comporter une certaine contradiction.

Ces trois changements peuvent expliquer que le contexte a pu substantiellement changer, une fois la compétence des nominations à nouveau dévolue au CSA, en 2013. On est passé d'un système de droit commun relevant de la responsabilité du Président de la République, en vertu de l'article 13 de la Constitution, quel que soit l'organe concerné, à un système reposant sur neuf, puis sur sept personnes.

C'est la loi : les nominations ont été le fait de neuf puis de huit personnes, respectivement pour Radio France et France Télévisions, sans aucune interférence ni pression d'une autorité ou d'une autre. Or, une autorité, ou un groupe – fût-ce un groupe d'intérêts –, privé d'influence, peut éprouver un certain mécontentement.

En ce qui concerne LCI, l'affaire n'est pas de même nature. C'est le Parlement qui a explicitement confié, par une modification de l'article 42-3 de la loi, le pouvoir au CSA de faire passer un service de télévision du payant au gratuit ou du gratuit au payant. Jusqu'à présent, c'était considéré, en vertu de la jurisprudence du Conseil d'État, comme une condition substantielle que le CSA n'était pas habilité à modifier.

Nous avons donc réalisé une première application de la loi. Celle-ci a reposé sur des auditions, des échanges, sur des études d'impact de plus de cent pages rendues publiques, et sur des motivations. Il se trouve que l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a décidé que ce n'était pas suffisant au regard de ce qu'a voulu le législateur, estimant qu'il fallait procéder en deux temps, c'est-à-dire réunir tout ce matériau à travers des études et des consultations pour élaborer l'étude d'impact puis, à nouveau, rouvrir un débat contradictoire non seulement avec les demandeurs, mais également avec tout tiers intéressé et, à leur choix, sous forme d'auditions ou de contributions. Je signale que tous ceux qui se sont manifestés à propos de l'étude d'impact de la bande 700 ont préféré l'audition à la contribution.

Il s'agit d'une procédure infiniment plus lourde, en deux temps et deux volets, qui se trouve mise en œuvre par l'application de la décision de l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État, si le législateur confirme cette interprétation. Elle va rendre infiniment plus lente et plus difficile la mise en œuvre des d'études d'impact, je me permets de le faire remarquer.

C'est un problème de procédure. Nous n'avions pas compris ainsi la volonté du législateur ; nous avons cherché intensément dans les travaux préparatoires : nous n'y avons trouvé aucune indication de cette intention.

Toutefois, la méthode employée par le CSA, à travers les études d'impact, n'a pas été en elle-même contestée. Ces études économiques, programmatiques et éditoriales ont fait l'objet d'un débat public, mais n'ont nullement été mises en cause pour le sérieux et l'approfondissement de ses analyses.

Nous réexaminerons les dossiers de LCI, Paris Première et peut-être aussi, si elle le demande, de Planète Plus, selon les mêmes méthodes, et avec la procédure redoublée que nous a prescrite l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État.

En ce qui concerne la chaîne Numéro 23, je voudrais être extrêmement clair sur deux points.

En premier lieu – et je me permettrai une seconde et dernière fois de me citer moi-même – lorsque j'ai été entendu par les commissions des affaires culturelles des

assemblées avant même d'être nommé, j'ai dit que la diversité ne saurait, dans mon esprit, se résumer à une chaîne qui s'en prévalait.

En second lieu, les choix ont été réalisés en mars 2012, mis en œuvre en novembre 2012, et l'ouverture de ces chaînes a eu lieu le 12 décembre 2012. Je n'exerçais aucune responsabilité au CSA à ces différentes dates, et je ne me considérais pas comme ayant vocation à en exercer. J'ai trouvé comme legs du collège précédent les décisions que je viens de mentionner.

J'ai toujours entendu le président de la chaîne Numéro 23 dire publiquement qu'il n'avait aucune intention de revendre à court terme la chaîne qui lui avait été attribuée. Il l'a répété à plusieurs reprises, et en plusieurs lieux : je puis donc le répéter ici.

Face au contrat annoncé, le CSA a utilisé des deux voies qui lui sont ouvertes par la loi. La première concerne la vérification des modifications de contrôle opérées en application des alinéas 1 et 2 de l'article 42-3 de la loi. Elle a débouché sur la saisine par le directeur général, en vertu de l'article L. 42-7, du rapporteur indépendant du Conseil d'État, lequel a, presque immédiatement, dans un délai inférieur à 48 heures, notifié les griefs, notamment au vu d'un pacte d'actionnaires, à la société Numéro 23. Il rendra son rapport public très prochainement, comme la loi le prévoit, en laissant un délai minimal de quinze jours, qui ressort des travaux préparatoires, afin qu'il puisse en être discuté par les parties, en particulier lors d'une séance publique au cours de laquelle le rapport sera présenté, la décision étant prise ultérieurement.

Il s'agit du seul cas dans la loi où la mise en demeure ne soit pas prévue. La sanction, le cas échéant, si elle est proposée, est votée par le collège et directement applicable, et constitue un retrait de fréquence.

La deuxième voie est celle de l'agrément ; elle est prévue par le cinquième et le sixième alinéa du même article 42-3.

Les travaux préparatoires sont muets sur les conditions dans lesquelles le CSA doit attribuer ou ne pas attribuer un agrément. Il ne saurait être automatiquement délivré dans un sens ou un autre. Ce n'est pas une politique de guichet, mais d'appréciation.

Nous attendons à ce stade le rapport des services du CSA – mais je ne le connais pas plus que vous – et l'étude d'impact en cours d'élaboration. Il apparaît que l'ensemble des critères qui sont énumérés par les articles 29, 30-1 et 31 de la loi sont susceptibles d'être appliqués.

Nous verrons quelle sera la consistance de l'étude d'impact qui sera élaborée par le CSA ; il va de soi qu'elle sera soumise à la procédure dont je viens de parler, en vertu de la décision de l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État.

Nous ferons en sorte de rendre publique cette étude d'impact le plus rapidement possible, mais la multiplicité des études d'impact auxquelles nous devons procéder, qui touchent en même temps Numéro 23, les décisions relatives à LCI, Paris Première ou d'autres, les conséquences considérables du basculement de la bande 700 et de l'extension des services haute définition liés à l'adoption de la compression MP4, les demandes très nombreuses dont nous sommes saisis par des chaînes concernant W9, D 17, D 8, Chérie 25, font que la charge du CSA est considérable. Cette charge, je vous en donne ici l'assurance,

sera menée avec le plus grand sérieux, la plus grande minutie, et dans le respect le plus scrupuleux de la loi.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous avez rappelé que le CSA avait fait l’objet de quinze modifications législatives entre 2009 et 2014. Il y a là une responsabilité collective, tant de l’exécutif que du législatif. Je doute que l’on puisse continuer à travailler efficacement à ce rythme.

Nous nous étonnons de la multiplication des autorités administratives indépendante, dont la création est souvent approuvée par le Parlement, mais l’on peut aussi s’étonner du nombre de modifications législatives qui interviennent. C’est une remarque que nous nous faisons les uns et les autres très souvent.

Pour en revenir aux questions récentes qui font débat dans les médias, ce qui est normal s’agissant d’audiovisuel, la presse, que nous lisons, même si c’est parfois sans enthousiasme, a mis en cause des fuites à propos d’un prérapport sur la gestion de M. Pflimlin. Ces fuites posent un certain nombre de problèmes. Il faut donc trouver des solutions qui permettent de sortir cette situation, je le dis avec mesure !

M. Olivier Schrameck. – Monsieur le rapporteur, c’est un problème difficile et sensible, et je comprends parfaitement que vous l’abordiez de front. Vous êtes en droit d’attendre que je fasse de même.

Je dirai que l’histoire du CSA et des organismes qui l’ont précédé a été ponctuée de fuites. Certaines ont même touché au secret des affaires. À partir du moment où vous confiez une responsabilité à un organisme collégial et qu’il ne s’agit pas de personnes formées comme de futurs magistrats administratifs, comptables ou judiciaires, sur un certain nombre de principes, ou d’individus – je ne vise personne – dont le métier a consisté pendant des dizaines d’années à se faire la recherche et l’écho d’informations, le risque existe plus au CSA qu’au Conseil constitutionnel ou à l’Assemblée générale ordinaire du Conseil d’État.

Depuis le 24 janvier 2013, date à laquelle j’ai commencé à exercer mes responsabilités, il y a eu deux exemples de fuites - et non des moindres.

Le premier a concerné un rapport que je n’avais même pas encore vu, qui a été élaboré au sein d’un groupe de travail sur la situation de France Télévisions. L’affaire a été reprise selon la procédure habituelle, examinée par le groupe de travail, puis par le collège ; elle a donné lieu à un rapport, qui a pu être critiqué, mais dont je remarque qu’il a été la référence de beaucoup, en particulier en réponse à certaines attaques du président Rémy Pflimlin lui-même.

Le second exemple découle d’un certain nombre d’articles de presse, qui ne peuvent guère laisser de doute sur la provenance des informations qui y sont dévoilées, et a trait au vote qui a eu lieu lors de la désignation de la présidente de France Télévisions.

Je n’ai jamais menacé qui que ce soit de poursuites judiciaires, mais je dois relever que l’article 5 de la loi garantit strictement le secret des délibérations, qui est même protégé par la loi du 16 novembre 2013, qui rappelle que sa transgression est strictement prohibée et punie par le code pénal.

En outre, je rappelle que l'article 40 du code de procédure pénale peut conduire le président, sur demande d'un membre ou de plusieurs d'entre eux, à saisir le juge si la fuite provient d'un de leurs collègues.

Si je peux répondre intégralement de tous mes actes et de toutes les procédures auxquelles je participe, dans le secret des délibérations, je ne suis qu'un membre d'un collègue dont j'exerce la présidence, et je n'ai ni autorité, ni vocation à surveiller les conversations, quel qu'en soit le canal, de tel ou tel de mes collègues.

Je n'ai jamais eu d'informations me permettant d'identifier la source de ces indications, vraies ou fausses. Noter une indication n'est assurément pas en confirmer la véracité : c'est simplement en caractériser la nature. Au regard du respect du secret des sources prévu par le législateur, je n'ai personnellement aucun moyen d'user d'une quelconque procédure qui permette d'empêcher ce type de phénomène, au-delà de l'autorité purement morale que l'on voudrait bien me reconnaître.

Faut-il renoncer à une obligation parce qu'en de très rares circonstances, mêmes si elles sont significatives, elle ne paraît pas avoir été observée ? Je ne le pense pas. Je crois qu'elle doit être réitérée, et je fais confiance, par principe et par raison, à la conscience de mes collègues, comme à celle des collaborateurs du CSA, pour respecter la loi.

Il faut se garder d'attacher une importance exagérée à des faits isolés. Cela me rappelle un raisonnement d'une tout autre nature, souvent opposé à l'action du CSA, qui consiste à lui demander pourquoi il contrôle avec une minutie la protection de l'enfance ou de l'adolescence, ou le pluralisme politique, puisque tout est possible et permis sur les réseaux sociaux. Je caricature, mais c'est le même type de problématique : nous devons veiller aux principes et nous assurer de leur respect chaque fois que c'est possible. C'est essentiel, et il y va de la nature et de la portée de la délibération collégiale. Je crois que cette délibération collégiale, au sein du CSA, a beaucoup apporté et continue à beaucoup apporter. Qu'il y ait eu des incidents, c'est incontestable. Ils ne sont pas limités à la période dont j'ai eu la responsabilité. Cela ne doit pas conduire à des conclusions générales négatives.

M. Pierre-Yves Collombat. – Monsieur le président, vous nous avez dit que l'environnement du CSA avait totalement changé. Vous excuserez le caractère primaire de mon observation, mais mon impression de téléspectateur est que si le paysage est certes plus encombré, il n'est pas forcément plus divers, et ce qui peut être compris s'agissant de chaînes privées, qui visent d'abord à faire de l'argent, est plus étonnant s'agissant de l'audiovisuel public. Sur le plan culturel, quand on passe les chaînes en revue, on reste souvent sur sa faim !

Vous avez affirmé que vous veilliez à la diversité des programmes. J'aurais souhaité que vous veilliez aussi au pluralisme, non pas seulement en répartissant les temps de parole au moment des élections. En matière culturelle, il s'agit d'un problème bien plus large. Ce n'est qu'une impression, mais vous me direz si vous la partagez ou non.

Pour prendre le problème par un autre bout, j'ai l'impression que les choix s'opèrent entre des personnes qui ont finalement toutes le même profil. Pour vous, c'est une question de compétences, d'expérience, etc., mais on a surtout un sentiment d'uniformité, là où on aurait attendu plus de variété.

Cela me fait penser à la justification que François Léotard avait fournie lorsque TF1 avait été privatisée au profit de Francis Bouygues, qui constituait soi-disant le

« mieux-disant culturel ». Je crains que ce ne soit une formule de rhétorique qui entre peu dans les choix qui sont arrêtés. Je souhaite me tromper complètement ; si c'est le cas, vous me rassurerez complètement, je n'en doute pas !

M. Olivier Schrameck. – Je crois que, derrière votre intervention, se profilent deux préoccupations majeures, la diversité et la qualité. Les deux sont liées dans votre esprit, me semble-t-il.

La diversité est un problème constant auquel nous nous heurtons. Je rappelais tout à l'heure que nous y consacrerons un colloque cette année. Il s'agit d'un outil de promotion des médias. J'ai parfois employé la formule suivante, ces dernières semaines : « Pour mieux rassembler, il faut plus complètement ressembler ». Un des problèmes que connaissent les médias vient de ce que certaines catégories de la population, même si je n'apprécie guère de tronçonner une population en catégories – classes d'âge, conditions sociales ou d'habitat – ne se reconnaissent pas toujours vraiment dans les émissions qui leur sont proposées.

C'est pourquoi nous avons élaboré un prérapport, que nous avons soumis à une procédure contradictoire auprès des chaînes de télévision, qui sont en train de faire leurs observations. Nous publierons donc un rapport supplémentaire, que nous vous adresserons sur ce sujet, car nous le pensons extrêmement important.

Nous ne pouvons avoir, s'agissant de la représentation de la diversité au sein des programmes des chaînes, qu'un pouvoir de stimulation et d'incitation. Nous entrons dans la semaine du 14 juillet. Nous avons enregistré un message, à l'initiative de notre collègue Mémona Hintermann-Afféjee, ainsi libellé : « Nous sommes la France », qui sera reproduit tout au long de la journée, ainsi que sous des formes de rattrapage tout au long de la semaine, et qui sera également présent sur le site du CSA. Il sera étendu, pour la première année, à toutes les radios – et elles sont très nombreuses – qui veulent bien s'y associer.

Cela marque bien nos limites, car nous n'avons ni l'argent pour financer ces séquences, ni la force juridique pour les imposer. Sans doute d'ailleurs une méthode unilatérale ne serait-elle pas très satisfaisante.

Par ailleurs, lorsque nous nous heurtons à certaines anomalies, nous nous devons de rappeler que la loi nous a confié le pouvoir d'intervenir une fois la diffusion opérée, par crainte, bien évidemment, que nous soyons tentés d'exercer le moindre pouvoir de censure. Ce n'est nullement notre état d'esprit, mais le principe posé par la loi est cardinal.

En ce qui concerne la diversité même des chaînes et des stations à laquelle vous avez fait référence, c'est incontestablement en soi un facteur positif que d'offrir au public une gamme aussi large que possible de programmes. Cela soulève des difficultés, notamment les distinctions entre télévision payante et télévision gratuite, qui sont l'un des grands sujets des médias d'aujourd'hui. On pense en particulier aux retransmissions des manifestations sportives. Il est vrai qu'il peut y avoir des effets de doublon ; on peut avoir l'impression, face à certaines chaînes ou certaines stations dites « généralistes », « mini-généralistes » ou « semi-généralistes » – les spécialistes ne sont pas avares de termes – que la profusion n'est pas nécessairement une garantie de richesse et de liberté de choix.

J'ai personnellement insisté sur le fait qu'il y a, dans l'évolution des médias d'aujourd'hui, en particulier la télévision, un phénomène qui peut être inquiétant dans le passage d'une télévision de l'offre séquencée, programmée, dans sa diversité affichée par les

différentes chaînes, à une télévision à la demande, façonnée selon les penchants antérieurement exprimés par les téléspectateurs, en particulier par l'application d'algorithmes plus ou moins complexes, susceptibles d'enfermer et de cloisonner ceux-ci dans des goûts supposés être les leurs, par nature et dans la durée, en les privant de l'ouverture, de la curiosité intellectuelle et de l'envie de voir ce qu'ils n'ont pas eu immédiatement la tentation de regarder.

Vous avez tout à fait raison : la profusion n'est pas une garantie en elle-même. Elle doit s'allier à un souci de qualité. Cette interrogation, vous l'avez aussi souligné, est au centre de nos réflexions sur la télévision publique. Je rappelle qu'en 2014, nous avons rédigé un rapport particulier sur la programmation culturelle à la télévision publique. « *L'été et la nuit* » est le titre de l'étude assez connue d'une personnalité sur la tentation de remplir ses obligations à des moments de faible écoute. On la retrouve chez beaucoup de nos interlocuteurs, en particulier dans des radios ou des chaînes musicales.

Nous devons sans cesse nous focaliser sur des problèmes qualitatifs plutôt que quantitatifs. C'est la raison pour laquelle la régulation me semble irremplaçable, car la réglementation ne peut fixer que des quotas généraux, permanents, stables, lesquels donnent lieu à des tentations d'évasion dans leur application concrète, alors que la régulation, réactive, interactive, immédiate, mobile, permet un véritable dialogue, fut-il un dialogue *a posteriori* qui permette d'orienter pour le futur les politiques des différentes chaînes et stations.

Reste que nous devons respecter la responsabilité éditoriale des chaînes et des télévisions. Si nous souhaitions nous faire programmeurs à la place des programmeurs, il nous serait justement reproché d'aller au-delà de nos pouvoirs d'autorité administrative indépendante.

Quant à la diversité des dirigeants, on a tendance à se focaliser en particulier sur le dirigeant principal de telle ou telle société, ou de tel ou tel groupe. Il existe des compétences variées – gestion financière, humaines, économique – des compétences de programmation, d'antenne, d'information. Le rôle d'un groupe important, quel qu'il soit, est de faire se réunir et s'agréger, pour la plus grande qualité possible des programmes, ces différentes compétences.

La désignation d'un président ou d'une présidente à la tête d'un grand groupe ne vaut pas garantie pour la programmation de telle ou telle des chaînes du bouquet de ce groupe.

M. Pierre-Yves Collombat. – On a quand même l'impression que c'est un jeu des chaises musicales ! Ce sont toujours les mêmes qui se partagent les responsabilités. C'est un vrai problème.

Y a-t-il une différence entre l'audiovisuel public et le privé ? Qu'est-ce que cela aurait d'extraordinaire pour l'audiovisuel public que d'autres règles que celle de l'audience ou du marketing influent sur le choix de la programmation ?

Il ne s'agit pas uniquement de faire respecter la loi dans le secteur privé ! La commission de la concurrence est là pour s'en occuper ! C'est bien parce qu'il s'agit d'un domaine particulier que l'audiovisuel bénéficie d'une instance spécialement chargée du sujet. Veiller au respect des règles de la concurrence n'est pas un problème spécifique à l'audiovisuel ! Les fréquences sont un bien public : c'est bien là le fond du débat...

M. Olivier Schrameck. – Certainement.

Le débat que vous soulevez est d'une telle ampleur qu'on ne peut y apporter que des éléments de réponses.

Tout d'abord, je note que l'un des reproches essentiels qui a été fait à la désignation de la future présidente de France Télévisions est qu'elle n'a pas exercé de responsabilités équivalentes dans l'audiovisuel public ou privé. Cela démontre que le réflexe général a été précisément contrebattu par le CSA, qui a voulu choisir une personnalité dont les qualités étaient incontestables, et qui, précisément, apportait une expérience nouvelle dans le métier. Il a été rappelé à cette occasion que M. Meheut n'exerçait aucune compétence dans l'audiovisuel lorsqu'il a reçu les responsabilités qui sont les siennes au sein du groupe Canal Plus, pas plus que M. Le Lay au sein du groupe TF1. Par conséquent, allier la compétence et la diversité n'est absolument pas contradictoire : c'est un argument qui pourrait être versé au débat qui a eu lieu ces dernières semaines.

En ce qui concerne l'évaluation de la qualité, je me permets de me référer au projet stratégique de Mme Ernotte, qui a été rendu public. Celle-ci insiste sur la nécessité de privilégier le « qualimat » sur l'audimat, et de mettre en œuvre un baromètre de satisfaction.

Pour ce qui est des chaînes privées, il m'est plus difficile de vous répondre : comme vous le savez, les chaînes gratuites dépendent des ressources publicitaires. C'est d'ailleurs l'un des éléments fondamentaux de la problématique, qui a été débattu à propos de LCI, de Paris Première, et de Planète Plus.

Pas plus que dans un autre métier, on ne peut s'improviser dans une fonction aussi difficile que celle de responsable d'un groupe de l'audiovisuel, mais je crois comme vous que cette sorte de fonctionnement en vase clos, qui peut transparaître à travers le discours de certains acteurs – je ne parle pas que des éditeurs – n'est pas nécessairement un gage de qualité, de renouvellement, ni d'invincibilité dans la durée. La création culturelle est très largement fondée sur l'innovation, ce que reflète, en ce qui concerne France Télévisions, le diagnostic porté par la future présidente de ce groupe.

M. Jean-Louis Tourenne. – Quelle appréciation portez-vous sur les programmes, sur leur nature et leur contenu, ainsi que sur les éventuels conflits d'intérêts entre des sociétés qui sont l'objet de grandes commandes de l'État et qui possèdent des chaînes importantes dont la diffusion est extrêmement large ? Cela conduit-il à des perversions et à des dérives en matière de programmes que vous êtes capables d'apprécier, voire de corriger ?

Je comprends que la réponse puisse être difficile ; malgré tout, c'est une question permanente qui se pose sur la possibilité de disposer de grands médias, tout en étant dépendant de l'État pour d'autres activités.

En second lieu, pensez-vous que vos missions seraient moins efficaces et que leur exercice serait moins aisé si, au lieu d'être installés à Paris, vous vous trouviez à Rennes, Brest, Limoges ou Montpellier ? Quelle est la raison qui exige que vous soyez à Paris ? Quelle en est la plus-value, alors que vous pourriez participer à l'aménagement du territoire, et connaître un autre terrain que celui que vous fréquentez habituellement ? Vos missions en seraient-elles plus difficiles ?

M. Olivier Schrameck. – Ce sont là deux questions très différentes.

La première a trait au problème général des cumuls au sein des médias et en dehors des médias. Cette question a connu des législations successives. La dernière remonte à 1994. Elle a régi ce que l'on appelle le « plurimédia » ou « transmédia », et les cumuls de responsabilités. Il existe des plafonds de concentration aussi bien en matière de télévision, quant au nombre des chaînes – sept –, ou quant à l'importance de l'audience, qu'en matière de radio. C'est l'objet d'un rapport transmis récemment au Parlement. Le problème a été débattu à plusieurs reprises dans la vie publique de savoir si certaines activités étaient ou non conciliables.

Vous me permettez de vous répondre sur ce point que c'est une question éminemment politique, et que le CSA n'a vraiment pas à se prononcer sur la capacité d'un groupe implanté dans les médias à s'engager dans d'autres activités : il sortirait complètement de ses compétences !

M. Jean-Louis Tourenne. – Ma question n'était pas celle-là !

Je comprends fort bien que ce ne soit pas de votre responsabilité, ni de votre compétence, mais ressentez-vous vous-mêmes une certaine influence sur le contenu des programmes et sur ces programmes eux-mêmes du fait de ces concentrations ?

M. Olivier Schrameck. – Ma réponse va peut-être vous décevoir, mais je ne puis en donner d'autres : la question n'a jamais été délibérée au sein du collège du CSA. Aucun fait précis ne nous a conduits à nous interroger sur cette question.

Si c'est mon opinion personnelle que vous me demandez, je suis forcé, tout en ayant conscience d'être devant une commission d'enquête, de respecter le devoir de réserve lié à mes fonctions. Je ne peux, en tant que président du CSA, me livrer devant vous à des appréciations à caractère purement personnel.

En ce qui concerne la territorialisation, il existe des raisons objectives pour qu'il existe un établissement principal en région parisienne. Cela tient tout simplement au contact physique et concret avec l'ensemble de nos interlocuteurs. Les pouvoirs publics, qui sont très importants pour nous, sont installés en région parisienne. L'ensemble des sièges des grandes sociétés nationales de radio et de télévision le sont également. D'ailleurs, notre implantation à Issy-les-Moulineaux, qui est limitrophe du XV^e arrondissement, nous permet d'être voisins d'un certain nombre de sociétés, comme l'Institut national de l'audiovisuel (INA), France Médias Monde, Eurosport, Orange, Bouygues, qui pratiquent des activités semblables ou voisines de la sphère de la régulation qui est la nôtre.

En revanche, je suis persuadé que le CSA ne doit rester, ni dans les faits, ni en image, comme une institution parisienne. C'est une institution des territoires. C'est pourquoi, depuis que j'ai pris mes responsabilités, j'ai porté constamment l'accent sur l'importance du rôle des comités territoriaux de l'audiovisuel. Mon souci, avec le directeur général et le directeur général adjoint, est d'accroître sans cesse leurs compétences et leurs moyens.

Je vous en donnerai comme exemple le fait que nous venons de leur transférer, outre les compétences en matière de radio locale, les compétences en matière de télévision locale. Tout ce qui est territorial, dans le monde de la radio et de la télévision, doit relever au premier chef des comités territoriaux de l'audiovisuel. Nous venons d'abandonner une pratique qui avait cours jusqu'à présent, qui permettait de contredire une décision du comité

territorial de l'audiovisuel, de l'inviter à en prendre une nouvelle, différente de la première, et conforme à l'orientation que nous lui donnions.

Chacun doit détenir ses propres responsabilités. Le principe veut que c'est le comité territorial de l'audiovisuel qui décide. Il le fait dans plus de 95 % des cas. Lorsqu'il y a une différence d'appréciation, qui peut parfaitement s'expliquer du fait d'une contradiction entre une optique locale et une optique nationale de la régulation, le CSA doit prendre ses responsabilités, évoquer l'affaire et décider de ce qui lui paraît approprié.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je voudrais que vous preniez conscience du fait que l'argument que vous venez d'employer relève de la logique qui préside à toutes les concentrations ! Cette nécessaire promiscuité aboutit inévitablement à rassembler autour d'un même pôle tous ceux qui doivent travailler ensemble. Avec cette logique, il faudrait que toutes les mairies quittent leur commune pour s'installer près du ministère de l'intérieur, parce qu'il existe de nécessaires voisinages...

M. Olivier Schrameck. – Je sais que je ne vous apprendrai rien, mais le législateur a voulu que les comités territoriaux de l'audiovisuel soient des échelons déconcentrés du CSA : ce ne sont pas des mairies ! Si le législateur décide de créer des conseils régionaux, des conseils départementaux, et des conseils communaux de l'audiovisuel, cette décision sera appliquée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Toutefois, cela se produit souvent au détour de tout un tas de textes. La difficulté est de tout rassembler et d'avoir une vue globale des choses.

M. Michel Canevet. – Assurant le suivi des crédits du programme 308 pour la commission des finances, je voudrais évoquer quelques questions financières et matérielles.

Vous avez rappelé que le budget du CSA avait diminué de 13 % depuis 2013 ; cela correspond à l'effort qui est demandé à l'ensemble des administrations publiques, aux collectivités locales et à beaucoup d'autres partenaires : il faut en effet que l'argent public soit géré avec la plus grande rigueur possible.

Or, j'observe qu'en ce qui concerne l'exercice 2015, le budget du CSA augmente assez significativement, passant de 35,7 millions d'euros en 2014 à 38,1 millions d'euros en 2015, s'agissant des crédits de paiement. Comment justifiez-vous cette augmentation importante ?

Le rapporteur a par ailleurs évoqué un certain nombre d'articles parus dans les médias dans différentes affaires. Vous avez bien voulu nous apporter un certain nombre d'explications sur les dossiers en cours. Je me rappelle, l'année passée, qu'un hebdomadaire satirique paraissant le mercredi avait évoqué la manière dont s'opéraient vos déplacements en province. Pourriez-vous nous apporter des explications à ce sujet ?

Enfin, disposez-vous d'un cabinet ? Si tel est le cas, de combien de personnes est-il composé ? Quelles sont ses fonctions précises ?

M. Olivier Schrameck. – L'augmentation dont vous parlez est optique : elle tient à notre transformation en autorité publique indépendante, qui nous conduit à acquitter la taxe sur les salaires. C'est une mesure d'ordre décidée dans le cadre de la négociation budgétaire.

En ce qui concerne les deux déplacements dont il a été question, il s'agit de déplacements qui, l'un pour des raisons liées à une prise de parole nécessaire, pour laquelle je suis malgré tout arrivé avec une demi-heure de retard, et l'autre pour des raisons d'éloignement, rendaient l'utilisation de la voiture de service dévolue aux besoins du président dans l'exercice de ses fonctions parfaitement justifiable et financièrement équilibrée par rapport à des frais de location ou de taxi, à mes yeux comme à ceux de la direction générale. Je souligne que je n'utilise bien entendu ce véhicule que dans l'exercice strict de mes fonctions.

En ce qui concerne le cabinet, je relève tout d'abord que c'est un problème de choix des affectations à l'intérieur du tableau des emplois. Cela n'a rien à voir avec la problématique que je connais un peu, et sur laquelle j'ai écrit quelque peu, des cabinets ministériels, pour lesquels on ajoute des ressources supplémentaires en faisant appel à des compétences extérieures de la fonction publique, ou même d'ailleurs.

En quoi consiste-t-il, ce fameux cabinet ? Il comporte un directeur de cabinet, comme c'était le cas pour MM. Bourges et Baudis. J'ai pensé qu'il était utile qu'un fonctionnaire des services de très grande qualité vienne me seconder, car l'expérience publique m'a appris que le lien entre l'administration et le collaborateur personnel du président est très important pour la connaissance de l'administration dans sa diversité et sa qualité. Ce cabinet compte également un chef de cabinet pour organiser les très nombreuses manifestations auxquelles nous participons, un conseiller ou une conseillère pour la communication, qui est d'ailleurs la même que pour mon prédécesseur, et de grande qualité, enfin un chargé de mission, qui m'aide à rassembler la documentation nécessaire aux prises de parole que je suis conduit à effectuer en général plusieurs fois par semaine.

J'ajoute que, par rapport à d'autres autorités, le milieu des médias est très particulier. Je dois avoir des contacts permanents avec l'ensemble des pouvoirs publics et des médias. Quant à la communication, comment imaginer que le CSA puisse être privé d'un conseiller ou d'une conseillère chargée de la communication ?

M. Claude Raynal. – Vous avez évoqué à l'instant les télévisions locales. On a l'impression que ce modèle est aujourd'hui à bout de souffle. Dans le Sud, Télé Toulouse vient de fermer, après les chaînes locales de Montpellier et de Marseille. Certains acteurs émettent vaguement la volonté de reprendre les fréquences, sans qu'un modèle ne se dessine aujourd'hui très clairement. Pensez-vous qu'il en existe aujourd'hui un permettant de faire vivre les réseaux de télévision locale ou est-ce derrière nous ?

S'agissant du rôle du CSA en matière d'éthique, je trouve, à titre personnel, qu'il existe une grande variété de chaînes par rapport au passé, mais je trouve les chaînes d'information en continu aujourd'hui extrêmement critiquables du point de vue déontologique. Les choses vont de plus en plus vite et les informations sont de moins en moins contrôlées. On assiste à une course effrénée, dont l'impact est considérable sur les réseaux sociaux, qui servent de relais. Cela renvoie une image très négative et maintient une chape de plomb sur le pays. Quand on regarde CNN ou la BBC, où les informations sont justes, on n'a pas cette impression. Étudiez-vous cette problématique ? Quelles règles éthiques demandez-vous à ces chaînes d'appliquer ?

M. Olivier Schrameck. – Les télévisions locales sont d'une très grande importance, et la place qu'elles occupent me frappe à chaque fois que je me déplace sur le territoire.

C'est un monde économiquement très instable, qui connaît beaucoup de disparitions, mais aussi beaucoup de naissances. Depuis le début de l'année, nous avons fait quatre appels d'offres. À chaque fois, des candidats ont été susceptibles d'être retenus, mais toutes les procédures ne sont toutefois pas allées à leur terme.

Récemment, en Île-de-France, la renonciation à une fréquence par le groupe NRJ a donné lieu, dans un premier temps, à treize puis à onze candidatures. Nous avons passé toute une journée à auditionner les candidats, qui montraient des ambitions, des vocations et des appétits divers et variés. Il ne faut donc pas être trop pessimiste.

En revanche, il faut avoir conscience de la très grande fragilité de ces télévisions locales et, en particulier, de leur dépendance, au centre des débats à propos de Télé Toulouse, par rapport aux collectivités publiques qui les soutiennent plus ou moins : elles sont, elles aussi, aujourd'hui frappées par les contraintes des finances publiques – vous le savez mieux que quiconque.

L'appétit et le dynamisme demeurent, mais l'environnement est de plus en plus difficile. Je voudrais, sur ce point, insister sur la préoccupation qui s'est fait jour au sein du CSA concernant une meilleure coordination entre les stations régionales, qui comportent parfois des antennes départementales de France 3, et les chaînes de télévision locale. Il existe parfois de très bons exemples de coordination, mais aussi une certaine ignorance, voire des affrontements feutrés.

Il ne faut cependant pas renoncer à soutenir les télévisions locales, qui sont fondamentales pour faire vivre les territoires. Accepter leur repli, c'est s'inscrire dans une optique générale à laquelle je sais à quel point votre Haute Assemblée est hostile, à juste titre.

La problématique à propos de laquelle vous posez une question a été très présente dans l'étude d'impact concernant LCI. J'ai d'ailleurs noté des déclarations de dirigeants de TF1 qui ont fait savoir que, s'ils présentaient au CSA de nouveaux projets, ce serait dans une optique éditoriale différente. C'est une marque du débat que vous venez de soulever.

Il est sûr que l'absence de recul, la recherche de recettes publicitaires, la concurrence des réseaux sociaux, sur laquelle les intéressés insistent beaucoup, fait qu'il existe une tentation d'information à tout prix. Celle-ci peut être à nos yeux, dans certains cas, déviante.

Un contentieux devant le Conseil d'État est en cours, et je ne sais ce que celui-ci dira, mais nous avons affirmé que, pour une chaîne publique, montrer les derniers instants d'un policier assassiné et faire entendre ses cris de grâce était attentatoire à la dignité humaine - même s'il nous a été répondu que CNN ou Al Jazeera faisaient la même chose.

Nous avons pensé qu'indiquer la présence de personnes que ne connaissaient pas des assassins dans des locaux qu'ils occupaient, ou de personnes susceptibles d'être prises en otage, montrer un assaut dont risquait de dépendre la vie d'autres personnes pouvait constituer une atteinte à la préservation de la vie d'autrui, à la sauvegarde de l'ordre public, ou encore à la dignité de la personne humaine.

Nous n'avons pas entendu beaucoup de voix, en dehors du CSA, s'élever pour le dire ! Cela ne nous désoriente pas, mais nous confirme dans la vocation singulière et peut-être irremplaçable du CSA, qui est d'attirer l'attention sur les déviances et les anomalies possibles,

heureusement rares, susceptibles de se manifester. Nous le faisons dans l'exercice de notre responsabilité collective, et sous le contrôle du juge.

Même si aucun sondage n'est paru sur ce point, cela peut correspondre à une sensibilité du public, pour lequel la responsabilité éditoriale, tout comme pour nous, est fondamentale. Ce qui différencie une chaîne de télévision, quelle qu'elle soit, quel que soit le type d'informations qu'elle produit, d'un réseau social sur lequel on poste des messages ou des vidéos, c'est la responsabilité éditoriale, qui consiste à analyser, à étudier, à sélectionner et à présenter les informations que l'on diffuse !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le fait que vous estimiez que le CSA ait été assez seul à réagir à propos de certains comportements des chaînes d'information en continu à la suite des attentats terroristes constitue un message clair.

Toutefois, le CSA a les moyens d'agir, qui sont prévus par la loi. Ceux du Parlement sont relativement limités, y compris vis-à-vis de chaînes publiques comme France 3, lorsqu'elles vomissent sur le Sénat ! Même si vous avez réagi à ce sujet, on ne peut pas dire que les réactions de la Haute Assemblée vis-à-vis de la chaîne ont été suivies d'un quelconque effet !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Monsieur le président, je vous remercie d'avoir répondu à nos interrogations.

M. Olivier Schrameck. – Merci à vous.

La réunion est levée à 18 heures 13.

Mercredi 8 juillet 2015

- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente –

La réunion est ouverte à 14 h 40.

Audition de Mme Marie-Françoise Marais, présidente de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous entendons Mme Marie-Françoise Marais, présidente de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi), créée par la loi du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la création sur Internet, dite Hadopi I, qui la qualifie d'autorité publique indépendante. Cette loi instaure la réponse graduée en matière de lutte contre le piratage sur Internet, en particulier par des outils d'échange *peer-to-peer*, et en confie l'application à la nouvelle Hadopi. Cette dernière reprend les missions précédemment dévolues à l'Autorité de régulation des mesures techniques (ARMT) créée sur une initiative sénatoriale par la loi du 1^{er} août 2006 relative aux droits d'auteurs et aux droits voisins dans la société de l'information.

L'Hadopi comprend deux organes distincts. Le collège d'abord, composé de neuf membres nommés par le Conseil d'État, la Cour des comptes, le Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique, les ministères concernés et le Parlement. Il est renouvelé par tiers tous les deux ans et présidé par vous-même, magistrate à la Cour de cassation, élue par le collège. Celui-ci met en œuvre les missions confiées par la loi à l'institution à l'exception de

la réponse graduée. Le deuxième organe est la commission des protections des droits (CPD), présidée par Mme Mireille Imbert-Quaretta, composée de trois magistrats respectivement issus de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes. Cette commission, indépendante du collège, a la responsabilité de la réponse graduée.

Vous nous exposerez les missions de l'Hadopi définies par la loi du 12 juin 2009 et précisées par la loi du 28 octobre 2009 relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur Internet, dite Hadopi II.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marie-Françoise Marais prête serment.

Mme Marie-Françoise Marais, présidente de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet. – Merci de me recevoir. Ces rencontres sont toujours très enrichissantes car elles nous obligent à approfondir la réflexion sur notre institution et à préciser les voies que nous devons explorer.

Tout d'abord, je voudrais revenir sur les raisons qui ont poussé à la création de l'Hadopi. Les pouvoirs publics ont estimé qu'ils ne pouvaient se désintéresser du piratage qui prenait une ampleur sans précédent : ils devaient réagir, mais pas n'importe comment. Une période de maturation était nécessaire. Comment en effet réagir face à un phénomène qui ne concernait pas les délinquants habituels mais des personnes qui, par ailleurs, respectent les lois et qui, pour certaines, n'avaient même pas conscience de les enfreindre ? Il n'y avait à l'époque en droit qu'une seule incrimination pour les sanctionner : la contrefaçon, qui est punie de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende. Ces sanctions n'étaient bien évidemment pas adaptées à la problématique du téléchargement illégal.

La loi de 2006 disait que tout abonné à Internet devait veiller à ce que ses connexions ne serve pas à des usages illicites, mais cette obligation n'était assortie d'aucune sanction. Face à ce vide juridique, le législateur a souhaité confier à une autorité administrative indépendante (AAI) le soin de surveiller les comportements des internautes. Il a alors été envisagé une riposte graduée : cette autorité pourrait prononcer des amendes mais aussi couper l'accès à Internet après trois mises en demeure. Le Conseil constitutionnel en a jugé autrement, estimant que si la propriété intellectuelle était un droit fondamental, ce qui nous réjouit, la liberté d'expression et la liberté d'opinion lui prévalaient : or une coupure d'Internet portait atteinte à ces libertés. Ainsi, seul le gardien naturel des libertés, à savoir le juge, devait avoir le droit de prononcer une telle sanction.

C'est pour cette raison que nous sommes passés d'une « riposte graduée » à une « réponse graduée » et que l'Hadopi a conservé le pré-pénal, et acquis la faculté de renvoyer les dossiers devant le juge. En outre, grâce au Sénat, nous avons reçu la mission d'encourager le développement de l'offre légale, ce qui intéresse nombre d'utilisateurs. Enfin, nous sommes chargés de l'observation étant donné du peu d'informations dont nous disposons. Nous devons également publier des indicateurs et réguler les mesures techniques.

Le 8 janvier 2010, quand j'ai poussé pour la première fois la porte des bureaux que le ministère de la culture mettait à notre disposition, il n'y avait que quelques bureaux, des chaises et un vieil ordinateur. J'étais bien seule. Il a fallu construire cette autorité à partir de rien. La première recommandation que nous avons faite le 1^{er} octobre 2010 représentait un véritable exploit. Il a fallu quatorze décrets et deux années pour être réellement opérationnels. Voilà donc quelle fut la naissance de l'Hadopi.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Merci pour cette présentation très intéressante.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – En quoi l’existence de l’Hadopi est-elle utile ? Pourquoi ne serait-elle pas absorbée par le CSA ? En quoi considérez-vous qu’une autorité indépendante est utile ?

Mme Marie-Françoise Marais. – Je me suis posé cette question à de nombreuses reprises. Cela dit, l’Hadopi existe par la volonté du législateur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Et si le législateur décidait de la supprimer, qu’en penseriez-vous ?

Mme Marie-Françoise Marais. – Je n’ai pas d’états d’âme. Notre existence n’a pas été facile. On parlait régulièrement de nous supprimer, de nous transférer, de nous fusionner... Difficile d’avancer dans de telles conditions.

Sommes-nous légitimes ? Tous les présidents des AAI que vous allez auditionner vous répondront par l’affirmative. Chaque autorité a un objet spécifique, un métier particulier. Pour notre part, notre identification est forte. Avant même notre création, certains tiraient à boulets rouges sur cette future autorité. Mais cette identification montre l’attachement des pouvoirs publics au droit de la propriété intellectuelle et il s’agit d’un atout auprès de nos interlocuteurs étrangers.

En outre, nous avons un réel effet bouclier : notre exposition est telle que nous parons les coups pour les administrations centrales. Enfin, nous protégeons les données personnelles des particuliers. La commission de protection des droits (CPD) est totalement indépendante de l’Hadopi afin de protéger les données personnelles sensibles. Je comprends l’obsession de la présidente de la CPD qui veille à une étanchéité parfaite. Les ayants droit qui constatent une infraction n’ont pas accès aux données personnelles. On a craint à une époque une faille lors du recueil des adresses IP : la CPD a demandé une expertise et l’expert auprès de la Cour de cassation a estimé que le système en place était robuste.

Victoria Espinel, conseillère du président Obama, défend une tout autre logique. Aux États-Unis, les intrusions du législateur sont perçues comme une atteinte à la liberté. C’est pourquoi la réponse graduée y est mise en œuvre par une association. L’approche française est totalement différente : un système privé serait considéré par nos concitoyens comme un petit arrangement entre amis.

Enfin, la lutte contre le piratage et le développement de l’offre légale me semblent complémentaires, mais pourraient néanmoins être dissociés et confiés à d’autres. J’ajoute que l’Hadopi compte 52 personnes, ce qui en fait une très petite administration.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Les petits ruisseaux font les grandes rivières.

Mme Marie-Françoise Marais. – Certes, mais une taille réduite est le gage d’une plus grande réactivité, adaptée aux évolutions de notre temps. Une fusion avec le CSA ne le permettrait sans doute pas. Bien entendu, le législateur peut concevoir d’autres systèmes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous estimez que l’Hadopi sert de bouclier, mais cet argument est difficilement recevable : chacun doit assumer ses responsabilités. Le délitement de l’État n’est pas une bonne chose pour la République.

Dans de nombreux domaines, l'État est amené à utiliser des données personnelles et il le fera de plus en plus à l'avenir, dans le cadre de ses missions institutionnelles. Faut-il une autorité indépendante pour que les données personnelles de nos concitoyens soient protégées ? Cette question mérite d'être posée.

Mme Marie-Françoise Marais. – Je n'ai pas la prétention de dire qu'un service de l'État serait incapable de le faire à notre place. Mais nous sommes confrontés à de forts antagonismes entre les ayants droit, les intermédiaires techniques – fournisseurs d'accès Internet (FAI) et hébergeurs – et les divers utilisateurs. Le législateur a voulu une autorité indépendante mais une autre forme juridique était et reste envisageable.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Pour que vive l'Hadopi, il faut des moyens et du personnel. La subvention de l'État a régulièrement diminué. Pouvez-vous nous en dire plus ? Vous avez constitué un bon matelas au départ et vous le consommez depuis quelques années.

Mme Marie-Françoise Marais. – Nous avons subi une première diminution de notre budget en 2012, avec 10 % de crédits en moins, ce qui nous a conduits à réduire drastiquement nos dépenses en internalisant des services et en réduisant les frais de communication et de représentation.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Dans votre dernier rapport, il est dit que vous exécutez de manière élevée votre budget, ce qui est positif. Ce n'est pas le cas de toutes les autorités indépendantes.

Mme Marie-Françoise Marais. – L'année 2012 fut bénéficiaire, ce qui a alimenté le fonds de roulement. En 2013, nous avons subi une réduction de 32 % : nous avons connu notre premier résultat déficitaire et il nous a fallu prélever environ 1,6 million d'euros sur notre fonds de roulement. En 2014, les crédits ont encore diminué de 20 %.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – D'après mes informations, vous avez subi une diminution de 51 % en trois ans.

Mme Marie-Françoise Marais. – C'est exact. En 2014, nous avons eu un deuxième résultat déficitaire et nous avons à nouveau ponctionné notre fonds de roulement à hauteur de 2,5 millions.

Cette année est catastrophique, avec des moyens réduits encore de 20 %.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Sans compter le gel de 7 % appliqué à tous les opérateurs.

Mme Marie-Françoise Marais. – J'ai tiré le signal d'alarme. Même les rapporteurs de la loi de finances ont noté que ces réductions ne permettaient plus d'assumer toutes nos missions.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il faut dire que des coups de rabot uniformes ne se justifient pas. Bercy pourrait proposer des solutions plus sophistiquées.

Mme Marie-Françoise Marais. – Nous avons été contraints de licencier quatre personnes, de ne pas remplacer cinq départs et de ne pas renouveler deux CDD. Nous référant

aux préconisations de l'inspection générale des finances, nous disposons de deux mois de fonds de roulement.

Je ne sais pas si vous vous rendez compte des conditions de travail de nos agents. Ils sont extrêmement stressés, ne sachant pas quel sera l'avenir de cet organisme. Pourtant en quarante ans d'activité professionnelle, je n'ai jamais rencontré des agents aussi motivés. Je leur tire mon chapeau. Le travail qu'ils accomplissent mérite le respect.

Pour le budget 2015, nous n'avions pas été associés aux discussions. Pour 2016, nous sommes dans la boucle dès le départ. Nos prétentions sont modestes mais nous devons arriver à faire vivre notre institution.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Avez-vous été contrôlés par la Cour des comptes ?

Mme Marie-Françoise Marais. – Pas encore. En revanche, nous envoyons nos comptes financiers au ministère de la culture.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous êtes indépendants, mais totalement dépendant de la négociation avec l'État.

Mme Marie-Françoise Marais. – Je suis très indépendante. Le doyen Gélard disait qu'une autorité administrative doit avoir les moyens d'exercer ses fonctions de façon satisfaisante. Je tire donc le signal d'alarme car 2015 est une année noire pour notre institution.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le doyen Gélard estime qu'il faudrait supprimer 80 % des AAI.

Mme Marie-Françoise Marais. – J'espère que l'Hadopi sera dans les 20 % restantes. En parfait accord avec Mme Mireille Imbert-Quaretta, présidente de la CPD, nous avons réduit nos budgets. Mais cette diminution drastique affecte à présent le fonctionnement de l'institution et le moral du personnel.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il est normal que le capitaine se préoccupe de l'équipage. En dépit de votre statut d'autorité publique indépendante, l'État ne vous a pas facilité la tâche puisque la nomination de trois membres de votre collège sur neuf a tardé entre fin 2013 et mi 2014.

Mme Marie-Françoise Marais. – J'ai tiré le signal d'alarme à plusieurs reprises car nous ne pouvions pas fonctionner correctement, malgré le quorum. Nous avons enfin obtenu satisfaction, au bout de six mois, après une alarme vigoureuse pour ne pas dire une mise en demeure avant que d'autres instances interviennent.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Si le Gouvernement est convaincu de la nécessité de votre action, c'est une curieuse méthode de réduire régulièrement votre budget et de ne pas nommer les membres de votre collège.

Mme Marie-Françoise Marais. – J'ai bon espoir que les relations s'améliorent à l'avenir.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Quel est le bilan que vous dressez de votre action contre le piratage ? Le mécanisme de la réponse graduée donne-t-il satisfaction ? Où en est le développement de l'offre légale accessible ?

Mme Marie-Françoise Marais. – Les résultats doivent être examinés à l'aune des objectifs fixés. L'Hadopi n'est pas faite pour éradiquer le piratage. D'autres actions sont utilisées, comme la fermeture de sites ou les poursuites en contrefaçon. Indépendamment du *peer-to-peer*, le téléchargement en direct est monté en puissance. Nous avons été un des premiers à nous en préoccuper et j'ai demandé à Mme Mireille Imbert-Quaretta de se pencher sur la question. Son rapport a donné lieu à un autre rapport commandé par le ministère de la culture pour déterminer les moyens opérationnels à mettre rapidement en place. Des chartes ont été signées pour assécher les ressources publicitaires des plateformes illicites. Une autre charte devrait bientôt voir le jour pour assécher les paiements. Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) présente désormais sur son site les plateformes d'offres légales. Nous avons nous-mêmes créé une plateforme recensant les sites manifestement illicites. Les personnes qui cherchent des œuvres introuvables peuvent nous interroger : nous leur donnons l'information ou répercutons ces demandes sur les producteurs. Nous regrettons notre peu de pouvoir en matière de mesures techniques de protection (MTP). Nous avons rendu trois avis, mais nous souhaiterions faire plus.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous prononcez plus de quatre millions de premières recommandations : comment faites-vous ? A la dernière étape, après la deuxième recommandation et la délibération, vous ne transmettez que 200 cas au parquet. L'entonnoir est vraiment étroit.

Mme Marie-Françoise Marais. – Les ayants droit nous saisissent après avoir constaté une infraction et ils nous transmettent une adresse IP. La CPD traite environ une demande sur deux. Elle demande aux FAI d'identifier la personne qui détient l'adresse IP : dans 88 % des cas nous obtenons une réponse. La CPD envoie alors une première recommandation.

Mme Mireille Imbert-Quaretta a développé pour la réponse graduée une sorte de *process* pédagogique. La deuxième recommandation ne concerne plus que 10 % des personnes qui ont déjà reçu un mail, ce qui ne veut pas dire que les 90 % restants ont arrêté de télécharger de façon illégale. Mais beaucoup de gens ne savent même pas qu'ils ont recours à des sites illégaux. Leurs enfants le savent, mais se gardent bien de les éclairer...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – On nous dit qu'il y aurait 70 000 saisines par jour. C'est énorme !

Mme Marie-Françoise Marais. – C'est bien le cas. J'ai ma liberté de parole ; je vous raconterai donc ma conversation avec la fille d'un ami. Sachant qu'il lui arrive de télécharger, je lui ai dit : cessez de considérer qu'avec Hadopi, c'est « pas vu, pas pris » ! Lorsque l'on aime la création, il faut la défendre, non l'affaiblir. Cet ami m'a dit ensuite que sa fille avait changé de comportement. Ce n'est pas parce que je ne vois pas de gendarme que je roule à plus de 50 kilomètres à l'heure en agglomération. La réponse graduée est efficace.

Certains disent que le piratage augmente. En nombre, oui, mais pas plus vite que le nombre d'internautes. Les Nordiques ne piratent pas ? Chaque peuple à sa façon de réagir et je crains que les Français ne soient pas un modèle en cette matière. Nous essayons de changer cela par tous les moyens, chartes ou développement de l'offre légale.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je suis heureux qu'un haut magistrat comme vous n'adhère pas au « pas vu pas pris ».

Mme Marie-Françoise Marais. – C'est dans mes gènes !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Mais on peut lutter contre les addictions ou le braconnage sans AAI... La structure bicéphale n'a-t-elle pas occasionné des blocages graves ?

Mme Marie-Françoise Marais. – Il y a eu des périodes difficiles, mais nous arrivons aujourd'hui à des résultats surprenants. J'ai organisé en dehors des cas où elles sont de droit – budget, avis – des réunions avec la CPD, qui montent en puissance. Mais le bicéphalisme a occasionné des frictions, c'est vrai.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Des blocages ?

Mme Marie-Françoise Marais. – Pas totalement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Des freins, donc.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Pouvez-vous nous donner des exemples ?

Mme Marie-Françoise Marais. – Nous avons demandé l'accès à des données qui étaient considérées comme une chasse gardée. En matière budgétaire, la CPD voulait réduire le fonds de roulement à zéro.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Y a-t-il un obstacle à se passer de cette bicéphalie ?

Mme Marie-Françoise Marais. – Les sanctions et les données personnelles sont des domaines extrêmement sensibles. Cela nécessite un système informatique protégé et séparé des autres missions de la Hadopi. Je dois saluer l'expertise de la direction de la protection des droits, qui dépend de la CPD. Ce n'est pas une boîte noire, mais il est arrivé que l'étanchéité soit telle que l'on ne savait pas ce qui s'y passait. Les rapports se sont bien améliorés.

Mme Agnès Canayer. – Je vous pose la question comme parlementaire intéressée par le rôle de protection des droits des AAI et comme la mère de deux adolescents qui sont bien au fait de ces questions... De quels moyens disposez-vous pour anticiper ? Quel est la part du temps que la Hadopi consacre à chacune de ses deux missions, répression et sensibilisation ?

Mme Marie-Françoise Marais. – Nous avons des chercheurs en informatique – je n'en fais pas partie... Ce sont des équipes très jeunes qui réalisent des études sur la manière de répondre aux nouvelles technologies, non pour éradiquer mais au moins pour faire diminuer le téléchargement illégal. La pédagogie est essentielle : dans un des ateliers que nous organisons, à l'un de ses camarades qui copiait sur lui, un gamin a dit : « tu me voles mon droit d'auteur ! » C'est déjà bien ! Le droit d'auteur est très délicat à comprendre. J'ai quarante ans de carrière derrière moi, durant lesquelles j'ai beaucoup travaillé sur cette question, mais certains magistrats n'en maîtrisent pas les tenants et les aboutissants. L'observation est très importante pour construire un discours adéquat pour les jeunes. Nous avons lancé une campagne de communication autour de la phrase : « la création de demain se

défend aujourd'hui. » Mais cela coûte cher et nous n'avons pas pu la renouveler. Nous ne pouvons tout résoudre en quelques années : si c'était si facile, ce serait déjà fait. Une précision : nous consacrons 60 % de notre budget à la réponse graduée, 25 % à l'observation et 15 % à l'encouragement de l'offre légale.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je me souviens du débat préalable à la création de l'Hadopi : certains voulaient sévir tandis que les autres ne voulaient pas toucher à un Internet d'essence divine. Mon impression, c'est que la configuration de la Haute Autorité, avec son budget faible, son organisation bicéphale, ses contraintes procédurales fortes, a été précisément le moyen trouvé pour ne pas choisir, de s'en tenir à une mesure intermédiaire. Suis-je très éloigné de la réalité ?

Mme Marie-Françoise Marais. – Mon impression est un peu différente : un équilibre a été recherché qui tient parfois du grand écart ! Penser qu'Internet est le lieu de la liberté absolue est dépassé, mais les utilisateurs veulent un accès aux créations bon marché – voire gratuit. Dans le même temps, il faut alimenter la création. Nous avons défriché, tenté des actions, certaines ont fonctionné, d'autres non. Mais nous avons fait avancer la conscience que la création de demain se protège aujourd'hui – sauf chez les *geeks* invétérés, bien sûr.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne critique pas votre travail ; c'est un constat que je fais pour les AAI en général : elles peuvent être un bon moyen de ne pas réellement décider.

Mme Marie-Françoise Marais. – La création d'une AAI se justifiait dans ce cas, où nous avançons à l'aveugle. Tout était tellement nouveau. Il fallait inventer de nouveaux moyens de répression et de sensibilisation, car nous n'avions à notre disposition, dans l'arsenal existant, que la contrefaçon, or je n'ai jamais vu de juge prononcer trois ans fermes pour un téléchargement indelicat. Nous devons comprendre le mécanisme. La loi ne peut pas changer tous les trois mois...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Mais si !

Mme Marie-Françoise Marais. – Oui, vous avez raison. C'est ma pratique à la Cour de cassation qui m'induit en erreur. La loi Hadopi ménage une réelle souplesse, autorise d'autres actions que la répression.

M. Michel Canevet. – Votre budget a diminué et vous avez réalisé des économies. Vos moyens de départ étaient-ils surdimensionnés ? Proposez-vous des améliorations à la riposte graduée ? À quels audits internes ou externes avez-vous procédé ?

Mme Marie-Françoise Marais. – Des investissements étaient nécessaires au démarrage, notamment pour notre système d'information. Nous ferons un bilan de la riposte graduée dans notre prochain rapport annuel. Vous remarquez que nous continuons à vivre avec beaucoup moins : c'est que nous avons réduit nos actions. Nous avons fait le maximum avec moins ; nous aurions pu faire mieux avec plus. Le budget de départ n'était pas surdimensionné.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – La commission de la culture a présenté ce matin un rapport sur l'Hadopi, dénonçant un taux d'encadrement trop élevé, des parachutages, des recrutements trop politisés, un défaut de management qui explique un *turn-over* important. Les organisations représentant les auteurs telles que le Bureau de liaison de

l'industrie cinématographique (Blic), le Bureau de liaison des organisations du cinéma (Bloc), la société civile des auteurs-réalisateurs-producteurs (ARP) ou l'Union des producteurs de films (UPF) dénoncent, dans une lettre à la ministre, le travail de la Haute Autorité. Quoique circonspect à l'égard de la presse, surtout parisienne, je lis que « le cinéma réclame la peau d'Éric Walter ». Cela peut s'expliquer par la nature même de votre travail ; mais cela mérite une réponse.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Nous parlons du rapport présenté par nos collègues Corinne Bouchoux et Loïc Hervé.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le secrétaire général de l'Hadopi ne parlerait plus de téléchargement, mais de partage, considérant presque qu'il faudrait promouvoir cette pratique.

Mme Marie-Françoise Marais. – Notre encadrement est surdimensionné parce que nous ne sommes pas assez nombreux : nous lui demandons donc beaucoup. Quant à la lettre dont vous parlez, je suis indépendante : que je sois mal aimée, que mon action déplaie à certains, je le comprends très bien. Les articles de presse, on les lit ; on en tient compte ou non avant de prendre des décisions. Mes décisions déplaisent toujours à quelqu'un : je sers donc de *punching ball*. Sur le taux d'encadrement, il y a peut-être une disproportion entre les directeurs et les autres agents ; mais nous devons faire beaucoup avec peu. Je ne comprends pas l'accusation de recrutements politisés : nous travaillons avec des gens de tous horizons et je m'inscris en faux contre cette affirmation.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Vous avez indiqué que votre indemnisation était de 3 000 euros par mois. C'est peu, sachant que ce n'est pas un emploi fictif ! Vous êtes aussi magistrat à la Cour de cassation. C'est le cas de nombre de vos collègues. Nous voyons de tout, parmi les présidents d'AAI : de forts revenus, mais aussi des faibles. Considérez-vous votre indemnité comme normale ? Que ce serait-il passé si vous n'aviez pas été haut magistrat ? C'est un réel problème. Au train où l'on multiplie les AAI, il va bientôt falloir doubler ou tripler les effectifs de la Cour de cassation et du Conseil d'État !

Mme Marie-Françoise Marais. – Je suis aujourd'hui à la retraite, mais mener les deux fonctions de front a parfois été difficile. Mes 3 000 euros – bruts – vous effraient ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. – C'est peu, au regard de vos responsabilités.

Mme Marie-Françoise Marais. – Vous me posez une question un peu personnelle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Si pour être président d'AAI, il faut être conseiller d'État, magistrat de la Cour des comptes ou à la Cour de cassation, c'est un problème.

Mme Marie-Françoise Marais. – Je le reconnais.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Même les membres du collège seront difficiles à trouver, même si ces fonctions sont honorifiques.

Mme Marie-Françoise Marais. – En effet.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Votre silence est éloquent.

Mme Marie-Françoise Marais. – Au demeurant, j'ai été très heureuse de ces fonctions. J'ai essuyé les plâtres, défriché le terrain. La suite ne m'appartient pas.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je vous remercie.

Audition de Mme Monique Liebert-Champagne, présidente de la Commission des Infractions fiscales

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Mme Monique Liebert-Champagne, présidente de la Commission des infractions fiscales. Vous êtes Conseiller d'État et membre de la Commission des infractions fiscales depuis 2012 en tant que suppléante, puis titulaire depuis 2014 et vous en êtes devenue présidente depuis le 1^{er} avril 2015.

La commission des infractions fiscales a été créée par la loi du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière et elle a été qualifiée d'autorité administrative indépendante (AAI) par l'étude du Conseil d'État de 2001.

La composition de cette commission a été largement revue par l'article 13 de la loi du 6 décembre 2013 relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et vous nous exposerez dans quel sens.

La CIF constitue une garantie de procédure au bénéfice du contribuable puisqu'elle examine les affaires qui lui sont soumises par l'administration fiscale en vue de porter plainte pour fraude fiscale devant l'autorité judiciaire. L'avis rendu par la CIF lie le ministre car elle l'autorise ou non à porter plainte et il n'est pas motivé – pour ne pas influencer la procédure pénale ultérieure.

Vous nous exposerez dans un propos liminaire les missions de la commission et les procédures suivies.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Monique Liebert-Champagne prête serment.

Mme Monique Liebert-Champagne, Présidente de la Commission des infractions fiscales. - Les manquements aux obligations fiscales sont sanctionnés par des amendes administratives, qui peuvent aller jusqu'à 80 % des droits. Ils peuvent aussi relever de la juridiction pénale et l'article 1741 du Code général des impôts (CGI) autorise les poursuites pénales, dès lors que le contribuable a fraudé sur plus du dixième des droits ou plus de 153 euros. Mais il faut qu'il y ait fraude et l'article vise les contribuables qui se sont « frauduleusement » soustraits aux déclarations ou à l'impôt. Certains comportements sont particulièrement visés, avec des peines maximums plus lourdes : comptes ou contrats à l'étranger, interposition de personnes ou d'organismes établis à l'étranger ; usage d'une fausse identité ou de faux documents, domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger ou tout autre acte fictif.

C'est à l'administration fiscale qu'il appartient de décider si l'affaire de fraude doit être portée au pénal. Elle peut le faire à tout moment de la procédure, qu'il s'agisse de la procédure de vérification en cours ou bien de la procédure devant le juge de l'impôt. Ni

l'administration fiscale, ni le juge pénal n'ont à attendre la décision de la juridiction saisie sur le bien-fondé de l'impôt. Il n'y a qu'une restriction, l'avis favorable de la Commission des infractions fiscales (CIF), prescrit par l'article L. 228 du livre des procédures fiscales (LPF).

Qu'est-ce que la CIF ? C'est une commission administrative, qui comprend huit conseillers d'État, huit conseillers maîtres à la Cour des comptes, huit conseillers honoraires à la Cour de cassation, et quatre personnalités désignées par le Sénat et l'Assemblée nationale. Elle siège en 4 formations de 8 membres, et peut siéger en plénière avec tous les membres. Elle examine de 1 000 à 1 100 affaires par an et son taux d'approbation est de l'ordre de 90 à 95 %. Entre 5 et 10 % des dossiers font ultérieurement l'objet d'une relaxe par le juge pénal.

La CIF est une commission administrative composée de magistrats ou d'anciens magistrats ; la plupart d'entre eux ayant exercé des fonctions dans le domaine fiscal. La Chambre criminelle de la Cour de cassation l'a qualifiée d'AAI dès 1991. La CIF est une AAI très différente des autres, c'est une toute petite commission administrative, comparée notamment aux autorités de régulation.

La CIF est saisie à la suite d'une vérification de comptabilité ou d'un examen approfondi de la situation fiscale des entreprises le plus souvent, mais aussi, depuis 2010, en matière de ce qu'on appelle la « police fiscale ». En cas de présomptions caractérisées d'infraction fiscale, et sans attendre la fin d'un contrôle, l'administration peut saisir la CIF sur la base de ces présomptions caractérisées, et s'il existe un risque de déperissement des preuves.

Il y a un certain nombre de cas dans lesquels la CIF n'est pas saisie : il s'agit de tous les délits susceptibles d'être poursuivis devant les tribunaux sans plainte de l'administration fiscale comme l'escroquerie en matière de TVA ou la fraude aux contributions indirectes et douanières, car la rédaction de l'article L. 228 du LPF ne mentionne pas ces impôts. La CIF n'est pas non plus saisie en matière de délit de blanchiment puisque l'infraction principale est le blanchiment, c'est-à-dire l'obtention d'argent illicite, et le fiscal n'est en l'espèce qu'une conséquence. Enfin, le faux et l'usage de faux ne sont pas concernés car les fonctionnaires les dénoncent par le biais de l'article 40 du code de procédure pénale (CPP).

Quelle procédure suit la CIF ? D'abord, il faut noter que la CIF est saisie d'une fraude, c'est-à-dire des faits qui lui sont soumis. C'est ce qu'on appelle la saisine « in rem ». Elle ne statue pas expressément sur les personnes mentionnées au dossier et le juge d'instruction peut mettre en cause toute autre personne liée à l'affaire. La saisine est communiquée au contribuable sauf en matière de « police fiscale », qui produit ses observations dans un délai de trente jours, et c'est le cas dans à peu près une affaire sur deux. La procédure est contrôlée par le juge judiciaire, la saisine de la CIF étant indissociable de la procédure pénale.

Quel est le rôle de la CIF et pourquoi son existence a-t-elle pu être remise en cause ? Dans tous les pays, c'est un magistrat qui met en mouvement l'action pénale – dans la plupart des cas, il s'agit du parquet, dans des cas plus rares d'un juge d'instruction, saisi par les parties civiles. En matière fiscale, l'administration fiscale ne fait que saisir le juge pénal, c'est au parquet ensuite de décider de l'opportunité des poursuites. En l'occurrence, il y a au préalable une commission composée de magistrats ou d'anciens magistrats, qui sert de filtre.

C'est ce qui a fait dire à certains que la commission pourrait disparaître car ils estiment que le juge pénal peut décider seul.

En fait, je pense que c'est une garantie pour le contribuable, mais aussi une garantie pour le juge pénal. Pour le contribuable, c'est l'assurance que l'administration ne saisit pas le juge pour tout fait de fraude puisque l'article 1741 du CGI prévoit qu'il faut que le contribuable se soit « frauduleusement soustrait » à ses obligations fiscales. Mais c'est aussi une garantie pour le juge pénal, qui ne doit être saisi que des affaires importantes, car la justice pénale est très encombrée et coûte cher. La CIF s'efforce donc de cerner par sa jurisprudence ce que sont les affaires de fraude méritant le pénal. Enfin, très rarement, le dossier peut être refusé par la CIF dans des cas qui s'avèrent prescrits ou dans le cas de personnes désignées par erreur, en général les enfants d'un contribuable qui, lui, a commis la fraude. C'est une garantie pour l'administration fiscale, pour éviter de présenter au juge pénal des dossiers qui seraient voués à l'échec. De toute façon, le débat sur l'existence ou non de la CIF a été clos par le législateur en 2013, qui a maintenu cette commission en élargissant sa composition.

La jurisprudence de la CIF demeure confidentielle, car nous estimons qu'elle ne doit pas être communiquée aux éventuels fraudeurs. Par ailleurs, la CIF demande d'abord un montant minimal de fraude, fixé aujourd'hui à 100 000 euros de droits poursuivis. Pour les sociétés, le respect des obligations comptables est prédominant, mais la CIF examine aussi l'attitude du contribuable, l'opposition au contrôle fiscal étant particulièrement soulignée. Les dossiers d'opposition au contrôle fiscal sont d'ailleurs nombreux parmi les dossiers qui nous sont soumis. L'utilisation de moyens de fraude fiscale est également soulignée par la commission, par exemple avec l'acquisition de logiciels de fraude fiscale qui effacent les opérations en espèces.

Les « montages », c'est-à-dire l'interposition de sociétés, sont bien sûr considérés comme des éléments forts de fraude fiscale, a fortiori si les sociétés ou les comptes sont à l'étranger, et bien sûr dans des paradis fiscaux. On voit d'ailleurs de plus en plus de dossiers de ce type, sans doute selon les prescriptions des assemblées parlementaires – je pense à la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. Je dois enfin souligner que la jurisprudence pourrait évoluer concernant le cumul d'une sanction administrative et d'une sanction pénale, à raison des mêmes faits, se soustraire à l'impôt, de la même incrimination, la fraude fiscale. C'est ce qu'on appelle le principe « non bis in idem ». Longtemps le Conseil constitutionnel a accepté ce cumul à condition que la sanction prononcée ne dépasse pas la peine la plus lourde d'une des deux sanctions et que les procédures ne soient pas poursuivies devant la même juridiction. Mais le Conseil constitutionnel a évolué dans une décision récente du 18 mars dernier, en ce qui concerne le délit d'initié. Et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) risque d'être beaucoup plus sévère dans le cumul des deux sanctions. C'est pourquoi, le rôle de la CIF, qui cantonne la saisine du juge pénal est important. Elle ne résout nullement le problème juridique du cumul des sanctions, qui reste entier, mais elle permettra au moins à la France de justifier du « sérieux » des plaintes de fraude fiscale.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Vous ne disposez ni d'un budget propre, ni de personnels spécifiques puisque vous utilisez ceux de la direction générale des finances publiques (DGFIP). En évoquant ces points, je ne remets nullement en cause la qualité de vos travaux ni la nécessité d'une instance chargée d'une mission comme la vôtre. Mais faut-il pour autant disposer d'une autorité administrative indépendante pour ce faire ? À

cet égard, vous considérez-vous comme une AAI au sens qu'en donne le Conseil d'État dans son rapport de 2001 ?

Mme Monique Liebert-Champagne. – La Chambre criminelle de la Cour de cassation l'avait évoqué dès 1991. Les personnels et le budget ne font pas partie des critères permettant d'identifier une autorité administrative indépendante. Ainsi, des autorités administratives indépendantes, qui sont d'ailleurs des autorités de régulation, peuvent voir leur budget arrêté par des ministères, à l'instar de la Commission de régulation de l'énergie, dont j'assume d'ailleurs la présidence du comité des sanctions et dont le budget est fixé par le ministère de l'énergie. Il n'y a donc pas de lien entre le budget et l'indépendance. C'est plutôt la qualité et l'autonomie des membres qui fournissent des gages d'indépendance, comme l'atteste la présence de magistrats, en activité ou en retraite. Par ailleurs, celle-ci est également assurée par l'impossibilité pour l'administration de modifier les décisions que ces autorités rendent. Il est ainsi impossible à l'administration fiscale de déroger à l'avis que donne notre commission.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Certes, mais une telle décision ne pourrait-elle pas émaner directement de la DGFIP ?

Mme Monique Liebert-Champagne. – Si la DGFIP conduisait cette démarche, elle serait à la fois juge et partie.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je ne le pense pas, car une telle démarche n'enlèverait rien aux suites judiciaires auxquelles elle pourrait donner lieu. D'ailleurs, votre commission n'est-elle pas elle-même contournée par le parquet qui a la possibilité d'instruire un dossier de blanchiment, voire de fraude fiscale ? N'est-elle pas, à cet égard, contournée dans le cadre de certaines affaires ?

Mme Monique Liebert-Champagne. – La loi le prévoit dans le cas du blanchiment et la dimension fiscale tend à être considérée, dans ce cadre, comme accessoire. À mon sens, dans un grand nombre de dossiers pénaux, il devrait y avoir un volet fiscal. Quand on pense à la lutte contre le trafic de stupéfiants et aux sommes considérables qu'il génère, tout dossier dans ce domaine devrait comporter un volet fiscal systématique.

Dans tous les autres dossiers qui comportent une affaire juridictionnelle en cours, nous sommes saisis du volet fiscal. Le blanchiment représente ainsi une exception, qui est du reste prévue par le législateur. Les infractions douanières n'ont pas été prévues par la loi, laquelle s'avère relativement ancienne, mais elles peuvent avoir d'importantes incidences, comme en matière de terrorisme. En effet, on sait aujourd'hui que les auteurs des attentats terroristes de janvier dernier se finançaient par le trafic de contrefaçons. La douane est ainsi au premier rang des instances concernées par la perpétration de crimes d'une très haute gravité.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les 42 autorités administratives indépendantes auxquelles nous nous intéressons composent une véritable mosaïque et s'avèrent très différentes les unes des autres. Les trois mots qui vous désignent sont importants : êtes-vous vraiment une autorité ? Êtes-vous aussi administrative ? Je n'en suis pas certaine non plus ! La nature de votre pouvoir n'est pas réglementaire et ce dernier consiste à transmettre un dossier. Votre pouvoir n'est pas, à proprement parler, conféré par le Gouvernement.

Notre commission considère qu'il s'agit là d'un démembrement de l'État qui échappe au Parlement et a abouti à cette myriade d'autorités administratives indépendantes au fonctionnement hétéroclite. Aussi, il nous importe d'introduire de la clarté dans ce dispositif, quitte à préconiser la fusion des autorités aux compétences connexes, voire similaires. Néanmoins, notre démarche ne remet nullement en cause la qualité des travaux qui sont réalisés par ces autorités ! Un tel statut d'autorité administrative indépendante vous apporte-t-il, en définitive, quelque chose ? Je n'en suis nullement certaine ! Certes, mon propos peut vous paraître quelque peu provocateur, mais je me permets d'insister sur cette question.

Mme Monique Liebert-Champagne. – Comme vous l'évoquez, Madame la présidente, l'ensemble des autorités administratives indépendantes a été créé pour ne pas être sous les ordres du Gouvernement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il arrive cependant que le Gouvernement cherche à se défausser sur tel ou tel sujet qui ne relève d'ailleurs pas nécessairement du domaine qui est le vôtre ! Je pense plutôt au domaine des communications où une AAI a été créée afin de donner une impression d'indépendance...

Mme Monique Liebert-Champagne. – Je ne suis pas compétente pour évoquer le secteur de l'audiovisuel. Une autorité administrative indépendante n'a pas à se conformer à l'avis d'un ministre et c'est là que réside son principal pouvoir.

Le panorama de ces autorités a beaucoup évolué au fil des années et cette évolution me semble loin d'être terminée. Aujourd'hui, les pouvoirs de sanction sont soit entre les mains d'un ministre, d'une autorité administrative indépendante et des juges. Je pense en l'occurrence au retrait d'agrément susceptible d'être infligé aux taxis. Ainsi ceux-ci peuvent se voir retirer leur licence par le ministère, ils peuvent être sanctionnés administrativement ou déferés au pénal, c'est-à-dire être soumis à trois registres de sanction. Certains estiment que le contrôle d'une profession, exercé aujourd'hui par un ministre, devrait être délégué à une autorité administrative indépendante qui s'apparente à une sorte de pré-juridiction et véhicule l'idée qu'un Gouvernement peut être arbitraire. Une telle conception a notamment présidé à l'instauration de la Commission des infractions fiscales en 1977. D'ailleurs, la création des autorités de régulation, impliquant des ouvertures des marchés à l'instar du secteur du transport ferroviaire ou encore de l'énergie, a permis de mettre en œuvre des ouvertures à la concurrence indépendamment des opérateurs historiques en échappant, d'une certaine manière, à l'autorité du Gouvernement. Dans les domaines qui m'incombent, notamment comme présidente du comité des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, notre indépendance ne fait aucun doute et je ne pense pas que la situation de mes autres collègues, qui président des instances analogues, diffère. Toute tentative d'interférence avec leur travail ne manquerait d'ailleurs pas de susciter leur courroux !

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis quelque peu surpris. Votre raisonnement semble en effet imparable. Mais le statut de magistrat est-il réellement un facteur d'indépendance, comme vous l'évoquez ? Quelle est, selon vous, l'origine de cette vertu d'indépendance et de son enracinement dans le statut de magistrat ? Ce dernier peut suivre des motivations spécifiques susceptibles de relativiser son indépendance, comme peuvent parfois l'indiquer les conditions qu'on pourrait qualifier de romanesques et qui caractérisent parfois les carrières dans la magistrature. C'est pourquoi la question des conditions matérielles dans lesquelles vous assumez vos missions demeure essentielle. L'indépendance est un combat de

tous les jours et implique de réfléchir à la façon dont cette dernière est respectée au quotidien. Et la nomination de magistrats relève également d'un choix bien spécifique qui n'obéit pas nécessairement au principe d'indépendance que vous évoquez !

Mme Monique Liebert-Champagne. – J'imagine que vous n'évoquez pas, dans votre propos, les magistrats du siège, dont l'indépendance est assurée par la Constitution.

M. Pierre-Yves Collombat. – En tant que magistrats du siège certes, mais sans doute guère dans l'exercice au quotidien de leurs pouvoirs de juge !

Mme Monique Liebert-Champagne. – Si la Constitution garantit l'indépendance des magistrats du siège, tous les magistrats du parquet que j'ai pu rencontrer durant ma carrière ont toujours été des personnes indépendantes. Car l'indépendance de la magistrature est aussi une question de culture et la caractéristique d'un magistrat, recruté par concours et les règles très strictes de nomination impliquent des changements d'affectation strictement encadrés par la loi. Au-delà, une culture d'indépendance demeure, dans les juridictions tant administratives que judiciaires, fût-ce même lorsque les magistrats sont en retraite. Certes, il peut y avoir des déviances liées à des personnalités. Néanmoins, je dois indiquer que cette qualité d'indépendance anime l'ensemble des magistrats que je connais personnellement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n'est nullement un problème de personnes, mais c'est une culture, comme vous l'évoquiez, c'est-à-dire un certain point de vue sur les choses de la vie. Et ce qui nous frappe, c'est que cette culture relie ces différentes personnes que vous évoquez et qui ne peuvent par conséquent s'en abstraire !

Mme Monique Liebert-Champagne. – Mais personne n'est indépendant de sa culture !

M. Pierre-Yves Collombat. – Tout à fait, mais recruter des personnes ayant en partage la même culture revient à exclure d'autres points de vue ! L'homogénéité du recrutement des membres des AAI me paraît ainsi devoir être questionnée !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Mon interrogation, quant à elle, porte sur la structure elle-même : faut-il une AAI ? Pouvez-vous nous préciser les incidences de la nouvelle composition de la commission ? Cette dernière, avec quatre sections, doit-elle changer ?

Mme Monique Liebert-Champagne. – Cette nouvelle composition amène deux changements : d'abord, nous accueillons huit nouveaux membres (honoraires) issus de la Cour de cassation ; en outre, nous rejoignent quatre personnalités issues de la société civile, deux nommées par le Sénat et deux par l'Assemblée nationale. Cette modification a été souhaitée par le Parlement en novembre 2013. Je pense que la Commission aujourd'hui est quelque peu pléthorique, mais les personnalités désignées par le Parlement sont de grande qualité et connaissent tous le droit fiscal. Du fait de la faiblesse des indemnités versées aux commissaires, cette extension des effectifs n'a d'ailleurs engendré qu'un coût marginal infime.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Madame la Présidente, je me doute que la question fondamentale du statut de votre commission vous a été posée. Je me souviens du contexte qui avait présidé à sa création. À l'époque, je plaçais des dossiers de fraudes fiscales

pour l'un des deux cabinets d'avocats retenus par le ministère des finances. Il y régnait alors une suspicion, selon laquelle le ministère des finances traitait les dossiers et déposait certaines plaintes, mais pas d'autres. Une fois votre commission créée, les arbitrages qu'elle a rendu n'ont suscité que peu de débats, soulignant l'assentiment de l'opinion et des professionnels. Certes, nous n'avons pas vocation à passer pour des pourfendeurs du système, mais la composition de votre commission, comme il vous a certainement été rappelé, suscite un certain nombre de questions, du fait notamment de l'homogénéité de son recrutement. Ce qui est important dans votre fonctionnement, c'est que là où vous décidez qu'il n'y a pas matière à poursuite, l'administration est tenue d'obtempérer.

Mme Monique Liebert-Champagne. – C'est en cela que nous sommes une autorité indépendante.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Certes, mais faut-il disposer du statut pour atteindre ce résultat ? Cela n'est nullement évident ! Qu'il y ait une commission spécifique, comme il avait été décidé en 1977, me paraît amplement suffisant ! Je ne vois pas en quoi l'attribution du statut d'autorité administrative indépendante a modifié votre mode de fonctionnement !

Mme Monique Liebert-Champagne. – La notion d'autorité administrative indépendante a, en fait, deux significations. D'une part, elle désigne une sorte d'administration susceptible de disposer d'un pouvoir réglementaire important, comme c'est le cas pour les autorités de régulation. D'autre part, elle qualifie une structure qui fonctionne épisodiquement, quand bien même celle-ci ne serait pas, à proprement parler, une administration. C'est pourquoi cette notion d'autorité administrative indépendante recoupe deux réalités totalement différentes, à la fois des « administrations » dotées de pouvoirs, à l'instar de l'Autorité de la concurrence ou de la Commission de régulation de l'énergie, qui peuvent aller jusqu'à la structuration d'un marché ou de véritables pouvoirs réglementaires. Mais c'est aussi une sorte de « label » : en ce qui concerne la CIF, ce « label » est lié à l'avis conforme qui lie le ministre. Tant qu'il existera, nous serons qualifiés, par la jurisprudence et la doctrine, d'autorité administrative indépendante. Nous sommes en fait une commission indépendante dont le ministre ne peut passer outre l'avis et il se trouve que la doctrine juridique qualifie cela d'autorité administrative indépendante. Nous ne sommes pas une autorité au sens organique du terme, il s'agit plutôt un label !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'indépendance de cette commission, depuis sa création, ne souffre aucune objection, la qualité de ses avis est reconnue et je n'ai, personnellement, jamais douté de l'indépendance de vos décisions. En revanche, avec un secrétariat dirigé par un fonctionnaire nommé par le président parmi les fonctionnaires de la DGFIP qui met à disposition quatre agents dont elle assure la rémunération, et des locaux mis à disposition par le ministère des finances, votre commission est-elle réellement indépendante de ce dernier ?

Mme Monique Liebert-Champagne. – Comme je l'ai souligné précédemment, le budget n'a jamais fait partie des critères d'indépendance, et nombre d'autorités de régulation dépendent d'un budget fourni par un ministère.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il s'agit des critères du Conseil d'État !

Mme Monique Liebert-Champagne. – Ce sont là des critères généralement admis. J'ai d'ailleurs cité le budget de la Commission de la régulation de l'énergie dont le budget dépend du ministère de l'environnement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Certes, mais votre commission a fonctionné bien avant que n'existe la notion d'autorité administrative indépendante, et ce, de manière indépendante, avec des agents et dans des locaux du ministère des finances. Je veux bien que ce soit une question d'image, mais ce n'est parce que vous êtes reconnue comme une AAI, qu'il s'agit bel et bien d'un label !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est un label qu'il faut décerner avec discernement et il ne faut surtout pas qu'il y ait une inflation d'AAI. Telle est notre idée ! Les exemples étrangers laissent apparaître une moindre profusion. En outre, cette myriade constatée en France échappe au contrôle du Parlement. À ce sujet, votre commission n'échappe pas à cette règle !

Mme Monique Liebert-Champagne. – Le Parlement nous a reconduits.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – En 2013, il est vrai. Mais le Parlement n'a jamais eu de vision globale de ces AAI qui ont pris une place importante dans notre paysage administratif et politique. Or, ces structures sont hors de la tutelle du Gouvernement pas plus qu'elles ne sont soumises au contrôle du Parlement qui ne s'en est jusqu'à présent pas vraiment préoccupé. Il faut regarder avec discernement ce que fait chaque AAI et, je tiens à souligner que cette démarche ne remet nullement en cause la qualité du travail que ces autorités accomplissent dans des secteurs extrêmement différents.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Tout à fait ! Et ce d'autant plus, lorsqu'on connaît les rémunérations qui sont celles de vos membres ! Trouver des personnes compétentes et exerçant par ailleurs des fonctions pour une rémunération de l'ordre de 98 euros par séance ...

Mme Monique Liebert-Champagne. – Et il s'agit du montant brut !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Tout à fait ! J'espère que vous n'oubliez pas de déclarer de telles rémunérations ! Je vais vous livrer mon avis personnel : je considère que la commission est utile, mais que son statut d'autorité administrative indépendante ne me paraît pas pertinent, si ce n'est peut-être une certaine reconnaissance, mais de la part de quelle instance ?

Mme Monique Liebert-Champagne. – Cela m'apporte beaucoup de travail supplémentaire.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Votre interlocuteur naturel demeure le ministère des finances, et nullement les fraudeurs. D'ailleurs, vos décisions font-elles l'objet de recours ?

Mme Monique Liebert-Champagne. – Tout d'abord, un contribuable sur deux fournit des observations à la commission.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ce qui n'était pas le cas lors de la création de la commission.

Mme Monique Liebert-Champagne. – Ces observations portent sur le fond des dossiers et ceux des contribuables qui ne produisent aucune observation sont examinés avec plus de sévérité. Mais la procédure suivie par la suite par la commission relève du dossier pénal et si la commission n'était pas saisie ou venait à délibérer en violation de certaines règles, la procédure pénale pourrait être invalidée.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Donc il n'y a pas de recours contre vos avis !

Mme Monique Liebert-Champagne. – En effet.

M. Michel Canevet. – L'avis est à transmettre à la juridiction pénale, de toute manière !

Mme Monique Liebert-Champagne. – Tout à fait.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – La juridiction pénale est saisie par une plainte du ministère s'il y a un avis favorable de la commission des infractions fiscales.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Mes chers collègues, je pense que nous sommes désormais assez éclairés sur le fonctionnement de cette commission et nous vous remercions, Madame la Présidente, d'avoir répondu à nos questions.

Audition de Mme Marie-Eve Aubin, présidente de la commission des sondages

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Mme Marie-Ève Aubin, présidente de la commission des sondages.

La commission des sondages a été créée par la loi du 19 juillet 1977 pour faire respecter le cadre fixé par cette loi en matière de sondages, tant sur les conditions d'élaboration, que de publication ou de diffusion des sondages électoraux.

La commission des sondages n'est pas consacrée par la loi comme une autorité administrative indépendante mais elle est considérée comme telle à la suite du rapport public du Conseil d'État de 2001.

La commission des sondages est composée de onze membres désignés par décret :

- trois membres du Conseil d'État, dont au moins un président de section ou conseiller d'État, président de la commission ;

- trois membres de la Cour de cassation, dont au moins un président de chambre ou conseiller ;

- trois membres de la Cour des comptes, dont au moins un président de chambre ou conseiller maître ;

- deux personnalités qualifiées en matière de sondages et ce depuis 2002.

La commission des sondages exerce un rôle de régulation, dispose d'un pouvoir de vérification et enfin elle peut obliger à des publications. Vous nous détaillerez vos compétences.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marie-Eve Aubin prête serment.

Mme Marie-Ève Aubin, présidente de la commission des sondages. – On peut, de prime abord, s'interroger sur les motifs de l'existence d'une commission chargée des sondages. Comme vous l'avez précédemment indiqué, celle-ci a été créée en 1977 à une époque où l'on craignait que les sondages électoraux, alors fort peu nombreux, n'influent sur la sincérité des scrutins. On le pense d'ailleurs toujours, sans savoir comment s'exerce cette influence car il est impossible d'avoir une élection avec sondage et de la refaire ultérieurement sans sondage, afin d'évaluer les éventuelles différences entre elles. On ne mesure d'ailleurs pas l'influence des sondages sur l'opinion et les électeurs : en effet, ces derniers suivent-ils l'opinion de la majorité des sondés ou, au contraire, se portent-ils au secours des candidats défavorisés par les sondages ? Personne ne le sait ! La prévention des manipulations a ainsi présidé à l'instauration de cette commission laquelle n'était pas, au moment de sa création, une autorité administrative indépendante. Certes, elle en était peut-être une, à l'instar de Monsieur Jourdain qui faisait de la prose sans le savoir, mais sa date de création est antérieure à l'émergence de la notion d'autorité administrative indépendance dans le paysage juridique français.

On peut s'interroger encore aujourd'hui sur la nécessité de cette commission qui n'a pas, à ce jour, été remise en cause. À cet égard, une proposition de loi d'initiative sénatoriale, qui n'a pas été votée par l'Assemblée nationale, visait à lui conférer davantage d'importance et de compétences et à accroître son coût pour la République.

Vous pourriez penser que je demeure sceptique sur l'utilité de la commission des sondages et ce, bien que je la préside depuis deux mandats et que je viens d'être nommée pour un troisième, soit au total pour une durée de neuf années. Cette commission a joué un rôle très important pour réguler l'activité des instituts de sondage qui sont en faible nombre. En outre, les sondages électoraux et politiques ne constituent, au final, qu'une petite partie des activités de ces entreprises. On constate également une grande volatilité des responsables de ces instituts qui passent d'un institut à un autre et sont clairement identifiés par notre commission. D'ailleurs, les problèmes que rencontre la commission proviennent moins des instituts de sondage que de ceux qui achètent les sondages et de leur interprétation.

Je rappelle que le champ de compétence de la commission est limité et concerne les sondages électoraux, c'est-à-dire ceux qui ont un lien direct ou indirect avec une élection, référendums compris, qui scandent la vie politique de notre pays. Nous donnons un sens de plus en plus étendu aux liens indirects et surtout, plus l'élection approche, plus la commission considère qu'un sondage a un lien avec ladite élection. Nous avons ainsi pris l'habitude de contrôler les sondages qui précèdent les élections primaires des partis politiques.

Le nombre de sondages a augmenté de manière significative depuis la création de la commission en 1977. L'élection présidentielle donne lieu, bien évidemment, au nombre le plus conséquent de sondages. Ainsi, l'élection présidentielle de 2002 donna lieu à un peu moins de 200 sondages, tandis que celle de 2012 en a suscité plus de 400, soit plus d'un sondage par jour pendant la période qui a précédé le scrutin. D'autres élections, comme celles européennes, donnent lieu à peu de sondages, tandis que d'autres, comme celles régionales, tendent à générer un flux de sondages de plus en plus important, comme vous avez pu le constater dans la presse.

Le rôle de la commission est de faire respecter un certain nombre de règles par les instituts de sondage qui doivent d'abord se déclarer à la commission. Outre les grands instituts de sondage, d'autres sociétés, de taille plus modeste il est vrai et à l'occasion d'élections plus locales, peuvent être créées. Celles-ci doivent aussi déclarer leur existence à la commission.

S'agissant de la conception des sondages électoraux, notre commission contrôle la qualité des échantillons retenus en appréciant, au niveau sociogéographique leur représentativité : répartition par sexe, par âge, par profession et en fonction du lieu de résidence. Surtout, nous veillons à la représentativité politique des échantillons, qui s'avère une question extrêmement délicate. Les instituts de sondage interrogent leur public sur leur souvenir de votes et ils procèdent à ce que l'on nomme des redressements, c'est-à-dire qu'ils pondèrent les réponses obtenues afin d'affiner la représentativité de leur échantillon. Cette démarche demeure très technique et fournit l'un des objets sur lesquels notre commission exerce son contrôle. Elle veille également à ce que le libellé des questions n'influe pas les réponses qui y sont apportées et que les instituts n'occultent pas les limites de leurs sondages, s'agissant notamment des marges d'erreur. J'ai d'ailleurs été étonnée par un sondage qui a récemment eu lieu en Grèce, et qui a depuis lors été démenti par les résultats du référendum. En effet, celui-ci atteignait un niveau de prévision totalement impossible à obtenir ! Ainsi, les marges d'erreur sont d'autant plus grandes que les scores sont rapprochés.

Quels sont les moyens dont dispose notre commission ? Comme vous l'avez indiqué dans votre intervention liminaire, Madame la Présidente, notre commission compte trois membres titulaires et trois suppléants issus de chacune des hautes juridictions. Son secrétariat général est assuré par l'un de mes collègues du Conseil d'État. En outre, nous disposons d'un secrétariat permanent, assuré par un attaché du ministère de la justice. Hiérarchiquement, nous dépendons – encore faut-il relativiser cette expression puisque nous sommes une autorité administrative indépendante – du ministère de la justice puisque sa nomination procède d'une décision du garde des Sceaux. En outre, trois experts statisticiens assurent l'expertise de chaque sondage. Ainsi, lorsqu'un institut réalise un sondage, il doit adresser préalablement à la commission une notice technique précisant les modalités de sa démarche.

Quelles sont nos méthodes de travail ? Chaque fois qu'un sondage est publié ou sur le point de l'être, nos experts l'analysent afin d'examiner sa conformité avec la doctrine qui est la nôtre. S'il apparaît que le sondage n'est pas conforme, par exemple parce que l'échantillon est trop peu nombreux, ou parce que les questions n'ont pas été posées dans un ordre convenable, ou encore parce que les redressements politiques ne sont pas conformes, notre arme suprême consiste en une mise au point. Nous convoquons l'institut de sondages pour lui demander de s'expliquer et si ses explications ne convainquent pas la commission, nous publions une mise au point, qui est notre arme atomique en quelque sorte. Cette possibilité fait très peur aux instituts de sondages – les organes de presse n'aiment pas cette mise au point non plus, car ils doivent publier un communiqué indiquant que la commission des sondages a estimé que le sondage n'est pas représentatif, pas fiable.

Si la commission rencontre peu de difficultés avec les instituts de sondage, la situation est plus difficile avec les commanditaires, et notamment avec la presse. Après l'effet de choc recherché par un sondage, la commission des sondages se réunit dans l'urgence – les membres sont généralement convoqués le matin pour l'après-midi – mais la mise au point est publiée dans un petit coin du journal... Mais je vous le répète, les instituts de sondage n'aiment pas ça.

Néanmoins, nous faisons très peu de mises au point, nous procédons beaucoup par recommandations, admonestations, lettres de réprimande. Nous disposons de méthodes assez pacifiques de régulation.

Nous ne pesons pas beaucoup sur le budget de la République : le président et le secrétaire général perçoivent une petite rémunération et les experts sont payés à la vacation. Les membres perçoivent également une indemnité lorsque la commission se réunit, dont le montant a été fixé en 1977. Ces sommes sont prélevées sur le budget du Conseil d'État, je ne sais pas pourquoi.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je ne dirais pas que tout cela est insondable... Ce ne sont pas les quelque dizaines d'euros d'indemnités qui doivent attirer les candidatures à la nomination.

Mme Marie-Ève Aubin. – Encore que ! C'est une commission qui est assez recherchée en raison de l'exotisme de sa mission par rapport au travail habituel des membres des juridictions.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je suis heureux de l'entendre ! La composition de la commission est fixée par décret, on y retrouve des membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation. Heureusement qu'il y a des conseillers à la retraite : s'ils doivent assurer le travail de toutes les autorités administratives indépendantes, il va falloir les multiplier ! La question qui se pose n'est pas celle de l'utilité de la commission, car on sent bien qu'avec l'évolution du métier des sondeurs et de ceux qui commandent les sondages, il est utile qu'il y ait quelque chose.

Mme Marie-Ève Aubin. – Un gendarme.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Oui car il s'agit quand même de la sincérité du débat politique.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Mais faut-il pour autant que ce soit une autorité administrative indépendante ?

Deux de vos décisions ont fait l'objet d'un recours, examiné par le Conseil d'État. Il y a de quoi saisir la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) : le Conseil d'État examine les recours contre vos décisions, la commission est logée dans les locaux du Conseil d'État, une partie des membres est issue du Conseil d'État !

Mme Marie-Ève Aubin. – L'Europe accepte tout à fait le double rôle du Conseil d'État, qui est à la fois conseiller du Gouvernement et juge de l'État.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Mais la commission des sondages est-elle indépendante du Conseil d'État ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je ne mets pas en doute l'indépendance des conseillers d'État !

Mme Marie-Ève Aubin. – Je comprends bien : il s'agit d'apparence d'indépendance.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Tout à fait. Pour le justiciable qui fait un recours, je ne suis pas sûr que ce soit la meilleure solution. L'indépendance vis-à-vis du Conseil d'État n'apparaît pas du tout évidente. D'autant qu'il y a peu de fonctions support pour votre commission mais celles qui existent sont partagées avec les services du Conseil d'État.

Mme Marie-Ève Aubin. – Il est vrai que nous occupons deux bureaux qui sont mis à notre disposition par le Conseil d'État, mais nous avons notre propre site Internet, nos propres abonnements à la presse – ces postes représentent la majeure partie de nos dépenses.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Oui, ce ne sont pas les frais de déplacements qui vous étouffent !

Mme Marie-Ève Aubin. – En effet, un de nos membres est un professeur d'université venant d'Aix-en-Provence ; ses frais de déplacement lui sont remboursés.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Et vos frais de communication sont réduits au maximum puisqu'ils évoluent entre 889 euros et 3 200 euros par an, alors qu'il y a parfois des communications sur le fonctionnement de certains sondages qui mériteraient une communication plus ample.

Ma question est la suivante : en quoi est-il justifié que votre commission soit une autorité administrative indépendante (AAI) ?

Mme Marie-Ève Aubin. – Vous voulez dire qu'elle devrait être moins indépendante ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Non, c'est le statut ! C'est à la suite d'un rapport public du Conseil d'État de 2001 que la commission des sondages a été qualifiée d'AAI. Entre 1977 et 2001, vous n'avez pas bénéficié de ce statut et je ne pense pas que cela ait empêché la commission de travailler.

Mme Marie-Ève Aubin. – Non pas du tout, d'ailleurs c'est un statut de pur fait, ce n'est pas juridique.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – En fait, ce statut ne vous apporte rien ? Vous pourriez fonctionner autrement.

Mme Marie-Ève Aubin. – Honnêtement d'ailleurs, j'ai présidé une autre commission qualifiée d'AAI par la loi : en dehors de compliquer la vie des gens, je ne vois pas bien le changement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il y a quand même un aspect très important, c'est que vous avez dû envoyer une déclaration à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Mme Marie-Ève Aubin. – Et j'ai dans un tiroir les déclarations de mes collègues membres de la commission.

M. Pierre-Yves Collombat. – Vu votre fonction, on aurait pu s'attendre à davantage de techniciens des sondages, de politologues au sein de la commission plutôt

qu'exclusivement des juristes. Désormais, commenter la différence entre ce qui est prévu par le sondage et ce qui est arrivé est devenu une figure imposée.

Mme Marie-Ève Aubin. – C'est une mauvaise interprétation du sondage : il n'entend pas être prédictif.

M. Pierre-Yves Collombat. – Tout à fait mais c'est devenu un élément de communication. Par exemple, lors des dernières élections départementales, le Gouvernement s'est félicité de prendre une « raclée électorale » moins importante que ce qu'annonçaient les sondages. Le principal problème est le suivant : le sondage est-il fabriqué selon les règles élémentaires de la statistique et avec des redressements corrects par rapport à la vie politique ?

Mme Marie-Ève Aubin. – La commission de sondages a une composition classique qui était celle des commissions administratives d'un certain niveau à une certaine époque. La proposition de loi que j'évoquais précédemment envisageait plus de techniciens en son sein. Je reconnais que les membres actuels n'ont aucune compétence mathématique ou statistique ; ils s'en remettent à nos experts.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'aspect technique de la commission l'emporte sur l'aspect juridique.

M. Michel Canevet. – Il faudra toiletter le règlement intérieur de la commission pour le mettre en phase avec votre pratique.

Mme Marie-Ève Aubin. – À ma honte, j'ai redécouvert le règlement intérieur. Mon expérience au sein de plusieurs commissions est que le règlement intérieur qu'il est demandé de prévoir n'est pas forcément utile.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Pour résumer, la commission des sondages nous apparaît utile pour assurer la sincérité du débat politique. Toutefois, son statut d'AAI est-il nécessaire ? Je n'en suis pas convaincue. Qu'un acte réglementaire et non la loi fixe la composition, la durée du mandat des membres est gênant. Autre question : faut-il diversifier sa composition ? Il faut se la poser. Vos liens étroits avec le Conseil d'État ont été soulignés par le rapporteur.

Mme Marie-Ève Aubin. – C'est la tradition.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Faut-il doter la commission de sondages d'un pouvoir de sanction ? Je n'en suis pas convaincu.

Mme Marie-Ève Aubin. – Nous pouvons toujours saisir le parquet. À ses débuts, la commission des sondages a effectué des transmissions au parquet, notamment pour des sondages rendus publics durant le délai avant le scrutin au cours duquel les sondages étaient proscrits qui était, avant une condamnation de la Cour européenne des droits de l'Homme, de 8 jours avant d'être ramené à vingt-quatre heures. La saisine du juge pénal n'a pas réellement de sens.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Toute personne peut saisir le Procureur de la République dès qu'elle a connaissance d'un délit.

M. Pierre-Yves Collombat. – Un sondage « bidonné » est-il sanctionnable ?

Mme Marie-Ève Aubin. – Par une mise au point de la commission, oui. Récemment, un candidat aux élections locales s'était autoproclamé sondeur en allant interroger les gens sur les marchés puis publiait ses sondages. Nous l'avons convoqué et avons procédé à une mise au point pour indiquer que ses sondages ne valaient rien, ce qui, d'ailleurs, ne l'a pas dérangé outre-mesure.

J'ajoute, à propos des deux recours contre les décisions de la commission des sondages, que l'un avait été introduit par M. Jean-Luc Mélenchon qui, après le rejet du Conseil d'État, avait annoncé vouloir saisir les instances européennes. J'ignore s'il l'a fait. Le second recours était introduit par M. Raymond Avrillier, ancien conseiller régional de Rhône-Alpes, requérant d'habitude, que nous avons eu plaisir à retrouver à la commission des sondages.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je vous remercie.

La réunion est levée à 19 heures.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE

Jeudi 9 juillet 2015

- Présidence de M. Philippe Bonnacarrère, président –

La réunion est ouverte à 10 h 02.

Audition de Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics

La commission procède à l'audition de Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics.

M. Philippe Bonnacarrère, Président. - Nous sommes heureux d'accueillir Madame Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics.

Notre réflexion sur les moyens d'améliorer la commande publique comporte plusieurs pistes. Ainsi, comment faire moins cher et plus simple ? Comment favoriser l'accès des PME à cette commande publique ? En effet, il importe d'assurer plus d'efficacité dans le fonctionnement des marchés publics. Comment gérer le recours aux travailleurs détachés lorsqu'il pose problème dans l'exécution des marchés publics ?

La transposition des trois directives européennes de 2014 devra être achevée le 18 avril 2016. Dans un tel contexte, loin de vouloir réécrire le code des marchés publics ou d'examiner les ordonnances de transposition article par article, nous avons adopté une démarche que je qualifierai de « pratico-pratique » afin d'enrichir les recommandations que nous souhaiterions adresser au gouvernement. D'ailleurs, cette transposition laisse-t-elle apparaître des éléments de sur-transposition qui nous auraient échappé et sur lesquels vous souhaiteriez nous alerter ?

Nous sommes également à la recherche des bonnes pratiques et ce, au-delà de la théorie juridique de la commande publique. Nous ne sommes pas totalement focalisés sur la problématique des travaux publics, mais il nous semble que votre secteur est à la fois porteur de propositions et à même de constater des difficultés récurrentes. D'ailleurs, notre rapporteur attache une très grande importance à l'analyse de la situation des petites et moyennes entreprises (PME) et votre fédération est allée, nous semble-t-il, très en profondeur sur leurs problématiques.

Comment mieux utiliser la commande publique au service de l'économie française ? L'objectif également de notre rapporteur est d'examiner l'ensemble des marges qui permettraient d'alimenter la croissance. Telle est notre perspective.

M. Martial Bourquin, Rapporteur.– Je vous remercie, Madame la Présidente, d'avoir répondu à notre invitation. Vous avez reçu un questionnaire et je vais simplement revenir sur celui-ci.

En 2014, votre fédération craignait la plus forte baisse d'activité depuis trente ans pour l'année 2015. Pouvez-vous, par conséquent, nous présenter vos niveaux d'activité durant ces deux dernières années et nous préciser les sources de vos statistiques ? Dans l'hypothèse où cette baisse se soit confirmée, quelles en sont les causes ? Nous constatons en ce sens une diminution sensible de l'investissement local.

Votre fédération est par ailleurs très critique sur la généralisation des attestations sur l'honneur au stade de la présentation des candidatures dans le cadre de la procédure de marché public simplifié. Pouvez-vous expliciter votre position ?

Enfin, en ce qui concerne la transposition des directives européennes, vous vous inquiétez de la réservation des marchés aux entités publiques, dans le cadre des contrats « in house ». Pouvez-vous nous indiquer pourquoi ?

Faire de la procédure négociée celle de droit commun, à l'instar de ce qui devrait résulter de la transposition de la directive « marchés » du 26 février 2014, vous paraît-il être une bonne chose pour les entreprises et quelles en seraient les conséquences pour le secteur des travaux publics en général ?

J'aurai une dernière question relative à la place des petites et moyennes entreprises (PME) dans la commande publique : celle-ci vous paraît-elle suffisante ? Dans le cas contraire, comment assurer aux PME un meilleur accès vers ces marchés, en sachant que nous faisons la distinction entre une PME titulaire d'un marché public et celle qui agit en tant que sous-traitante d'une grande entreprise. Par ailleurs, l'allotissement généralisé, prévu par la directive, vous paraît-il bénéfique ? À ce sujet, certaines entités adjudicatrices soumises à l'ordonnance de 2005 nous ont déjà exprimé leurs craintes et nous aimerions également recueillir votre avis sur cette question.

Enfin, quelle est votre analyse du problème posé par les travailleurs détachés qui sont susceptibles de représenter un véritable danger pour nos PME, sachant que le nombre de travailleurs détachés augmente à mesure que s'étendent les niveaux de sous-traitance ?

Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics. - Je vous remercie de vos questions. Je vais d'abord brièvement me présenter. Je préside la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) depuis quinze ans. J'ai par ailleurs assuré la présidence de la commission de la commande publique au MEDEF pendant huit ans. Qu'y fais-je ? Tout sauf du droit, car je suis d'abord un entrepreneur depuis vingt-cinq ans. En effet, j'ai repris une PME familiale qui est devenue une entreprise de taille intermédiaire (ETI), laquelle a rejoint un grand groupe dont j'ai la vice-présidence, ce qui me donne une vision plus large des entreprises. La volonté de faire prévaloir l'aspect concret des choses me guide, depuis vingt-cinq ans, dans mes activités au sein de ces différentes instances représentatives des entreprises. C'est la raison pour laquelle je privilégie l'usage des exemples, afin d'expliquer ce que les entreprises vivent vraiment.

Il est ainsi important à mes yeux que ce qui est aujourd'hui écrit ou élaboré juridiquement soit utile aux activités des entreprises sur le terrain. Comme vous le constaterez dans les exemples que j'évoquerai devant vous, ce n'est malheureusement pas toujours le cas !

Je compte vous adresser par écrit une description plus étoffée de la situation des travaux publics aujourd'hui, mais il me faut malheureusement répondre affirmativement à la question adressée par Monsieur le Rapporteur au sujet de la baisse de l'activité. Ce que nous vous annonçons l'année dernière est malheureusement une réalité aujourd'hui. La Fédération nationale des travaux publics représente les intérêts économiques d'un secteur d'activité comprenant 8 000 entreprises - dont 90 % ont moins de 50 salariés - 260 000 salariés, environ 40 milliards d'euros de chiffre d'affaires en France et 25 milliards à l'international, et ce, sans compter les 400 000 salariés de la filière dans son ensemble, y compris notamment les fabricants de matériaux, de machines et de véhicules ou encore les loueurs de matériel. Le BTP est ainsi un secteur clef pour la compétitivité économique nationale et l'attractivité des territoires. Cependant, dans la compétition mondiale pour attirer des investissements et créer des emplois, la France est en train de gâcher un de ses principaux atouts : la qualité de ses infrastructures. Selon le classement du Forum économique mondial, la France est passée du 4^{ème} rang mondial pour la qualité de ses infrastructures en 2008/2009 au 10^{ème} rang en 2014/2015. Le recul est général sur la période : la France passe du 1^{er} au 4^{ème} rang mondial pour la qualité des routes, du 2^{ème} au 6^{ème} rang pour ses infrastructures ferroviaires, du 5^{ème} au 17^{ème} rang pour ses aéroports et du 10^{ème} au 32^{ème} rang pour ses ports. D'ailleurs, je préside également le conseil d'administration du Port du Havre, ce qui permet d'avoir un autre regard sur la situation actuelle, qui est véritablement dramatique et qui traduit un véritable déclin sur ces cinq dernières années. Aujourd'hui, en France, c'est un pont qui ferme chaque jour par manque d'entretien, un litre d'eau potable sur 5 perdu en raison de canalisations dégradées, 97 minutes de coupure électrique par habitant en 2013, un million de minutes cumulées de retard de TGV en 2013, et plus d'un train sur 10 en retard.

Fin 2014, notre fédération craignait la plus forte baisse d'activité depuis 30 ans en 2015. Depuis le déclenchement de la crise en 2008, l'activité des travaux publics est fortement orientée à la baisse. En 2014, le secteur a encore perdu 4% d'activité avec une décélération forte au second semestre. En 2015, nous nous attendions à un début d'année très difficile. Nous en avons désormais la confirmation avec de très fortes baisses sur les quatre premiers mois de l'année. Dans ce contexte et pour répondre à votre question, Monsieur le Rapporteur, nous maintenons notre prévision d'activité avec un nouveau recul 8% sur l'ensemble de l'année 2015, soit effectivement la plus forte baisse d'activité depuis 30 ans.

Cette crise se traduit bien évidemment par des destructions d'emplois dans le BTP : si les données actuelles se confirment pour l'ensemble de l'année 2015, la perte s'élèvera à 15 000 salariés. Nous sommes dans un secteur d'activités techniques et avant qu'une société ne procède à des licenciements, il faut vraiment que sa situation soit sans retour. Pourquoi ? Car la formation d'un technicien prend plusieurs années et son départ s'avère irrémédiable, même lorsque l'activité reprend. C'est pourquoi les entreprises tendent à maintenir leurs effectifs en cas de baisse d'activité. L'évolution à la baisse des effectifs traduit ainsi l'extrême précarité des entreprises et ce, au-delà de la baisse du recours à l'intérim qui en fournit le premier signe.

Quelles en sont les causes ? Nous pressentions que l'investissement serait la variable d'ajustement des budgets publics, c'est désormais une certitude. Au niveau national, les reports successifs puis l'abandon définitif de l'écotaxe ont conduit à un sous-financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Ceci a également eu des effets collatéraux sur la capacité à lancer les Contrats de Plan Etat-Région (CPER), qui ont été signés avec plus d'un an et demi de retard ! Cela a des répercussions en termes de retards de programmation et de lancement de nouveaux chantiers pour nos entreprises. En théorie, dans des chantiers de travaux publics, l'ouverture de nouveaux

financements ne conduit pas, *ipso facto*, à celle de nouveaux travaux. Les retards constatés dans la signature des travaux, de l'ordre d'un an et demi voire au-delà, impliquent que les projets n'arrivent pas à maturité. Mais c'est surtout la baisse de l'investissement des collectivités locales qui a un impact sur l'activité. Or on observe une conjonction de circonstances extrêmement défavorables : le cycle électoral - on investit généralement moins en année d'élection municipale et en année post-électorale et, d'ailleurs la construction cyclique des tramways en témoigne -, la baisse des dotations de l'État aux collectivités locales qui a fortement contraint les budgets avec des conséquences immédiates et amplifiées sur l'investissement, ainsi que l'attentisme lié à la réforme territoriale. L'impact du cycle électoral actuel est d'autant plus fort que plusieurs cycles se croisent en fait et conduisent à l'arrêt pur et simple de nos activités. Il y a manifestement une forme dommageable d'attentisme avec la réforme territoriale. Selon les dernières données de l'INSEE, l'investissement des administrations publiques locales a chuté de 9,6%, soit environ 4,8 milliards d'euros d'investissement public local en moins en 2014. Pour 2015, le consensus des analystes financiers, comme la Banque Postale, *Arkea*, ou encore *Standard&Poor's*, sur l'évolution de l'investissement public local, s'établit aux alentours d'une baisse de 7%.

La situation n'a jamais été aussi difficile que durant ces deux années. En outre, à ce niveau d'activité, nous allons devoir rajouter la fin des grands travaux. En effet, il n'y a plus en France de grands travaux d'aménagement du territoire et nous n'avons plus de vision politique d'aménagement du territoire ! Aujourd'hui, aurions-nous un carnet de chèques en blanc, nous ne saurions plus comment procéder faute de grands projets : fin de la liaison Tours-Bordeaux, fin du contournement Nîmes-Montpellier, fin de la ligne à grande vitesse Bretagne, mais où sont les extensions d'autoroutes ? Le seul qui demeure est le canal Seine-Nord, outre le projet de liaison Lyon-Turin. Ces derniers projets ne sont nullement en mesure de remplir, à eux seuls, les carnets de commande de nos entreprises.

Ce n'est pas par manque de moyens qu'il faut se refuser à préparer l'avenir et à conduire l'aménagement du territoire. Concernant la transposition des directives du 26 février 2014, il nous importe que la France s'abstienne de toute «sur-transposition», comme nous en sommes coutumiers. Il semble que nous ayons été entendus sur ce point et ce, notamment par la direction des affaires juridiques du Ministère de l'économie avec laquelle nous avons travaillé en amont. Ce n'est donc plus un sujet à nos yeux.

M. Philippe Bonnacarrère, Président. - Nous avons la même impression que vous et si nous avions un problème sur ce point, nous aurions manifesté notre désapprobation.

Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics. - Sur la procédure concurrentielle avec négociation, qui va devenir la procédure de droit commun, il est impératif qu'elle ne se réduise pas à une négociation sur les prix, comme c'est le cas actuellement pour beaucoup de négociations. Pour l'attribution des marchés, il est essentiel de mettre effectivement en œuvre l'attribution à l'offre présentant le meilleur «ratio qualité prix ». En effet, les directives posent de nouvelles exigences sociales et environnementales à respecter dans l'exécution des marchés. Ces nouvelles obligations ont un coût très important pour nos entreprises et doivent par conséquent se traduire dans les prix des marchés. Rappelons-nous ce qu'il est advenu avec l'introduction de la notion de « qualité » il y a une quinzaine d'années, notion qui a généré des coûts que les entreprises ont dû absorber, faute de pouvoir la répercuter dans les prix proposés.

M. Philippe Bonnacarrère, Président.- A cet égard, si, demain, les pouvoirs adjudicateurs intégraient davantage de clauses sociales et environnementales dans leurs marchés, est-ce que cela serait une bonne idée pour les PME et les TPE ?

Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics. - Ce serait une bonne idée, à la condition qu'une telle démarche concerne des clauses d'exécution et une mauvaise, si celle-ci a trait à des clauses d'attribution mentionnées dans un appel d'offres.

M. Philippe Bonnacarrère, Président.- C'est donc un élément qui doit figurer dans le cahier des clauses techniques particulières et non dans le règlement de la consultation ?

Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics. - Surtout pas dans la clause d'attribution parce que la PME locale ne dispose pas des moyens suffisants pour s'aligner sur de telles clauses, à l'inverse des *majors* de son secteur ! En revanche, dans la modalité d'exécution, la PME attributaire du marché sera capable de les mettre en œuvre et pourra jouer son rôle d'intégrateur du territoire.

M. Martial Bourquin, Rapporteur. – Que pensez-vous, Madame la Présidente, du travail en partenariat avec les associations d'insertion ? Ce n'est pas le métier de la PME de faire de l'insertion, mais travailler avec les entreprises d'insertion me paraît de nature à beaucoup faciliter les choses.

Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics. - Je partage votre point de vue. Mais il faut savoir qu'une telle démarche existe fréquemment dans le domaine des travaux publics puisque les clauses d'exécution peuvent avoir trait à l'insertion. Sur nos territoires, nous disposons d'ailleurs de référents. Ainsi, pour prendre un exemple concret, il peut arriver que l'une des clauses d'exécution contienne un quota de 10 % de la masse salariale destiné à l'insertion, mais que faire s'il est impossible d'atteindre un tel seuil sur le territoire national ? Pour se prémunir contre ce genre de difficultés, nous disposons ainsi de référents, qui sont souvent des associations. J'ai d'ailleurs fait travailler l'une d'elles lors d'un projet en Corse, et si de tels organismes ne parviennent pas à fournir des personnels, faute d'effectifs suffisants ou adaptés à la mission, au moins les entreprises ont-elles assumé leurs obligations. Et un tel dispositif fonctionne très bien en modalités d'exécution.

Pourquoi avoir remis en cause la consécration au niveau français des dispositifs de « in house » et de coopération entre pouvoirs adjudicateurs ? Il faut comprendre que dans un contexte d'activité très tendu, l'exclusion des opérateurs privés est considérée comme une « concurrence déloyale ». Certes, la transposition envisagée par le projet d'ordonnance est conforme à la directive 2014/24 du 26 février 2014. Mais nous considérons qu'elle est contraire aux principes fondamentaux d'ouverture des marchés et de libre concurrence. De plus, le seuil de contrôle en quasi régie fixé à 80% et surtout la possibilité pour les entités publiques d'intervenir à hauteur 20% de leur activité sur le marché concurrentiel seront très difficiles à contrôler dans la pratique. Comment connaître cette répartition si ce n'est *a posteriori*, soit une fois que les marchés auront été passés ? Et il n'y aura plus de contrôle !

S'agissant des marchés globaux, nous sommes en faveur de tous les marchés qui peuvent créer de l'activité. L'urgence pour notre pays est de préserver l'investissement, y

compris l'entretien de nos infrastructures. Cette situation impose de considérer les différents modèles contractuels sans dogmatisme mais dans un souci d'efficacité. Dans ce contexte, nous soutenons l'extension des nouveaux marchés dits « globaux » qui engagent les entreprises sur des objectifs de performance ou d'innovation technique. Il existe en effet plusieurs types de marchés globaux qui concernent soit la conception et la réalisation, soit la performance et les marchés sectoriels. Il nous reste aujourd'hui à attendre les décrets avant de nous prononcer.

Les PME ont un problème de trésorerie. Je vais vous évoquer trois cas concrets. D'une part, je citerai la lettre du service des affaires juridiques d'une mairie, dans le cadre d'une consultation pour l'aménagement d'un carrefour giratoire. Ainsi celle-ci, en rappelant que la commune a la possibilité de négocier avec tous les candidats sélectionnés, enjoint à l'entreprise destinataire de sa correspondance de bien vouloir renoncer au paiement de l'avance forfaitaire. D'autre part, dans un autre appel d'offres, il est fait mention, à l'article relatif aux pénalités pour retard et aux primes d'avances, que « les pénalités journalières de retard, par dérogation à l'article 20.1 du CCAG-Travaux sont de 10 % du montant total du marché » et qu'en cas d'absence aux réunions de chantier, « les entreprises, dont la présence est requise, se verront appliquer une pénalité forfaitaire fixée à 150 euros par absence ». On applique ainsi des pénalités pour n'importe quoi et ce, en dehors de toute légalité possible ! Enfin, dans le cahier des clauses administratives particulières d'une ville, l'article relatif au rabais pour travaux en période d'activité restreinte dispose que « lorsque dans une période d'activité restreinte signalée, par écrit, par l'entreprise, la commune commandera des travaux pouvant débuter sous 15 jours, il sera appliqué au montant de ces travaux, outre le ou les rabais précédemment prévus, un rabais supplémentaire » en fonction des commandes passées et pouvant aller jusqu'à 10 % pour les commandes de plus de 70 000 euros hors taxe. Une telle mesure est une honte !

M. Martial Bourquin, Rapporteur.- De telles pratiques portent sur des marchés à bons de commande. Celles-ci sont-elles générales ou relèvent-elles d'actes minoritaires ? Est-ce l'exception qui confirme la règle ?

Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics. - Toutes ces correspondances datent de ce mois ! La difficulté c'est qu'aujourd'hui on assiste à la multiplication de telles procédures et je vous épargne le marchandage permanent qui entoure les passations de marchés !

M. Claude Kern.- Pour avoir précédemment passé un certain nombre de marchés, de telles pratiques me paraissent plus que discutables ! Nous connaissons en effet l'état de nos entreprises et celui de leurs carnets de commande. Ce que nous déplorons, en revanche, c'est la situation des entreprises qui pratiquent des prix inférieurs à ceux du marché, à l'instar des grands groupes qui sont prêts à écraser les petites entreprises pour obtenir des marchés en pratiquant des prix très bas !

Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics. - L'offre anormalement basse est en effet un vrai problème. Je défends ainsi, en tant qu'entreprise privée, un assouplissement de la notion de délit de favoritisme. En effet, comment demander à une commune d'aller vers la mieux-disance, en laissant cette épée de Damoclès qu'est le délit de favoritisme ? J'attire par ailleurs votre attention sur les offres multicritères que j'ai pu examiner notamment dans l'exercice de mes fonctions de présidente de la commission d'appels d'offres du Port du Havre et qui

posent de redoutables problèmes de notation. Il faut vraiment contrôler l'utilisation de ces textes !

M. Claude Kern. – Je peux vous dire que, dans l'offre multicritères, on passe aujourd'hui énormément de temps à monter la partie technique.

Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics. - C'est en effet très difficile et il faut absolument aider les personnes qui attribuent les marchés.

M. Didier Mandelli. – Pour revenir sur ce qu'évoquait mon collègue Claude Kern, on ne peut en effet cautionner ce genre de pratiques. En tant que maire d'une commune de 3 500 habitants et président d'une intercommunalité de 32 000 habitants, je n'ai jamais eu à connaître ce genre de pratiques. Évidemment, sur près de 40 000 collectivités territoriales, il peut arriver, çà et là, des épisodes analogues à ceux que vous nous décrivez. Ce n'est pas admissible pour les entreprises.

En revanche, je me souviens également que dans les années 2005-2010 durant lesquelles nous avons dans ma commune investi pour près de 10 millions d'euros d'équipements, nous avons des difficultés à trouver des entreprises qui répondaient à nos sollicitations et dont les prix n'étaient pas anormalement hauts.

Nous sommes dans un cercle baissier, en tant que collectivités, faute de lisibilité. Je partage certes votre souhait en matière de développement d'infrastructures et d'aménagement, mais comprenez également que les élus, pour certains, peuvent s'avérer perturbés par les évolutions des marchés et les pratiques de certaines entreprises qui font tout pour obtenir le marché. Oui pour la régulation et pour la moralisation de la commande publique, mais tout en se souvenant des périodes passées et ce, afin de trouver des équilibres pérennes.

Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics. - C'est en effet une démarche que nous avons entreprise avec la Direction des affaires juridiques du Ministère de l'économie et nous avons préconisé une formation à l'acte d'achat. Mais je souhaitais simplement vous dire, qu'aujourd'hui, la crise est d'une ampleur inégalée et qu'elle aura des conséquences terribles sur l'économie des territoires.

M. Philippe Bonnacarrère, Président. - Vous avez prononcé, Madame la Présidente, le terme d'offre anormalement basse. Le texte qui est en cause est assez intéressant, me semble-t-il, car il renonce à définir cette notion par des critères mathématiques, mais il confère au pouvoir adjudicateur la faculté de mettre en demeure l'entreprise porteuse d'une offre anormalement basse de s'expliquer sur cette dernière. Est-ce selon vous le signe qu'on vient d'atteindre un point d'équilibre qui permet de mettre à l'écart l'offre anormalement basse, en l'objectivant et sans trop courir le risque d'infraction pénale du fait de la mise en demeure préalable ?

Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics. - Je viens en effet, en tant qu'acheteur public, de recourir à ce dispositif. Je crois qu'il s'agit là d'un véritable point d'équilibre. Je pense qu'il faut également faire confiance à la personne publique et à son bon sens au moment où elle

prend sa décision. Et si l'expérience nous démontre que cette démarche n'est pas suffisante, alors on pourra revenir sur ce dispositif !

Je suis convaincue que cette question de la commande publique vous apparaît comme essentielle en tant que responsables de vos territoires respectifs. Mais que se passe-t-il lorsque des errements sont constatés ? Rien ! Comment peut-on contrôler de tels écarts, sachant que ceux-ci sont grandissants ?

M. Martial Bourquin, Rapporteur. – De tels errements s'avèrent stupéfiants et mes collègues ici présents peuvent en témoigner. S'ils constituaient des indicateurs de ce qui pourrait se généraliser, il faudrait que notre mission en prenne note car de tels comportements doivent absolument être évités.

M. Claude Kern. – Mais de tels errements proviennent parfois des maîtres d'œuvre et ceux-ci doivent également respecter une certaine forme d'éthique.

Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics. - Je suis tout à fait d'accord, d'autant que ces maîtres d'œuvre ont pour mission d'obéir à leurs clients ! Ces exemples d'errements datent de ces trois dernières semaines et ils abondent !

Plusieurs mesures seraient de nature à améliorer la trésorerie des entreprises, à savoir : l'augmentation du montant de l'avance obligatoire accordée par l'acheteur public de 5 à 10% du marché, le versement de l'avance pour les marchés d'un montant supérieur à 10 000 euros HT (contre 50 000 euros actuellement) et d'une durée supérieure à 1 mois (contre 2 mois actuellement), ainsi que la réduction du montant de la retenue de garantie exigée des candidats de 5 à 3% et sa libération immédiate après l'expiration de délai de garantie, et non passé un délai de 30 jours.

En outre, pour favoriser effectivement la participation des PME aux marchés publics, il est indispensable de mettre fin immédiatement aux pratiques abusives des maîtres d'ouvrage qui profitent d'un contexte d'activité très tendu. Je vous adresserai par écrit les modalités techniques de la mise en œuvre de telles mesures.

S'agissant des travailleurs détachés, je vais tout de même vous livrer mon opinion. Il faut naturellement combattre le recours aux travailleurs détachés. Pourquoi en est-on arrivé là et trouve-t-on des travailleurs détachés de l'Est européen dans des territoires en France où le chômage abonde ? C'est bel et bien un problème de compétitivité et on trouve sur le marché des entreprises des pays limitrophes. Il s'agit bien d'une véritable concurrence déloyale et, même à l'échelle de mon groupe, des voix se sont fait entendre pour que l'on emploie ce type de travailleurs. Les *majors*, tout comme les PME, y recourent !

M. Martial Bourquin, Rapporteur. – Que pensez-vous de la sanction des maîtres d'ouvrage ? Ceux-ci seraient, avec les entreprises, responsables si la légalité du chantier n'était pas respectée.

Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics. – C'est notre position.

M. Philippe Bonnacarrère, Président. – Si l'on devait résumer, vous êtes plus sensible à la pénalisation des abus sociaux qu'à celle de la relation directe entre la collectivité publique et les entreprises. On a été obsédé par la transparence pendant vingt ans, mais il

conviendrait désormais selon vous de reporter l'effort de la société vers des questions comme celle des travailleurs détachés.

Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics. – Absolument !

M. Rachel Mazuir. – S'agissant des PME, que j'ai pu côtoyer au quotidien dans mes fonctions passées de Président du Conseil général de l'Ain, les élus donneurs d'ordre sont à même de les défendre ! On peut discuter des avances car c'était auparavant le fournisseur qui prenait l'avance sur son compte avant que ce ne soit petit à petit l'entreprise, c'est-à-dire les travailleurs sur le chantier. Je suis par ailleurs tout à fait à l'aise pour aborder la question des délais de paiement, car mon département réglait à dix-neuf jours !

S'agissant des travailleurs détachés, il est vrai qu'il y a une couverture sociale qui est spécifique à la France. D'ailleurs, les grands groupes sont les plus à même d'y recourir, comme en fait foi la dernière condamnation de l'un d'eux en charge de la construction de l'EPR de la Manche. Mais du fait de la modicité de cette condamnation, à hauteur de 25 000 euros, par rapport aux montants représentés par un chantier de plusieurs milliards, on peut parier que cette décision de justice ne portera pas un terme au recours illégal à des travailleurs détachés par des groupes aussi importants. Et tant que nous n'aurons pas une couverture sociale unifiée à l'échelle de l'Europe, ce problème sera récurrent !

En outre, plus qu'un syndrome du mal français, l'arrêt des grands travaux est davantage à attribuer à une forme de mal européen, puisque leur lancement relève désormais de l'initiative européenne !

Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics. – Ma position personnelle est qu'il faut combattre ce détachement !

M. Philippe Bonnacarrère, Président. - Merci, Madame, pour votre intervention et vos réponses à nos questions.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 20 JUILLET ET A VENIR**

Commission des affaires sociales

Lundi 20 juillet 2015

à 14 h 30

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le texte de la commission (n° 634, 2014-2015), sur le projet de loi (n° 620, 2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture après engagement de la procédure accélérée, relatif au dialogue social et à l'emploi (Mme Catherine Procaccia, rapporteur).

Mardi 21 juillet 2015

à 9 h 45

Salle n° 131

- Audition publique, ouverte au public et à la presse, de Mme Valérie Plagnol, préalable à sa nomination au Haut conseil des finances publiques par le Président du Sénat, conjointement avec la commission des finances.

Mercredi 22 juillet 2015

à 9 heures et à 14 h 30

Salle n° 213

- Examen du projet de loi (n° 406, 2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation de notre système de santé :

. examen du rapport de M. Alain Milon, Mmes Catherine Deroche et Elisabeth Doineau ;

. examen des amendements ;

. adoption du texte de la commission.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : vendredi 17 juillet, à 12 heures

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 22 juillet 2015

à 10 heures

Salle n° 245

- Examen des amendements sur le texte de la commission n° 606 (2014-2015) sur la proposition de loi n° 544 (2014-2015), relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre (rapporteuse : Mme Catherine Morin-Desailly).

- Communication de M. Jacques-Bernard Magner et Mme Colette Mélot sur le suivi du rapport de la mission d'information sur les Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ).

- Communication de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, sur la mission d'information au Maroc.
- Désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, d'un membre appelé à siéger au sein du Conseil supérieur de l'agence France Presse (un siège à pourvoir).

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 22 juillet 2015

à 11 h 30

Salle n° 67

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 2982 (AN – XIVE lég.) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 565 (2014-2015) tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes.

Commission des finances

Mardi 21 juillet 2015

à 9 h 00

Salle n° 131

à 9 h 00 :

- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 en nouvelle lecture.
- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 640 (2014-2015) présentée par MM. Jean-Paul EMORINE et Richard Yung, au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur l'Union des marchés de capitaux

Délai limite pour le dépôt des amendements sur Ameli : lundi 20 juillet à 12 heures

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 552 (2014-2015) autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.
- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 418 (2014-2015) autorisant la ratification de l'accord entre la République française et l'Union européenne visant à l'application, en ce qui concerne la collectivité de Saint-Barthélemy, de la législation de l'Union sur la fiscalité de l'épargne et la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité

à 9 h 45

- Audition publique, ouverte au public et à la presse, de Mme Valérie Plagnol, préalable à sa nomination au Haut conseil des finances publiques par le Président du Sénat, conjointement avec la commission des affaires sociales.

Éventuellement, le soir, à l'issue de la discussion générale

Salle n° 131

- Examen des éventuels amendements sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 en nouvelle lecture.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 21 juillet 2015

à 9 h 30

Salle n° 216

- Examen du rapport de M. François Zocchetto et du texte proposé par la commission sur le projet de loi, en nouvelle lecture, sous réserve de sa transmission, portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 20 juillet 2015, à 11 heures

- Examen des pétitions adressées au Président du Sénat depuis le 1er octobre 2014, en application des articles 87 et suivants du Règlement.

Éventuellement, jeudi 23 juillet 2015

à 9 h 30

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte de la commission sur le projet de loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne (rapporteur : M. François Zocchetto).

Commission des affaires européennes

Jeudi 23 juillet 2015

à 9 heures

Salle A 120

- Audition de M. Pierre Sellal, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles.

- Suivi des résolutions européennes du Sénat : 4ème paquet ferroviaire : communication de MM. Michel Delebarre et Louis Nègre.

Commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes

Mardi 21 juillet 2015

à 14 h 30

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 14 h 30 :

- Audition de M. Pierre Cardo, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires.

à 16 heures :

- Audition de M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public (CNDP).

Mercredi 22 juillet 2015

à 14 h 30

Salle Médicis

à 14 h 30 :

- Audition de M. Denis Prieur, président du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) (ouverte au public et à la presse – Captation vidéo).

à 15 h 30 :

- Audition de Mme Evelyne Ratte, présidente de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) (cette audition se déroulera à huis clos).

Jeudi 23 juillet 2015

à 9 heures

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 9 heures :

- Audition de M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des postes et télécommunications (ARCEP).

à 10 heures :

- Audition de Mme Christine Lazerges, présidente, et M. Michel Forst, Secrétaire général, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).

Mission commune d'information sur la commande publique

Mardi 21 juillet 2015

à 16 heures

Salle n° 263

- Audition de M. Jean-Lou Blachier, Médiateur national des marchés publics.
- Échange de vues entre les membres de la mission commune d'information.

Jeudi 23 juillet 2015

à 9 h 15

Salle n° 263

à 9 h 15 :

- Audition de Mme Monique Legrand-Larroche, Directrice des opérations de la Direction générale de l'armement.

à 10 heures :

- Audition de Mme Virginie Beaumeunier, Rapporteuse générale de l'Autorité de la concurrence.

à 11 heures :

- Audition de M. Michel Grévoul, Directeur du Service des achats de l'État.

à 12 heures :

- Audition de M. Frédéric Grivot, Vice-Président chargé de l'Industrie de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises.