

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	4567
• <i>Audition de M. Olivier Guersent, directeur général des services de la concurrence à la Commission européenne</i>	4567
• <i>Proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	4584
• <i>Désignation de rapporteurs</i>	4597
• <i>Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) – Audition de Mme Isabelle Hudon, ambassadrice du Canada en France (sera publié ultérieurement).....</i>	4597
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	 4599
• <i>Audition de Mme Sylvie Bermann, Ambassadeur de France, ancien ambassadeur en Fédération de Russie.....</i>	4599
• <i>Audition de M. Nicolas de Rivière, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'ONU.....</i>	4606
• <i>Proposition de résolution européenne sur la proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense COM-2018-476 final – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	4614
• <i>Russie - Audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre, envoyé spécial du Gouvernement</i>	4619
• <i>Opération Barkhane : bilan et perspectives - Audition du Général François Lecointre, chef d'état-major des Armées (sera publié ultérieurement).....</i>	4631
• <i>Questions diverses.....</i>	4631
• <i>Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) – Audition de Mme Isabelle Hudon, ambassadrice du Canada en France (Sera publié ultérieurement)</i>	4632
 COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	 4633
• <i>Proposition de loi tendant à assurer l'effectivité du droit au transport, à améliorer les droits des usagers et à répondre aux besoins essentiels du pays en cas de grève – Examen des amendements de séance</i>	4633
• <i>Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (2020-2022) – Audition de M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé.....</i>	4638
• <i>Désignation de rapporteurs</i>	4651

- *Proposition de loi relative à la sécurité sanitaire – Examen des amendements de séance*..... 4651
- *Groupe de travail sur l'obligation de signalement par les professionnels astreints à un secret des violences commises sur les mineurs - Examen du rapport d'information* 4655

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 4667

- *Audition de M. Arnaud Leroy, président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)* 4667
- *Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis sur le projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée* 4685

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 4687

- *Extension des horaires d'ouverture des bibliothèques - Audition de MM. Erik Orsenna et Noël Corbin, auteurs du rapport « Voyages au cœur des bibliothèques » (sera publié ultérieurement)* 4687

COMMISSION DES FINANCES..... 4689

- *Contrôle budgétaire – Financements publics consacrés à l'agriculture biologique - Communication* 4689
- *Proposition de résolution européenne sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4701
- *Proposition de loi relative aux Français établis hors de France - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis* 4709
- *Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement*..... 4709

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 4723

- *Communications diverses – Organisation des travaux de la commission* 4723
- *Proposition de loi relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale - Examen des amendements au texte de la commission* 4725
- *Proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet - Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission* 4727
- *Nouveau code de la justice pénale des mineurs - Audition de Mmes Isabelle Clanet, Josine Bitton, membres du Conseil national des barreaux, et de Dominique Attias, avocate au barreau de Paris*..... 4734

- *Groupe de travail sur l'obligation de signalement par les professionnels astreints à un secret des violences commises sur les mineurs - Examen du rapport d'information (voir à la rubrique de la commission des affaires sociales) 4741*

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES 4743

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et commission mixte paritaire sur le projet de loi modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet 4743*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CONTRÔLE, LA RÉGULATION ET L'ÉVOLUTION DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES 4751

- *Réunion constitutive 4751*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES AU DÉVELOPPEMENT DE LA RADICALISATION ISLAMISTE ET LES MOYENS DE LA COMBATTRE 4755

- *Audition de M. Mohamed Louizi, essayiste 4755*
- *Audition de M. Julien le Guen, commissaire divisionnaire, adjoint à la cheffe du service central du renseignement territorial de la direction générale de la police nationale (ne sera pas publié) 4761*
- *Audition de représentants de l'Association musulmane pour l'islam de France (AMIF) (sera publié ultérieurement) 4761*

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI D'ACCÉLÉRATION ET DE SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE 4763

- *Réunion constitutive 4763*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 17 FEVRIER ET A VENIR 4767

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 29 janvier 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Olivier Guersent, directeur général des services de la concurrence à la Commission européenne

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le directeur général, nous nous réjouissons de pouvoir vous accueillir aujourd’hui, un peu moins de deux mois après la mise en place de la nouvelle Commission européenne et votre nomination à la tête des services de la Direction générale de la concurrence. C’est une maison que vous connaissez bien, puisque vous vous êtes longtemps occupé de la lutte anti-cartels et du contrôle des concentrations par la Direction générale.

Il était particulièrement important pour nous de vous recevoir en ce début d’année car, plus que jamais, les enjeux de concurrence irriguent de nombreux travaux récents de notre commission des affaires économiques.

Je veux d’abord citer le travail réalisé par MM. Chatillon et Bourquin, qui s’étaient penchés en 2018 sur le projet de création d’un géant européen du ferroviaire entre Alstom et Siemens. Le rejet par la Commission européenne de l’opération a fait l’effet d’un coup de tonnerre en France et en Europe, et a contribué à relancer le débat autour d’une réforme du droit de la concurrence. Je ne doute pas que mes collègues auront des questions à ce sujet. Près de deux ans plus tard, la vision de la Commission européenne a-t-elle évolué ? Quelle place la politique de la concurrence fait-elle à des champions européens ?

Notre groupe de suivi consacré à la stratégie industrielle de l’Union européenne, qui est composé de membres de notre commission mais aussi de membres de la commission des affaires européennes, travaille actuellement sur l’évolution de la politique de la concurrence et de sa conciliation avec les objectifs de politique industrielle. Vous avez reçu, je crois, l’un de ses rapporteurs à Bruxelles.

Le droit de la concurrence fait régulièrement l’objet de critiques dénonçant, je cite, sa « naïveté » ou sa « rigidité », ou encore, plus généralement, son « adéquation » aux enjeux nouveaux, comme les enjeux du numérique ou les distorsions de concurrence liées aux géants chinois.

Nous attendons pour le 4 mars prochain la nouvelle stratégie industrielle de la Commission européenne. Une évolution du droit de la concurrence est-elle au menu pour 2020 ?

En décembre dernier, notre commission a lancé une mission consacrée au rachat envisagé des Chantiers de l’Atlantique par l’italien Fincantieri, opération en cours d’examen par la Direction générale de la concurrence au titre du contrôle des concentrations.

J'en profite pour rappeler à l'ensemble de mes collègues que M. Guersent ne pourra bien entendu pas s'exprimer sur l'enquête en cours au niveau européen, qui devrait se conclure, je crois, d'ici mi-avril. Nous souhaitons en revanche que vous nous exposiez d'une façon générale les critères d'analyse de la Direction générale de la concurrence lorsqu'elle examine une telle opération ou un tel marché.

Dans notre économie actuelle, les risques de transferts de technologie, la montée en puissance rapide d'entreprises subventionnées par leur pays, comme la Chine, touche tous les secteurs économiques. De façon générale, comment le cadre juridique actuel et les outils à la disposition de la Commission européenne lui permettent-ils de prendre en compte ces pressions concurrentielles et la protection des technologies critiques ?

Enfin, nous examinerons la semaine prochaine la proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace. Il s'agit de proposer un nouveau modèle de régulation de l'économie numérique qui soit adapté à ses spécificités, tout en respectant le droit européen.

L'existence d'acteurs bénéficiant d'immenses effets de réseau et d'économies d'échelle favorise la concentration croissante des géants du numérique. Cela se traduit par un certain enfermement des consommateurs, qui limite leurs choix et emportent la vie et la mort de nombreuses entreprises. Après des piles de rapports, nous estimons qu'il est temps aujourd'hui de passer à l'action. Le ministre allemand de l'économie a la même analyse, puisqu'il a publié un projet de loi de réforme en vue d'adapter le droit de la concurrence à l'économie numérique.

Que pensez-vous des mesures proposées par notre commission et par l'Allemagne depuis quelques jours ? Au niveau européen, quelles réflexions ou transformations la Direction générale de la concurrence a-t-elle lancé pour s'adapter à ces nouveaux enjeux ? Est-il possible et nécessaire de réformer le droit européen ?

M. Olivier Guersent, directeur général des services de la concurrence à la Commission européenne. – Je vous remercie beaucoup pour ces propos liminaires et pour votre invitation. Je suis déjà venu devant votre commission et devant celle des affaires européennes lorsque je m'occupais de la stabilité financière et de la régulation financière à la Commission européenne.

Par voie de propos liminaires, je voudrais poser un certain nombre de cadres trop souvent oubliés et qui sont utiles pour avoir une discussion productive, que l'on ait ou non la même opinion.

Tout d'abord, un droit efficace est un droit qui permet plusieurs politiques. Dans le droit de la concurrence, l'article 106 du traité, sur les monopoles publics, a été interprété par la Commission européenne et la Cour de justice pendant trente-cinq ans comme autorisant les monopoles publics d'État puis, les trente-cinq années suivantes, comme les interdisant – ou quasiment. C'est le même standard de droit, on n'en a pas changé une virgule.

Je puis vous assurer que le droit des concentrations communautaires permet plusieurs politiques. En matière de concentration ou de droit de la concurrence, comme dans pratiquement toutes choses dans la vie, il est assez peu répandu que les choses soient binaires. On est donc assez rarement dans une situation blanche ou noire, mais dans des nuances de gris. À l'évidence, l'endroit où placer le curseur dépend de ce que sont les objectifs de

politique générale. C'est vrai en France comme dans tous les pays du monde, ainsi qu'au niveau européen.

En ce sens, je réponds déjà aux premières questions : bien évidemment, la politique de concurrence s'adapte en fonction des objectifs de politique générale de l'Europe – lorsqu'il y en a. Assez souvent, il n'en existe pas. Il existe par exemple un assez fort mouvement pour doter l'Europe d'une politique industrielle. À titre personnel, je pense que c'est souhaitable et qu'on aurait dû le faire depuis longtemps, mais force est de constater que si une telle politique existait jusqu'à présent, elle est demeurée discrète. Cependant, lorsqu'une politique est clairement affichée, l'ensemble des moyens à la disposition de l'Union européenne se mettent en place, dans les limites du standard de droit.

J'ai dit tout à l'heure qu'il existait une vaste zone de gris. On trouve aussi un petit peu de noir sur la gauche et un petit peu de blanc sur la droite. Certaines choses ne peuvent s'adapter au standard de droit mais il existe, à l'intérieur de la zone grise, une vaste zone pour exercer un jugement politique.

C'est pourquoi, à titre personnel, je ne pense pas qu'un système ressemblant au système américain, dans lequel la Commission européenne serait procureur devant les juges de la Cour de justice de l'Union européenne, serait meilleur. Je n'ai guère plus confiance dans trois juges à Luxembourg que dans 27 hommes politiques à Bruxelles pour prendre une décision globale, qui doit tenir compte des objectifs politiques généraux de l'Union européenne. C'est une des raisons essentielles pour lesquelles la politique de la concurrence a été logée au sein de la Commission européenne et non dans une agence technique indépendante.

Deuxième remarque : le droit de la concurrence, c'est le droit de l'intervention publique dans le pouvoir de marché excessif des firmes, que ce pouvoir soit acquis par son propre poids – c'est l'abus de position dominante – ou par la collusion – c'est l'entente. Dans les deux cas, il s'agit d'un comportement qui vise à exercer seul ou collectivement un pouvoir de marché afin d'en extraire de la rente. C'est ce qui légitime l'intervention publique. Le droit de la concurrence n'est pas le droit du laissez-faire, c'est le droit de l'intervention de la puissance publique lorsque les acteurs privés développent un pouvoir trop important et qu'ils en abusent.

C'est également le fondement sur lequel nous contrôlons les concentrations d'entreprises. Il est important de le garder en tête. Si on est plutôt libéral, on a tendance à être moins interventionniste, si on l'est moins, comme c'est souvent le cas en France, on est plus interventionniste. On le constate aux États-Unis, où le droit de la concurrence est extrêmement utilisé par les administrations démocrates et traditionnellement moins pour les administrations républicaines. Il légitime le fait que le même standard de droit autorise plusieurs politiques.

Ce que ne permet pas ce standard de droit, ce sont des applications à géométrie variable – pour être clair : dur avec les Chinois et compréhensif avec les Français. Ce n'est alors pas un standard de droit, mais autre chose et on n'est plus dans un État de droit. La politique de concurrence s'adapte en permanence et va continuer à s'adapter, selon des formes qu'il conviendra de déterminer, mais elle ne peut adopter un standard à géométrie variable.

Je voudrais aborder le sujet de la technologie. L'un des objectifs de la politique de concurrence – et en cela elle ne s'oppose pas à la politique industrielle, est de concourir à la

compétitivité de l'industrie sur le territoire dont elle a la responsabilité – dans notre cas, le territoire européen. J'ai toujours pensé que la politique de concurrence était l'un des éléments d'une politique industrielle intelligente, qui joue sur les cadres.

La politique de concurrence trouve ses limites face aux vagues d'innovations qui se succèdent, emportant un potentiel transformatif de plus en plus important, comme dans le domaine de l'intelligence artificielle. Toutes les politiques ont du mal à s'adapter, et la politique de concurrence ne fait pas exception.

Ceci pose notamment des problèmes de rapidité d'action : à quelle vitesse est-on capable d'intervenir ? Le procès de la concurrence est un procès qui, comme tous les procès dans un État de droit, garantit les droits de la défense et les droits des plaignants. Ce sont en outre des affaires généralement extrêmement complexes. Ceci signifie qu'il y a un temps d'enquête, si l'on veut accorder les garanties procédurales que l'on doit aux différentes parties, qui sont difficilement compressibles.

La Commission européenne a essayé de remédier à cet inconvénient, qui est en même temps un mal nécessaire, en réactivant des mesures qu'elle n'utilisait plus depuis très longtemps après avoir été sanctionnée par la Cour de justice, qu'on appelle des mesures conservatoires ou des mesures intérimaires, qui permettent d'arrêter une pratique pendant qu'on est en train de l'évaluer. Ce n'est pas une panacée. Cela a un coût. Si le résultat de l'évaluation détermine que la pratique était légitime, le coût d'opportunité est important, surtout dans un domaine comme le numérique, où il est possible que le simple fait d'arrêter la pratique en ruine tout le bien-fondé et la rende impraticable.

Tout cela soulève des questions importantes et difficiles à résoudre. Ma conviction – ainsi que celle, je le pense, de Mme Vestager – est que le droit de la concurrence ne résoudra pas ces questions de façon isolée, pas plus que la question de la compétitivité internationale de l'industrie française. Certes, le droit de la concurrence a un rôle à jouer, mais je crains que celui-ci ne soit surévalué par rapport à d'autres parties de la politique qui me semblent plus importantes, comme notre politique commerciale, notre production de normes ou notre politique fiscale. Lors du dernier mandat, une grande partie de l'activité de la Direction générale de la concurrence en matière d'aides d'État a porté sur les aides fiscales. J'ai la conviction qu'il s'agissait d'aides illicites : qu'on les donne sous forme de rescrit fiscal ou sous une autre forme, cela reste des aides d'État. Cela étant, il faut admettre qu'en régime de croisière, il est plus efficace d'avoir un régime fiscal dont on est satisfait plutôt que de devoir le corriger au moyen des règles de concurrence. Il existe donc toute une palette de politiques, y compris en termes de politique de régulation qui, en complément, permettent de développer une politique intelligente.

Il y a une dizaine d'années, j'étais le directeur de cabinet de Michel Barnier, lorsqu'il était commissaire européen. Il avait à l'époque proposé une clause de réciprocité dans les marchés publics au moment de leur réforme. Cette idée a été à l'époque rejetée unanimement. Personnellement, je n'ai jamais compris pourquoi il était protectionniste de demander à des partenaires commerciaux l'accès à leurs marchés publics dès lors que leurs entreprises pénétraient le marché européen voire recevaient des financements européens. Ce n'est là pas du droit de la concurrence, mais des problématiques de compétitivité.

Il existe tout un tas d'autres instruments politiques dans le cadre desquels ces questions peuvent être résolues. Ce qu'il faut, c'est une politique globale cohérente, puis jouer

sur chacun des instruments en fonction de ce qu'on peut en attendre, afin de mettre cette politique en musique.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci. La parole est aux commissaires.

M. Daniel Laurent. – Monsieur le directeur général, en octobre dernier, l'OMC permettait aux États-Unis de prendre des sanctions contre des biens européens, dans le cadre du conflit sur les subventions accordées à Airbus. Début décembre, les États-Unis ont formulé de nouvelles menaces visant à imposer de nouveaux droits de douane additionnels, jusqu'à 100 % sur certains produits. En cause : le projet de taxe sur les géants du numérique.

Les exportateurs ont réduit leurs marges, mais redoutent de perdre des parts de marché qui seront difficiles à reconquérir, d'autant que ces mesures entraîneront des distorsions de concurrence, tant au niveau européen qu'international. Certains gros opérateurs enregistreraient déjà une baisse de dix millions d'euros de leur chiffre d'affaires en fin d'année 2019, et de 30 % de leurs ventes, particulièrement aux États-Unis.

Quelle est votre analyse sur cette situation ? Disposez-vous de projections sur les conséquences au niveau européen de ces sanctions, en termes de fonctionnement des marchés européens et de la concurrence ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Monsieur le directeur général, le Brexit va avoir lieu dans quelques heures. Les Britanniques ont toujours eu une politique très forte en matière de concurrence et été particulièrement attentifs à toute décision qui provoquerait une augmentation des prix pour leurs consommateurs.

Pensez-vous que la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne aura des conséquences sur la politique européenne de la concurrence, notamment dans l'éventualité d'une redéfinition de cette politique ?

M. Alain Duran. – Monsieur le directeur général, vous avez affirmé qu'un droit efficace est un droit qui permet plusieurs politiques. Je voudrais revenir, en matière de concurrence, sur le cas d'EDF, qui pose un problème aux territoires quant à l'avenir des barrages et au renouvellement des concessions. Sans commenter le projet Hercule, la séparation des branches est-elle obligatoire pour convaincre la Commission européenne d'autoriser la nationalisation du nucléaire français et des centrales hydroélectriques ?

Vous l'avez rappelé, une politique de concurrence est une politique industrielle. Or ce projet semble plutôt d'ordre financier. Existe-t'il un autre chemin ?

Mme Sophie Primas, présidente. – J'étais convaincue que cette question allait arriver !

Mme Viviane Artigalas. – Monsieur le directeur général, ma question porte sur le numérique. Vous n'avez pas répondu à la question de Mme Primas au sujet de notre proposition de loi. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ? Quelle est votre position sur ce que nous proposons ?

Par ailleurs, en juillet 2019, la France, l'Allemagne et la Pologne ont présenté un document commun dans lequel elles proposaient d'élargir les champs de coopération industrielle à des secteurs comme l'intelligence artificielle, le stockage en ligne des données et la cybersécurité, en s'attaquant en même temps aux nouveaux conglomérats du numérique.

Comment la Commission européenne peut-elle favoriser ce développement de coopérations dans ces domaines, voire de conglomérats européens ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Il ne vous aura pas échappé que toutes mes questions n'ont pas eu de réponse. J'y reviendrai...

M. Alain Chatillon. – Monsieur le directeur général, nous rédigeons avec mon collègue de la commission des affaires européennes Olivier Henno un rapport sur l'évolution de la politique de concurrence en Europe, en particulier au regard de sa stratégie industrielle. Nous avons interrogé hier la présidente de l'Autorité de la concurrence, Mme de Silva, au sujet d'Alstom. Sa réponse m'est apparue surprenante. Elle nous a dit que l'opération n'avait pas pu être autorisée car, des risques de restriction de concurrence sont apparus à la consultation de leurs clients respectifs. Je veux bien l'entendre, mais où va-t-on ?

Le *leader* chinois détient 30 % du marché, le *leader* américain 18 %. L'addition d'Alstom et Siemens ne représentait que 13 %. Veut-on asphyxier les entreprises capables de se placer sur le marché international ? Airbus s'inquiète aujourd'hui de voir les milliards de dollars investis par les États-Unis pour relancer le nouveau Boeing, au mois de juin prochain, alors que nous avons été critiqués parce que la France et l'Allemagne avaient mis quelques milliards pour accompagner ce secteur. Se rend-on compte qu'il faut que les pays européens s'unissent pour assurer un développement mondial de ces secteurs ?

C'est une inquiétude que Martial Bourquin et moi-même partageons, avec l'ensemble des membres de la commission des affaires économiques et de la commission des affaires européennes. Quelle est votre position à ce sujet ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le directeur général, vous avez la parole pour répondre à cette première série de questions.

M. Olivier Guersent. – Le cas d'Alstom, contrairement à celui des concessions hydroélectriques, n'est plus en cours de traitement. Nous avons donc sur ce sujet une certaine liberté de parole.

Le droit de la concurrence protège les capacités d'arbitrage des clients. L'enquête de concurrence – qui est désormais consultable – a montré qu'Alstom et Siemens, parce qu'ils détiennent à eux deux les deux technologies clés sur les marchés de la signalétique, avaient la capacité d'exercer un pouvoir de marché important en Europe et d'extraire de ce fait de la rente de leurs clients, les compagnies ferroviaires. Est-on satisfait de cette situation ? Si c'est le cas et qu'on l'autorise, la rente qu'ils auront tirée des compagnies ferroviaires nationales sera-t-elle utilisée pour financer leur compétitivité à l'export ? Qu'est-ce qui pourrait les inciter à le faire, compte tenu de la répartition de leur capital, plutôt que de servir des dividendes plantureux à leurs actionnaires internationaux ? Je laisse cette question de côté, parce que ce n'est pas vraiment une question de politique de concurrence, mais je me suis toujours demandé en quoi le fait d'abriter durablement des sociétés de la concurrence et de les autoriser à « traire » le consommateur européen allait mécaniquement leur apporter un avantage en matière de concurrence internationale. Cela mérite débat.

Dans le cas Siemens-Alstom, je trouve que le débat est un bon débat mais c'est probablement le pire des cas pour l'avoir. Vous avez peut-être remarqué que, lorsque la Commission européenne a publié ses griefs, les parties ont mis sur la table des remèdes qui, de l'avis général et selon celui même de leurs propres conseils, n'étaient pas de nature à

répondre aux préoccupations exprimées. Ils ont immédiatement annoncé qu'ils n'avaient aucune intention de négocier pour améliorer ces remèdes. En trente ans de pratique du droit de la concurrence, je n'avais encore jamais vu cela. En d'autres termes, les parties nous demandaient de les autoriser à exploiter la rente sur le marché européen. Or les remèdes existaient. L'un d'eux, assez simple, consistait à donner une licence sur les technologies de signalétique au principal concurrent européen, Talgo, qui est espagnol. On aurait ainsi eu un grand groupe mondial et de la concurrence en Europe, mais ni Siemens ni Alstom n'étaient prêts à entrer dans cette discussion.

Ce cas n'était pas mécaniquement voué à l'interdiction, mais il faut être deux pour danser le tango ! Mme Vestager a proposé aux parties de discuter afin de trouver des remèdes de nature à permettre la constitution du groupe, tout en tentant de « digérer » les problèmes de concurrence en Europe qui sont au détriment de nos consommateurs européens. Cette discussion n'a jamais débuté. À partir de ce moment, il devenait difficile de connaître un autre épilogue que celui qu'on a connu.

S'agissant de Boeing et d'Airbus, comme vous le savez peut-être, la Commission européenne est en train de passer en revue la concentration entre Boeing et Embraer. Nous sommes extrêmement critiqués, car nous sommes la seule autorité de concurrence au monde qui y voit des difficultés. En matière de concurrence, comme dans beaucoup d'autres cas, selon que vous êtes dans la plaine ou sur la montagne, vous ne voyez pas le paysage de la même façon. Nos collègues américains ont autorisé cette opération sans aucun problème, comme nos collègues brésiliens ou chinois, même si ces derniers avaient un peu moins d'intérêts dans l'affaire. Nous pensons à tout le moins que cela mérite un examen approfondi.

Vous avez évoqué Airbus et les sanctions américaines, ainsi que Boeing. Je ne puis trop m'étendre sur le sujet. Le moins que l'on puisse dire, c'est que la Commission européenne a été assez bonne fille avec Airbus sur le plan du contrôle des aides d'État pendant de nombreuses années, ce qui montre que, lorsqu'il existe un projet européen, les instruments de politique se mettent en place.

Cependant, à l'OMC, nous avons perdu au panel. Lorsque nous gagnons, nous nous attendons à ce que nos adversaires et partenaires commerciaux en tirent les conséquences : de même, les Américains, qui ont gagné le panel, s'attendent à ce que l'Europe en tire les conséquences. On ne peut apprécier le multilatéralisme quand cela nous arrange et ne pas l'apprécier lorsqu'on perd dans des procédures d'arbitrage multilatérales. Nous reprochons à nos grands partenaires commerciaux de ne pas jouer le jeu du multilatéralisme, dont nous nous faisons les champions : nous ne pouvons donc que nous comporter convenablement quand les systèmes multilatéraux fonctionnent.

Par ailleurs, comme vous le savez certainement, un cas opposant l'Europe à Boeing va être discuté par ce même panel, et doit être tranché dans les mois qui viennent. Nous avons toute confiance que cela rétablira un sain équilibre entre les parties.

Je suis entièrement d'accord avec vous : une politique d'imposition de droits de douane et de restriction du commerce ne profitera à personne. Dans le même temps, on ne peut expliquer qu'il est urgent d'ériger de hauts murs autour de l'Europe pour y bâtir une industrie compétitive. Soit l'on pense que le libre-échange convenablement régulé est dans l'intérêt de chaque partie, soit on pense le contraire, mais cela ne peut être bien quand cela nous arrange et détestable dans le cas contraire !

Bien évidemment, les sanctions commerciales, dans la mesure où elles sont liées au fait que les États-Unis ont gagné au panel, sont au moins juridiquement légitimées. D'autre part, exercer des pressions pour amener une juridiction souveraine à changer la façon dont elle désire taxer les entreprises qui opèrent sur son territoire n'est pas une bonne chose. C'est pourquoi nous préférons le multilatéralisme. Lorsqu'on en sort, c'est le droit du plus fort qui prévaut. Je suppose que c'est la raison pour laquelle certains États particulièrement puissants préfèrent en sortir. L'Europe considère cependant que le multilatéralisme est une manière civilisée de régler nos différends et de protéger les moins forts d'entre nous, et nous continuerons à nous battre pour cela.

Je suis désolé de ne pouvoir vous parler des affaires de renouvellement de concessions hydroélectriques, actuellement en cours d'examen par la Commission européenne. Je dois dire qu'elles le sont depuis assez longtemps, et qu'il serait bon qu'une solution fut trouvée, mais je ne ferai pas d'autres commentaires.

Permettez-moi de revenir sur le Brexit avant de terminer sur le numérique, puisqu'on m'a demandé d'être plus précis sur ce que nous en pensons. Nous sommes beaucoup à regretter que le Royaume-Uni quitte l'Union européenne. Il est exact que le Royaume-Uni, plus libéral que la moyenne des États, avait un rôle d'équilibre dans le triangle franco-germano-britannique. Ce rôle disparaît avec leur départ.

Ce n'est peut-être pas tout à fait un hasard si, quand ils nous regardent, les observateurs étrangers font un lien entre la montée en puissance des concepts de politique industrielle et le départ du Royaume-Uni. Je crois que ce lien est très exagéré, car cette prise de conscience existe aussi au Royaume-Uni, mais également dans d'autres pays traditionnellement beaucoup plus libéraux que la France, comme les Pays-Bas.

Si les Européens ne définissent pas ensemble leurs intérêts économiques offensifs et défensifs, personne ne le fera pour eux. Dans le grand match de football auquel se livrent les Chinois et les Américains, qui seront rejoints demain par les Russes, la question qui se pose aux Européens est de savoir s'ils veulent continuer à être le ballon ou faire partie des joueurs. Cela suppose que l'on définisse ensemble nos intérêts économiques communs. C'est plus compliqué chez nous que chez les autres parce que l'intérêt français n'est pas nécessairement l'intérêt allemand, polonais, espagnol, italien, ou luxembourgeois.

Pour définir nos intérêts et ce qu'on veut défendre tous ensemble, on a besoin d'en parler, alors qu'aux États-Unis l'intérêt industriel américain est internalisé, implicite et n'a pas besoin d'être discuté.

C'est probablement ce qui fait qu'il a traditionnellement toujours existé un hiatus entre les politiques du marché intérieur, qui participent à la compétitivité, et la politique de concurrence, qui nécessite un mode de décision unique, alors que les autres politiques nécessitent des discussions et des compromis. Par définition, cela va plus lentement.

Je pense que le départ des Britanniques n'a pas vraiment de conséquences dans la mesure où, au Royaume-Uni, également, cette prise de conscience existe. D'ailleurs, le gouvernement de M. Johnson a sur ces sujets des positions assez ambiguës : un jour c'est Singapour-sur-la-Tamise, le lendemain il faut protéger l'industrie automobile du nord-est de l'Angleterre. Comme nous tous, ils sont eux aussi confrontés à ces questions. Il me semble que les choses sont plus simples lorsqu'on est seul, mais on est aussi plus puissant à plusieurs pour imposer ses vues sur la scène internationale. Je crains que les Britanniques ne le

découvrent assez rapidement. En l'occurrence, le fait que nous devons prendre en charge nos intérêts communs, définir une politique de compétitivité – pour ne pas dire une politique industrielle – et mettre ensuite en ligne différents instruments s'impose partout en Europe, même au Royaume-Uni.

S'agissant du numérique, ainsi que je l'ai dit dans mon propos liminaire, la politique de concurrence a toujours essayé de s'adapter aux évolutions de l'économie et aux objectifs politiques généraux de l'Union lorsqu'ils existaient. Cela va continuer.

Certes, le numérique pose un challenge particulier parce que c'est un domaine plus rapide que les secteurs traditionnels et transformant les pratiques mises en œuvre, les effets de réseau étant très puissants. L'intervention de la concurrence peut donc être tardive. En matière de concurrence, on trouve des remèdes – mais une fois que les concurrents sont morts, il n'y a plus beaucoup à en attendre. Il existe aussi des amendes, mais ces entreprises ont tant de ressources qu'on peut s'interroger sur leur efficacité réelle. Il faut bien sûr continuer à en distribuer, mais est-ce vraiment dissuasif ? La question se pose.

Nous avons commandité l'an dernier un rapport qui énumère des pistes extrêmement intéressantes. Les États membres contribuent eux-mêmes à ce débat – France, Pays-Bas, Allemagne. La palette d'instruments à la disposition des États membres est un peu différente de celle de la Commission européenne. En effet, les États membres, en matière de régulation économique, ont à leur disposition des instruments qui vont des pratiques restrictives jusqu'au droit de la concurrence. C'est ce qui existe en France dans le cadre des différents avatars des ordonnances de 1986. Cela permet une certaine flexibilité, car on n'est pas nécessairement obligé de définir si on intervient grâce à tel instrument ou tel autre. Le cas échéant, on peut jouer sur les deux.

La compétence n'a été dévolue à l'Europe que sur un sujet, celui du droit des atteintes au marché, selon des articles 101 à 110 du traité. C'est ce qu'on appelle l'antitrust. On y a ajouté la réglementation en matière d'aides d'État, ce qui n'existe pas ailleurs, qui n'est rien d'autre que notre OMC interne pour garantir l'équité entre les grands et les petits, ceux qui ont des poches profondes et ceux qui n'en ont pas. Pour le reste, c'est du droit classique d'atteinte au marché : ententes, abus de position dominante, contrôle des concentrations.

Pour intervenir, il faut qu'il y ait une atteinte au marché et qu'on puisse le démontrer, alors que le droit des pratiques restrictives – « *unfair practices* » en droit américain – est normatif et définit les possibilités d'action, sans nécessiter de démonstration. Par exemple lorsqu'une chaîne de grande distribution abuse de sa puissance d'achat vis-à-vis de ses fournisseurs, il n'est pas nécessaire de démontrer que cela a eu un impact économique sur la victime de la pratique ni sur le fonctionnement du marché.

Le droit de la concurrence communautaire comporte cette exigence de démonstration, les États membres ne nous ayant pas délégué le droit des pratiques restrictives. Il est important de le prendre en compte. Le droit de la concurrence est très puissant, mais comporte aussi quelques limites.

Cela signifie-t-il qu'on ne peut rien faire ? Non. J'ai la conviction, je l'ai dit tout à l'heure, que le droit de la concurrence doit fonctionner en synergie avec le droit de la régulation sectorielle. Cela laisse une marge de manœuvre assez importante. D'ailleurs, cela a été fait dans beaucoup de cas. La libéralisation de la téléphonie est une synergie entre une

régulation sectorielle du marché du fixe d'un côté, du marché du mobile de l'autre, et le droit de la concurrence. Je vous rappelle que les directives 96-2 et 96-19 de libéralisation de la téléphonie fixe et mobile relèvent du droit de la concurrence et non de l'article 114 du traité. On y a ajouté ensuite tout un tas de régulations. Le cadre juridique dans lequel s'exerce la régulation des réseaux, notamment câblés, est un cadre mixte mêlant concurrence et régulation. Vous pouvez dire la même chose des marchés de l'énergie, etc. Ce n'est donc pas non plus une idée révolutionnaire. C'est en réalité une question de bon sens.

S'il existe un domaine dans lequel Mme Vestager ne peut être soupçonnée d'avoir réagi mollement, c'est certainement celui du numérique. Elle a déclaré au début de son nouveau mandat qu'elle aurait agi encore plus vigoureusement si elle avait pu se douter de l'ampleur du problème.

Il existe en tout état de cause un champ de possibilités dans l'articulation entre la réglementation sectorielle et le droit de la concurrence. Je suis en contact avec mon collègue Roberto Viola, directeur général des activités digitales, sous la responsabilité de Thierry Breton, pour présenter à nos deux patrons une proposition cohérente, notamment pour ce qui constitue selon moi le principal problème, les plateformes.

Je vous ai parlé tout à l'heure de la régulation des grandes infrastructures publiques. Les plateformes en présentent beaucoup de caractéristiques. En fait, on peut tout à fait les considérer comme des infrastructures, tirer des leçons de la pratique passée en la matière et les transposer. Il existe un certain nombre de pistes. Il est trop tôt pour être beaucoup plus précis. Nous y travaillons ensemble pour le moment, mais c'est certainement dans cette direction qu'il faut aller.

Je ne serais pas complet si je ne précisais pas que le droit de la concurrence interdit un certain nombre de choses, mais n'oblige à rien. En ce sens, il est complémentaire du droit de la régulation. C'est le droit de la régulation qui peut, le cas échéant, inciter la puissance publique à fournir tel ou tel type de solution, d'activité ou de cadre en cas de défaillance du marché.

Il s'agit dès lors d'un autre contexte. La coopération devient alors pro-concurrentielle et permet de faire naître une activité qui ne serait pas née en dehors de la coopération. Cela permet d'accepter un certain nombre de restrictions de concurrence entre les parties, puisque ceci va favoriser le développement d'une nouvelle offre permettant la concurrence. Tout ceci n'a rien de nouveau, mais apparaît aujourd'hui sous une lumière nouvelle.

D'une certaine façon, cela existe déjà. Ma direction générale, par exemple, comporte une unité qui s'occupe uniquement des grands projets importants européens d'intérêt commun (PIIEC) pour lesquels nous avons créé un régime spécial. Ceci illustre ce que je disais au début : quand il existe une claire volonté politique, on met en place les outils pour faire en sorte que tout se passe dans les meilleures conditions, dans la limite de ce que permettent les standards juridiques. Vous avez probablement noté que ces projets sont rapidement traités, en adéquation avec le standard qui a été défini. Dans le numérique encore plus qu'ailleurs, le grand sujet est la rapidité. L'adéquation avec les droits de la régulation permet de créer des cadres qui autorisent une action rapide, parce qu'on a un critère normatif que le droit de la concurrence ne peut apporter. Le droit de la concurrence fixe les limites de ce que l'on peut faire dans une situation donnée. Les acteurs économiques peuvent en tirer un certain nombre de conséquences, mais cela ne va guère au-delà.

Si la synergie est utile, elle ne constitue toutefois pas l'alpha et l'oméga d'une politique industrielle, y compris en matière digitale.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour ces premières réponses. La parole est aux commissaires.

Mme Anne-Marie Bertrand. – Monsieur le directeur général, qui dit marché commun dit règles communes. Le premier réflexe, lorsqu'une concurrence est faussée, est de vouloir mettre un terme à cette pratique, et c'est bien légitime. C'est en cela que votre service porte l'immense responsabilité de rendre crédible et viable le projet européen.

Dans mon département des Bouches-du-Rhône, les agriculteurs, en particulier les maraîchers et les arboriculteurs, font face à la concurrence déloyale d'autres pays européens, comme l'Espagne ou l'Italie, souvent parce que notre pays souhaite être plus vertueux que les autres et ne donne pas à nos entreprises le temps de s'adapter.

Si l'État peut faire valoir la clause de sauvegarde qui permet d'interdire l'importation de produits ayant été traités avec des produits interdits en France, il me semble également intéressant de connaître votre travail afin d'uniformiser les systèmes d'appellation qui, elles aussi, faussent parfois la concurrence en trompant le consommateur.

M. Franck Montaugé. – Monsieur le directeur général, vous avez indiqué que l'objectif premier de votre direction générale était de préserver les capacités d'arbitrage des clients européens. C'est exactement le parti de la commission des affaires économiques, qui doit bientôt discuter d'un texte relatif à la neutralité des terminaux, l'interopérabilité des plateformes et à la question des acquisitions qui viennent perturber la concurrence, voire la créativité et l'innovation.

Nous sommes d'accord sur ce que vous avez dit à propos des plateformes, et je pense que nos objectifs sont comparables. Lorsque nous avons auditionné la Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG Connect), j'ai soulevé la question des délais, notamment par rapport à la révision de la directive sur le e-commerce, mais aussi par rapport à d'autres démarches. Cela nous amène à un horizon de quatre à cinq ans. Or le temps passe et on a intérêt que les choses en la matière aillent le plus vite possible pour limiter les dégâts.

Quelle est votre position par rapport aux démarches comme la nôtre – celle de la France, mais aussi celle de l'Allemagne qui, sur ces sujets, a pris des initiatives législatives qui pourraient utilement abonder votre démarche ? On espère que leur mise en œuvre sera rapide pour ce qui concerne les prérogatives juridiques des États nations, car il ne s'agit pas d'empiéter sur ce qui est prévu au niveau de l'Union européenne.

Mme Sylviane Noël. – Monsieur le directeur général, l'Allemagne a tout récemment publié un projet de loi dont les objectifs sont proches de la proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace, actuellement étudiée par notre commission. Elle confierait à l'autorité de la concurrence allemande le soin de la régulation économique des plateformes structurantes. Je souhaiterais connaître votre avis sur cette initiative.

Par ailleurs, notre proposition de loi prévoira certainement un renversement de la charge de la preuve dans les cas de litiges liés aux acquisitions dites prédatrice. Quel est votre point de vue sur la question ?

M. Fabien Gay. – Monsieur le directeur général, mon propos n’a rien de personnel, mais je considère que le droit à la concurrence de l’Union européenne fragilise notre économie, notamment en matière numérique. Les GAFAs sont bien plus puissants que les États et se jouent de nous en matière sociale, fiscale et environnementale. Nous n’arriverons pas enrayer cette situation. Ils fragilisent durablement notre industrie.

Je partage les propos d’Alain Chatillon concernant Alstom. Vos remèdes consistaient à se séparer de sites industriels, c’est-à-dire à perdre des emplois en France et en Europe.

À la sortie de la crise automobile de 2008, tous les acteurs guettaient les aides à PSA Peugeot Citroën et étaient prêts à nous attaquer. Dans le même temps, de l’autre côté de l’Atlantique, General Motors était nationalisé à nouveau et recevait 50 millions de dollars d’aides publiques ! Même si nous avions voulu aider notre secteur automobile, nous n’aurions pas pu, les traités et les articles 107 et 108 nous l’interdisant. C’est une distorsion énorme.

Quand allons-nous changer tout cela et mettre ces traités à bas pour soutenir l’emploi industriel en France et en Europe ? Si nous maintenons les traités actuels, nous n’y parviendrons pas !

M. Martial Bourquin. – Monsieur le directeur général, vous avez beaucoup insisté sur l’intérêt du client et du consommateur. Puisqu’on aborde la question de la concurrence, j’aimerais qu’on mette sur un pied d’égalité la culture du consommateur et celle du producteur. Le problème est là ! À force de faire de la concurrence une fin en soi, je crains que l’Europe ne devienne, par rapport à la Chine et à l’Amérique, un lieu où on consommera sans produire. La Chine, dans le cadre de son plan 2025, comme l’Amérique, investit directement des fonds publics dans leurs entreprises. Cela constitue pour nous une concurrence totalement déloyale, interdite en Europe.

J’ai l’impression qu’on ne réagit pas comme il le faudrait. L’idée d’une taxe carbone aux frontières de l’Europe, avec un projet industriel mais aussi agricole de qualité, m’apparaît, dans la situation actuelle, comme absolument nécessaire, sans quoi des industries disparaîtront chaque année.

Ne le prenez pas comme une attaque personnelle, mais j’ai le sentiment qu’on se désindustrialise et que notre agriculture peut être mise en difficulté à cause du CETA et d’autres politiques européennes. N’est-il pas temps de remettre les pendules à l’heure et de se doter d’une politique pour ce faire ?

Mme Françoise Férat. – Monsieur le directeur général, la concurrence libre et non faussée a constitué le principe fondateur de la Communauté européenne. Qu’en est-il désormais ? Certes, éviter les ententes permet la transparence, mais laisser libre accès à notre marché à des produits ne respectant pas nos normes environnementales ou sociales fausse celui-ci. Ne pas traiter les déchets polluants et les fumées toxiques, ne pas financer la protection sociale en matière d’assurance maladie, de retraite, de formation, de solidarité réduit bien évidemment le coût du travail. Ces critères faussent la concurrence.

L'Union européenne a-t-elle la volonté de donner les moyens à notre économie de défendre la concurrence non faussée ? Si on doit jouer le jeu, il faudrait que nous ayons les mêmes cartes.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Monsieur le directeur général, quelles sont vos relations avec l'OMC face à l'escalade à laquelle on assiste depuis des mois ? Un certain nombre de plaintes déposées par l'Union européenne devrait par ailleurs donner lieu à des sanctions de l'Union européenne sur les produits américains...

Vous avez estimé que le droit de la concurrence devait être complémentaire du droit de la régulation. Dans quelle mesure vos services participent-ils aux réflexions autour du *Green Deal* et de l'ajustement carbone aux frontières pour tenter de rétablir des conditions de concurrence plus équitables pour les entreprises européennes ?

M. Daniel Gremillet. – Monsieur le directeur général, je partage complètement l'avis de notre collègue Alain Duran sur les concessions hydroélectriques. Je comprends votre devoir de réserve. Néanmoins, ce sujet doit-il être traité sous l'aspect purement concurrentiel et non sous l'angle stratégique ?

Par ailleurs, nous sommes à quelques heures du Brexit. C'est un échec pour l'Union européenne. Est-on en mesure d'en tirer les enseignements ? On connaît la faiblesse de l'organisation industrielle française et européenne à travers le monde. Parfois les interdictions faites au nom de la non-concurrence font disparaître des pans entiers de l'économie dans certains territoires. On en a un exemple dans le secteur agroalimentaire, où la reprise d'un outil industriel a été considérée comme créant une situation trop dominante. Quelques sites ont fini par disparaître.

Vous avez également évoqué la téléphonie et le numérique. On en voit bien les limites et on ne peut que déplorer l'absence de notion territoriale. Les populations se sentent exclues en permanence : dans le Grand Est, c'est aujourd'hui le contribuable qui finance, afin de ne pas reproduire les erreurs du passé en matière de téléphonie mobile. N'a-t-on pas besoin de davantage d'Europe ? On va finir par ne plus répondre aux attentes de la société, et chacun va se replier sur lui-même faute de réponse.

Enfin, dans le secteur agricole, la concurrence va-t-elle permettre au monde paysan de mieux s'organiser ? Certains progrès ont déjà été accomplis, mais il y a encore beaucoup de chemin à parcourir pour garantir la souveraineté alimentaire du pays dans le futur.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ceci rejoint une de mes questions à propos de laquelle j'aimerais obtenir une réponse. Quels sont les critères d'analyse de la Direction générale de la concurrence : effet territorial, aménagement du territoire, marché pertinent... ?

M. Chatillon voudrait vous poser une ultime question...

M. Alain Chatillon. – Monsieur le directeur général, nous avons le sentiment d'un éloignement de l'Europe. J'ai été chef d'entreprise pendant trente-huit ans dans l'agroalimentaire : en Allemagne, les fonctionnaires européens accompagnaient une de mes filiales en permanence, ce qui n'était absolument pas le cas en France. On peut donc se poser des questions.

Par ailleurs, y a-t-il un lien suffisant entre l'Autorité de la concurrence et la Commission européenne ?

S'agissant du numérique, je crois savoir que l'Allemagne a déjà quasiment achevé ses projets dans ce domaine. Où en est la France ? Ne prend-on pas trop de retard ? On a le sentiment que l'Union européenne est très éloignée du terrain. Or la proximité est indispensable.

Enfin, les réglementations qui s'appliquent en Allemagne, aux Pays-Bas ou ailleurs sur les importations agroalimentaires sont-elles identiques à celles que l'on connaît en France ? Notre laxisme est incroyable. La DGCCRF a-t-elle les moyens de mener son travail ? Ce sont les agriculteurs qui le payent ! On comptait, il y a quarante ans, deux millions d'agriculteurs. On en dénombre aujourd'hui 350 000, et nous perdons un département moyen en terres agricoles tous les sept ans. De la proximité, monsieur le directeur général, voilà ce qu'il faut !

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le directeur général, vous avez la parole.

M. Olivier Guersent. – Je suis Corrèzien, et j'ai coutume de dire que, dans mon petit village de Basse Corrèze, la moitié de la population est constituée de cousins, et l'autre de Britanniques et de Néerlandais. Cela fait très longtemps qu'il n'y a plus de Poste – au moins 30 ans -, ni d'épicerie. Le premier boulanger est à quinze kilomètres. Ce sont donc des questions auxquelles je suis sensible.

Je reviens à votre question sur l'éloignement. Tout d'abord, l'Union européenne n'a jamais compté beaucoup de fonctionnaires dans les entreprises. D'une certaine façon, c'est peut-être souhaitable. Je n'ai jamais cru que le bon modèle consiste à disposer à Bruxelles d'une sorte de Léviathan qui contrôle tout dans l'Union européenne. C'est illusoire, probablement inefficace, et extrêmement bureaucratique.

L'Union européenne est une structure légère. La Commission européenne compte 30 000 fonctionnaires. Comparé aux effectifs des différentes administrations françaises, c'est une petite structure, et c'est bien ainsi.

La question, que beaucoup d'entre vous ont évoquée, c'est celle de l'articulation. Bien souvent, et notamment en matière alimentaire, l'application de la réglementation relève du terrain. J'ai commencé ma carrière, il y a très longtemps, à la DGCCRF. J'ai été fonctionnaire français avant d'être dépêché par M. Bérégovoy à Bruxelles. Certes, vous devez disposer de fonctionnaires de terrain pour appliquer les sanctions lorsque c'est nécessaire, mais également pour guider la petite entreprise, car la réglementation est souvent compliquée, changeante et coûteuse. La fonction de conseil est donc extrêmement importante et difficilement compatible avec des effectifs trop réduits. Il ne m'appartient pas de me prononcer sur les priorités du Gouvernement français en la matière. Je ne fais que constater que les effectifs de la DGCCRF n'ont pas augmenté depuis que je l'ai quittée, il y a presque trente ans.

Vous avez également raison de dire qu'il est important que l'on marche tous d'un même pas. On n'a pas besoin d'un contrôle central à Bruxelles, mais d'appliquer les mêmes standards de la même façon avec une discipline collective. C'est cela, l'équité concurrentielle.

Je viens de passer dix ans, d'abord aux côtés de Michel Barnier, puis sans lui, à essayer de réguler le système financier pendant et après la crise. Il existe plein de « trous » : les États ont des intérêts et points de vue différents. Cela engendre soit à des standards européens flous, soit lorsqu'il s'agit de directives, à des implications potentiellement assez différentes sur le terrain dans les différents États, soit à une absence de standard.

Une question m'a été posée à propos des initiatives françaises et allemandes. Sera-t-on mieux loti si on met en place un patchwork de 27 réglementations nationales sur les plateformes numériques qui, bien sûr, ne seront pas les mêmes ? Si on a de la chance, elles seront similaires, inspirées par les mêmes principes – et c'est déjà beaucoup –, mais elles seront mécaniquement différentes. Les entreprises excellent à se nicher dans les interstices que laissent ces légères divergences entre États membres, que ce soit en matière fiscale, sociale, ou quel que soit le domaine.

Il faut donc faire vite au niveau européen. Lorsque l'Europe comptait quinze membres, les *Guignols de l'info* racontaient que le temps administratif, c'était deux fois le temps normal, et que le temps européen représentait quinze fois le temps administratif. Ce n'est pas tout à fait vrai. La Commission européenne travaille très rapidement. J'ai fait adopter des réglementations financières extrêmement complexes en dix-huit mois parce qu'il y avait urgence.

Il faut le temps à la Commission européenne, surtout dans ces matières complexes, de proposer un standard de droit solide et évalué. Nous avons une culture de l'évaluation *ex ante*, et nous publions toujours nos études d'impact. Je trouve que c'est une bonne pratique, même si cela prend un peu de temps et rallonge le processus de trois à six mois, mais ceci permet d'objectiver un certain nombre de choses. C'est utile pour réaliser une bonne législation. On prend ensuite les options politiques que l'on veut.

Mais une négociation au Conseil européen et au Parlement, si tout se passe bien, prend au minimum deux ans, et ce n'est pas illégitime. C'est plus compliqué qu'au niveau national, les intérêts des États membres n'étant pas nécessairement les mêmes. Il faut discuter et arriver à des compromis plus ou moins efficaces.

Le Parlement, légitimement, veut pleinement jouer son rôle qui, du point de vue de la Commission européenne, est extrêmement utile, puisqu'il aide à rassembler les éléments en un tout cohérent. Il existe donc des temps malheureusement incompressibles en matière législative. Nous ne disposons pas d'ordonnance ou de décrets-lois. C'est peut-être souhaitable, car cela poserait d'autres questions de contrôle démocratique. C'est ainsi. Il faut aller aussi vite qu'on peut.

Une partie du secret consiste à avoir des discussions très en amont avec les États membres. C'est pourquoi je passe beaucoup de temps à rencontrer mes collègues des États membres. Je me fais un devoir d'aller devant un Parlement national aussi souvent que je suis invité. Il est important de se parler, car cela fait ensuite gagner du temps.

Toutes les problématiques de la concurrence ne sont pas solubles dans le droit de la concurrence. Vous estimez, madame, qu'un certain nombre d'importations intra-européennes constituent une concurrence déloyale. Je n'en sais rien, parce que ce n'est pas du tout mon domaine d'expertise, cela ne relève pas du droit de la concurrence.

Supposons que vous ayez raison : la France peut avoir décidé de se doter de standards plus durs dans tel ou tel domaine, harmonisé ou non. Les États membres en ont le droit. Le standard commun ne constitue pas une concurrence déloyale. Il faut en accepter l'idée. C'est la démocratie.

Les contrôles sont-ils moins efficaces ailleurs ? Je ne le pense pas. J'ai plutôt le sentiment que le contrôle devrait mieux s'exercer partout en Europe. D'une manière générale, les budgets publics ont connu une pression forte pour diminuer les masses salariales. Dans le même temps, les missions sont plus nombreuses et plus compliquées. Ce n'est pas un problème spécifiquement français, espagnol ou italien. Les effectifs de la Commission européenne ont diminué de 5 %. Les problèmes ne sont pas devenus moins nombreux ou plus simples.

Un certain nombre de questions ont tourné autour du cadre législatif. J'accepte parfaitement qu'on estime qu'il faille supprimer les articles 101 à 110 du traité, même si ce n'est pas ma position. On le fera le jour où les gens qui pensent comme vous, monsieur, auront gagné les élections à peu près partout en Europe, le traité devant se modifier à l'unanimité. En attendant, le standard démocratiquement accepté est celui que nous avons.

Ceci signifie-t-il pour autant que la concurrence est un but en soi ? Ce n'est pas un but en soi et cela ne l'a jamais été. Si j'osais une boutade, je dirais que même la Commission européenne ne le soutient pas. Nous acceptons par exemple les financements des projets d'intérêt économique commun.

Connaissez-vous le taux d'intervention de la commission en matière de concentration ? Il est de 5 % à 6 %, alors que le taux d'interdiction s'élève à moins de 1 % ! Plus de 90 % des aides d'État sont exemptées par voie de règle générale. Pour le reste, les interdictions sont une infime minorité. Je ne peux donc pas vous laisser dire cela !

Vous pouvez ne pas être d'accord avec les faits, mais si l'on veut avoir une discussion civilisée, il faut partir de là et en tirer des arguments. Vous m'avez dit que nous faisons de la concurrence pour la concurrence. Ce n'est pas ma culture, ce n'est pas ce que je pense ni ce que pense la commissaire Margrethe Vestager, et ce n'est pas ce que l'on fait. Nous pouvons le démontrer !

Si vous avez d'autres faits, je suis évidemment prêt à les entendre et à en discuter.

Mme Sophie Primas, présidente. – La parole est à Fabien Gay, pour une courte réponse.

M. Fabien Gay. – Je ressens ce que vous venez de dire comme du mépris. Vous devriez être un peu plus humble, surtout quand on sait comment le traité a été adopté en 2005, contre l'avis des peuples.

Je crois à l'Europe et au fait qu'il faut réaliser des choses au niveau européen mais, face au Brexit et au populisme qui monte partout, face à la désindustrialisation, la politique que vous êtes en train de poursuivre en matière de concurrence conduit les peuples à se détourner de l'objectif commun.

Si on veut avoir un débat « civilisé », pour reprendre vos termes, il faut éviter le mépris et conserver beaucoup d'humilité.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour cette insertion.

M. Olivier Guersent. – Monsieur le sénateur, avec toute l’humilité du paysan corrézien que je demeure...

M. Fabien Gay. – C’est facile à dire !

M. Olivier Guersent. – Non, ce n’est pas facile à dire. J’ai passé ma jeunesse à fendre du bois avec mon grand-père, en Corrèze. Vous ne me donnerez ni leçon de proximité ni leçon d’humilité.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous sommes dans un débat apaisé. Les choses sont dites. Monsieur le directeur général, vous pouvez poursuivre.

M. Olivier Guersent. – Puisqu’on est sur les faits, en toute humilité, et avec beaucoup de respect – que je ne dois pas seulement aux parlementaires, mais à chacun en général –, savez-vous exactement ce qui, dans le domaine du droit de la concurrence, a été modifié en 2005 ? Rien ! Le traité de 2005, qui a été soumis au référendum et qui a fait l’objet d’un « non » en France, ne modifie pas une ligne des dispositions de la concurrence contenues dans le traité de 1958. Je veux bien entendre tous les arguments, mais le traité de 1958 a été adopté de manière parfaitement démocratique. Ce n’est pas en 2005 qu’on a inventé la concurrence libre et non faussée.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – J’étais vice-présidente du Parlement européen. Ce n’est pas vrai ! Cela n’a plus les mêmes valeurs depuis 1992.

Mme Sophie Primas, présidente. – On ne va pas faire ici un débat politique. Merci de laisser répondre M. Guersent.

M. Olivier Guersent. – S’agissant des questions de neutralité et d’interopérabilité, il va falloir bien réfléchir aux articulations entre les initiatives nationales, qui sont normales et louables. Je comprends que, si cela n’avance pas assez vite sur le plan européen, on veuille aller plus vite, mais on ne sera pas plus fort avec un cadre réglementaire fragmenté.

Avec mon collègue de la DG Connect, nous sommes en train de réfléchir pour déterminer la bonne régulation européenne à ce sujet. On peut aussi se poser d’autres questions à propos du standard. Vous avez évoqué le renversement de la charge de la preuve : c’est assez difficile dans un contexte de pure concurrence, toutes les parties ayant des droits.

En, revanche, on peut, dans le cadre de la régulation, édicter des normes, des interdictions, etc., et se demander dans quelle mesure, par exemple, il est légitime que des opérateurs d’infrastructures qu’on peut définir comme essentielles, puissent s’intégrer verticalement sur les marchés de services.

Si on trouve qu’il n’est pas légitime que les opérateurs ferroviaires détiennent à la fois la maîtrise des voies et fassent rouler les trains, pourquoi serait-il plus légitime que les opérateurs de plateformes contrôlent les services qu’ils distribuent sur ces plateformes ? C’est un débat qu’il faut avoir. Les législateurs devront éventuellement prendre position.

Enfin, beaucoup ont parlé d’équité concurrentielle sur le plan mondial. Je trouve que la question est plus compliquée qu’elle n’y paraît. Taxer des importations en provenance

de toutes les parties du monde dans lesquelles nos standards sociaux et environnementaux ne sont pas les mêmes soulève des questions par rapport aux pays en développement, qui en sont là où nous en étions il y a quelques décennies. Leur demander d'adopter nos standards les place totalement hors marché.

Par ailleurs, si on n'achète plus leurs produits, il y a assez peu de chances pour qu'ils continuent à acheter les nôtres. Or nous demeurons, en Europe, une industrie très fortement exportatrice. Il me semble que notre devoir de pays industrialisés est de les aider à accéder rapidement à des modes de développement décarbonés, car leur choix, s'ils veulent continuer à se développer, est d'émettre plus de carbone. Cela ne sert pas à grand-chose d'essayer de faire décroître nos émissions si, par ailleurs, on les oblige à accroître les leurs pour arriver à se développer ! Dire que s'ils ne respectent pas nos standards sociaux ou environnementaux, nous mettrons des barrières aux frontières, cela ne me semble pas être une réponse efficace à nos objectifs. Ce sont là des questions profondes.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci beaucoup, monsieur le directeur général, de nous avoir exposé votre point de vue, qui on l'a vu, peut faire l'objet d'une véritable discussion.

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

Mercredi 5 février 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons ce matin la proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace.

Mme Sylviane Noël, co-rapporteur. – Notre commission a déposé cette proposition de loi le 10 octobre dernier, à l'initiative de notre présidente. Il s'agit d'une initiative trans-partisane, sur laquelle nous pouvons tous nous retrouver, au-delà des clivages politiques : plus de la moitié des sénateurs ont co-signé ce texte. Son ambition est de rendre le pouvoir, sur internet, à l'utilisateur.

Les constats sont connus et égrenés à longueur de rapports – et les rapports sont nombreux sur le sujet ! Celui de la commission d'enquête sur la souveraineté numérique, présidée par mon co-rapporteur M. Franck Montaugé, l'a évoqué en détail. Au-delà de nos murs, je pense notamment au rapport Perrot en France, au rapport Crémer pour la Commission européenne, mais aussi aux rapports publiés en Allemagne, au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Australie... et à bien d'autres !

L'économie numérique repose pour l'essentiel sur un modèle de plateforme, c'est-à-dire de marché dit biface, où un service facilite les interactions entre deux ensembles d'utilisateur distincts mais interdépendants : plus il y a d'utilisateurs sur l'une des faces du

marché, plus il y en aura sur l'autre. Plus il y a de chauffeurs présents sur Uber, plus il y a de clients qui utilisent Uber, et inversement. C'est ce qu'on appelle les effets de réseaux, qui sont massifs sur internet. Les plateformes ont accès à un marché mondial, recueillent des données en masse, et bénéficient d'économies d'échelle et de gamme sans précédent.

Ces caractéristiques particulières ont une conséquence, qui est que le gagnant prend tout : « *the winner takes all* ». Autrement dit, il s'agit d'une économie de la concentration et des oligopoles. En 2018, un tiers de l'humanité était sur Facebook et utilisait Android, le système d'exploitation de Google, et un cinquième utilisait iOS d'Apple. Alors que nous consommons de plus en plus sur internet et sur nos *smartphones*, notre accès au commerce en ligne est régi par deux écosystèmes dominants : celui d'Apple et celui de Google. La promesse d'Internet était celle de la liberté. Or nous constatons, de façon croissante, l'enfermement des consommateurs sur quelques plateformes dont il est difficile de sortir. Au-delà de la limitation du choix des consommateurs, c'est l'innovation qui est en péril, ainsi que l'émergence d'entreprises concurrentes.

Cette domination sans partage est la racine de tous les maux qui sont imputés, à tort ou à raison, à ceux que l'on appelle généralement les « Gafam » : évasion fiscale et réglementaire, pillage de nos données personnelles, professionnelles et stratégiques, discours de haine, fausses informations, déstabilisation de la démocratie...

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – Qu'a-t-il été fait jusqu'à présent ? Le droit de la concurrence, qui réprime les abus de position dominante, les ententes et assure le contrôle des concentrations, a permis aux autorités françaises et européennes de se saisir des enjeux posés par le numérique. L'action de l'Autorité de la concurrence française sur ce dossier est à souligner, tout comme celle de la Commission européenne. Mais pour les cas les plus emblématiques, où des sanctions ont été infligées par la Commission européenne à Google dans les affaires Shopping et Android, l'instruction a duré sept ans ! Ce sont sept ans durant lesquels les concurrents ont pu être éliminés, l'innovation empêchée et le libre choix du consommateur, diminué.

De son côté, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) française utilise également le droit des pratiques restrictives de concurrence pour encadrer les relations commerciales des géants du numérique. Sur la base du constat de telles pratiques, la DGCCRF leur inflige des amendes. La DGCCRF s'assure également de l'application des dispositions, introduites par la loi pour une République numérique de 2016 dans le code de la consommation, qui visent à garantir la loyauté des plateformes auprès des consommateurs. Et l'Union européenne commence à renforcer le droit européen en s'inspirant de ces dispositions. C'est le cas dans la récente directive « Une nouvelle donne pour les consommateurs » et dans le règlement « *Platform-to-Business* ».

Mais cette réglementation, *ex post* et qui repose sur des sanctions, ne paraît pas adaptée aux cycles d'innovation, courts, et à la dynamique propre à l'économie dans le numérique du « *winner takes all* ». Il est nécessaire de confier à un régulateur le soin de déterminer un plan d'action pour ajuster rapidement les pratiques des plateformes structurantes afin d'éviter que leurs effets indésirables ne se produisent.

Par ailleurs, le paradigme de la directive dite « *e-commerce* » a montré son inefficience et son inadaptation à ce contexte économique nouveau. Cette directive a strictement limité la possibilité pour les États d'édicter des réglementations pesant sur les

services de la société de l'information afin d'en favoriser l'essor. Résultat, la Chine a les BATX (Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi), la Russie a aussi ses géants du numérique (Yandex, V Kontakte), et l'Europe est dépendante des géants américains !

Il est donc temps d'inventer de nouvelles formes de régulation, plus agiles, plus efficaces, qui ne brident ni n'empêchent l'innovation et qui permettent de mettre un terme à la dynamique d'enfermement du consommateur qu'on constate aujourd'hui. Celui-ci croit entrer dans un espace mondial de liberté, quand en réalité il évolue dans des silos...

Mme Sylviane Noël, co-rapporteur. – La proposition de loi s'organise en trois points.

Le premier porte sur le libre choix des utilisateurs de terminaux – par exemple, les *smartphones*, les enceintes connectées, et demain les véhicules connectés. Il s'agit en quelque sorte de prolonger la neutralité du Net, aujourd'hui imposée aux réseaux, vers les terminaux. Pour reprendre les termes adoptés par le président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep) : les tuyaux de l'internet sont neutres, assurons la neutralité du Net également sur les robinets ! Est-il normal de ne pas pouvoir désinstaller une application ? Est-il normal de ne pas pouvoir installer une application concurrente de l'un des écosystèmes dominants ou d'être fortement dissuadé de le faire ? Est-il normal que toutes les applications n'aient pas accès aux mêmes fonctionnalités proposées par un terminal ? Les conditions d'accès des développeurs d'application aux magasins d'application sont-elles équitables ? C'est, entre autres, à toutes ces questions que la proposition de loi confie à un régulateur le soin de répondre, avec une seule boussole : le libre choix du consommateur. Bien sûr, il n'est pas question d'empêcher les restrictions nécessaires au respect des lois en vigueur ou à la sécurité et au bon fonctionnement du terminal. De même, une application indispensable au fonctionnement du terminal ne devra pas être retirée !

Le deuxième point porte sur l'interopérabilité des plateformes. On l'a vu en ce qui concerne les télécoms, l'interopérabilité est le meilleur moyen de lutter contre les effets de réseaux se traduisant par un enfermement de l'utilisateur dans un écosystème. L'idée est, ici encore, de passer des réseaux à la couche logique de l'internet. Est-il normal que deux utilisateurs de réseaux sociaux différents ne puissent pas partager ensemble des contenus ? Est-il normal que, contrairement au mail, aucun agrégateur de réseaux sociaux n'ait pu se développer à ce jour ? C'est à ce type de questions que la proposition de loi entend également confier le soin à un régulateur de répondre, en vue de garantir la liberté de communication sur internet et le libre choix du consommateur.

Enfin, le troisième volet de cette proposition de loi est la lutte contre les acquisitions dites prédatrices. Ce terme, quoique quelque peu impropre, est passé dans le langage commun pour désigner les stratégies agressives d'acquisitions adoptées par les Gafam en vue de s'approprier la concurrence et de renforcer leurs positions dominantes. Ainsi, en dix ans, ces entreprises ont procédé à plus de 400 acquisitions. De plus en plus d'acteurs et de spécialistes de la concurrence estiment que c'est un problème car la concentration du marché se traduit par l'accumulation de rentes, un ralentissement de l'innovation et l'asphyxie de la concurrence et, *in fine*, de la croissance.

Les acquisitions portent, en général, sur des entreprises jeunes et générant pas ou peu de chiffres d'affaires. Or, tant au niveau français qu'au niveau européen, le contrôle des concentrations dépend de seuils de chiffres d'affaires aujourd'hui trop élevés pour appréhender ces opérations. Ainsi, la Commission européenne n'a-t-elle eu à connaître du cas

Facebook / WhatsApp que par accident, à travers le système de renvoi des autorités nationales vers la Commission. Et elle n'a pas pu appréhender le rachat d'Instagram par Facebook, réalisé en 2012 pour un milliard de dollars quand l'entreprise ne disposait que de 30 millions d'utilisateurs – contre 1 milliard aujourd'hui – et ne réalisait aucun chiffre d'affaires. Demain, si une *start-up* active en France venait à être rachetée par un Gafam, l'Autorité de la concurrence française risquerait également d'être démunie.

C'est pourquoi la proposition de loi propose de rendre la vue à l'Autorité de la concurrence, en en lui permettant de définir une liste de géants du numérique qui auront l'obligation de notifier une opération d'acquisition en amont de sa réalisation. Si l'Autorité de la concurrence estime que l'opération fait peser un risque sur les marchés, elle pourrait alors enjoindre à l'entreprise de soumettre l'opération au contrôle de concentration, quand bien même celle-ci serait sous les seuils libellés en chiffres d'affaires. C'est une solution qui mêle les modalités retenues en Norvège et l'objectif poursuivi en Allemagne et en Autriche.

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – À la demande de notre présidente, le Président du Sénat a saisi le Conseil d'État. Son avis est très éclairant. Il conforte le texte et nous a apporté des préconisations très utiles, que nous nous sommes bien entendu efforcés de prendre en compte par des amendements.

Nous vous proposerons également de préciser certains éléments du texte, comme le fait que les magasins d'applications entrent bien dans le champ de la régulation du libre choix des utilisateurs de terminaux. C'est également le cas d'un point délicat mais important : la définition des plateformes dites structurantes.

Enfin, nous vous proposerons deux ajouts importants. Le premier porte sur le contrôle des concentrations : lorsque l'Autorité de la concurrence se saisira d'une opération de concentration, nous proposons que la charge de la preuve pèse sur le géant du numérique acquéreur. Le second est un apport à la proposition de loi. Il s'agit de confier à la DGCCRF le soin de lutter contre ce qu'il est convenu d'appeler les *dark patterns*, ou interfaces trompeuses. Il s'agit, par exemple, des cases pré-cochées pour payer une assurance que l'on ne souhaite pas, de la désinscription à un service quasiment impossible à trouver, ou de la perpétuation payante sans avertissement d'un abonnement gratuit. Ces pratiques portent atteinte au libre choix du consommateur en ligne. Un rapport du Stigler center de l'Université de Chicago les a qualifiées de particulièrement dangereuses, en particulier pour les personnes vulnérables. Nous proposons donc de doter la DGCCRF du pouvoir de les sanctionner, dès lors qu'elles sont mises en œuvre par les plateformes structurantes. La restriction aux grandes plateformes se justifie par le fait que le consommateur qui n'a pas d'alternative crédible à une plateforme dominante ne peut pas les sanctionner en faisant jouer la concurrence.

Quel est le bon échelon pour agir : national ou européen ? Le Gouvernement, par la voix de M. Cédric O, nous dit que le bon niveau, c'est l'Europe. Nous, nous pensons que les deux échelons sont pertinents. En effet, le coût de l'attente est trop élevé. Or l'attente d'un texte au niveau européen nous amènerait probablement jusqu'en 2024... Pendant ce temps, ce sont des concurrents, français souvent, qui s'effondrent, l'innovation qui diminue et le libre choix du consommateur qui se restreint. D'ailleurs, nos partenaires allemands entendent agir au niveau national. Le Gouvernement allemand a ainsi publié en octobre, puis en janvier un projet de réforme du droit de la concurrence pour l'adapter à l'ère du numérique. Nous poursuivons le même objectif, seule la mise en œuvre proposée est différente. Loin de nous la prétention de considérer que notre proposition de loi est parfaite et supérieure à la proposition allemande. Et peut-être pourrions-nous envisager dans un second temps de la faire davantage

converger avec le projet de loi allemand, afin que le couple franco-allemand soit véritablement moteur sur ce sujet ! Notre ambition est simplement que l'initiative que le Gouvernement souhaite porter au niveau européen soit un franc succès, et qu'il puisse s'appuyer sur l'expérimentation au niveau national que nous proposons.

Enfin, j'insiste sur la nécessité de ne pas baisser les bras devant les Gafam. Beaucoup sont aujourd'hui convaincus que la puissance publique est impuissante à réguler les géants du numérique. Sur ce plan aussi, celui de leur force irrésistible, les Gafam ont gagné la bataille culturelle. C'est là leur force et l'une des raisons importantes pour lesquelles nous en sommes là aujourd'hui. Continuer à subir, invoquer toutes les raisons pour ne rien faire, c'est nous condamner à la « silicolonisation » de la France et de l'Europe, pour reprendre le néologisme parlant du philosophe Eric Sadin. Et l'enjeu majeur, au-delà de la liberté du consommateur que traite notre texte, c'est bien celui de la liberté du citoyen.

En ce qui concerne l'application de l'article 45 de la Constitution, nous vous proposons de considérer qu'entrent dans le champ des dispositions présentant un lien direct ou indirect avec le texte les mesures tendant à modifier le droit de la concurrence, de la consommation et de la régulation de nature économique du numérique, tant qu'elles permettent de favoriser effectivement le libre choix du consommateur dans le cyberspace.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ce sujet est technique, car il allie progrès du numérique et aspects juridiques, avec la question du départ entre les compétences nationales et européennes, toujours délicat à définir. Nous avons d'ailleurs pris soin de parler de libre choix du consommateur.

Mme Viviane Artigalas. – Le cyberspace est devenu le lieu virtuel où s'exerce un rapport de forces très concret, entre géants du numérique et États, et où se mêlent conflits d'intérêt, luttes d'influence et logiques économiques. Il est capital que l'Union européenne, et surtout la France, soient moteurs pour la protection des citoyens face aux acteurs qui maîtrisent leurs données. Pour que nous puissions conserver une capacité d'autonomie d'appréciation et d'action, la commission d'enquête sur la souveraineté numérique avait émis plusieurs recommandations, et ce texte s'inscrit dans la lignée de ses conclusions. Il défend un modèle de société où l'Homme ne se réduit pas à une somme de données à exploiter à des fins économiques et politiques. Le renforcement des droits du citoyen dans l'univers numérique est une priorité, et la complexité de celui-ci ne doit pas nous arrêter, comme l'a rappelé Thierry Breton en présentant la boîte à outils 5G. C'est bien le rôle du politique que d'anticiper les évolutions et de savoir y répondre. Mon groupe votera donc en faveur de cette proposition de loi.

M. Daniel Gremillet. – Il y a urgence en effet pour la France à prendre l'initiative, en se rapprochant de l'Allemagne, pour pousser Bruxelles à aller plus loin – même après le Brexit ! C'est notre identité qui est en jeu. Ce travail pourra être une excellente base à une initiative française, en attendant que l'Europe se réveille, ce qui est urgent.

M. Joël Labbé. – Le consensus qui se dégage me fait chaud au cœur. Il s'agit de la liberté de choix du consommateur face à toute cette pression. Le politique doit reprendre la main. Ainsi, la semaine dernière, le Conseil constitutionnel a décidé que la protection de l'environnement primait sur la liberté d'entreprendre. Cette proposition de loi va dans le même sens : nous nous réapproprions la décision, dans l'intérêt de la population. Je me permettrai une digression faisant le lien entre internet et les sujets agroalimentaires que nous avons évoqué ce matin dans une autre enceinte. L'application Yuka permet de tester la qualité

de ses aliments, mais c'est une entreprise privée. Pourquoi ne pas en faire un service public, pour obtenir un avis neutre et non soumis aux pressions concurrentielles ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Le groupe communiste votera ce texte, dont l'enjeu est majeur. Même si l'on régule la concurrence, la position de force des Gafam est disproportionnée dans le monde. Faute de disposer, comme les Américains, de la capacité de les démanteler, nous devons faire émerger des structures nationales et européennes susceptibles de créer des rapports de force au moins sur certains segments du marché. Cette proposition de loi pourrait être renforcée en prévoyant un recours du consommateur, collectif ou individuel, devant un abus de position dominante. Ce texte renforce le rôle du régulateur, mais on sait bien que celui-ci peut être sous pression et mettre du temps à réagir. Une action du consommateur accentuerait la pression, d'autant qu'elle rencontre souvent la faveur des tribunaux. Je déposerai des amendements en ce sens.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Le groupe centriste soutient cette initiative. La France, en fait, joue déjà un rôle moteur en la matière, comme j'ai pu le constater dans un récent séminaire sur la cyber-sécurité. Certes, faute de grands opérateurs, nous subissons des pratiques qui viennent de l'étranger, puisque le numérique est sans frontière. La France a un rôle à jouer, puisque c'est souvent elle qui pose les jalons. Ce travail est donc bienvenu, et devra évoluer, tout comme le secteur du numérique ! À nous d'être vigilants, car le numérique conditionne tout. Les États doivent conserver la capacité de le réguler. Quel avenir le Gouvernement entend-il donner à cette initiative ?

M. Alain Chatillon. – Je termine actuellement, avec M. Olivier Henno, un rapport sur l'industrie en Europe et la concurrence. Sur notre sujet, Mme de Silva, la présidente de l'Autorité de la concurrence, nous a indiqué que l'Allemagne avait quasiment terminé son rapport, alors que la France n'a pas commencé le sien ! Sommes-nous capables de nous mobiliser sur les vrais problèmes ? De même, je lui ai demandé pourquoi, dès lors que la première entreprise, chinoise, pèse 30 % du marché mondial, que la seconde, américaine, en représente 17 %, la fusion entre Alstom et Siemens, qui aurait abouti à une entité équivalant à 13 %, n'a pas été acceptée. Elle nous a dit que les clients souhaitaient que la concurrence demeure. Mais l'intérêt aurait surtout été de vendre à l'étranger... Bref, je ne suis pas sûr que nous soyons au bon niveau. La concurrence mondiale est rude, et ses deux seigneurs sont les États-Unis et la Chine. Nous, il nous faut toujours 27 votants...

M. Bernard Buis. – En effet, le libre choix des utilisateurs et l'interopérabilité des plateformes doivent être défendus et la lutte contre les acquisitions prédatrices, renforcée. Il faudra avancer au niveau européen, même si ce n'est pas facile. Cette proposition de loi est en tout cas un premier pas. Il faudra qu'elle soit ensuite examinée par les députés. Nous voterons cette proposition de loi.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons demandé l'avis du Conseil d'État, qui nous l'a donné avec plaisir car il est rarement saisi sur une proposition de loi. Il a beaucoup travaillé, et la majorité de ses recommandations sont reprises dans les amendements proposés.

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – Le texte prévoit une saisine de l'Arcep par les associations de consommateurs, mais pas dans le cadre d'une action de groupe. Nous pouvons y réfléchir. Au niveau européen, le problème est la lenteur du processus. Dans le cadre de la commission d'enquête sur la souveraineté numérique, j'avais eu l'occasion d'entendre Thierry Breton. J'attends beaucoup – et je ne suis pas le seul – de lui, qui a les

idées claires et une conscience forte de la nécessité d'aller vite sur le numérique. Mais les délais dus aux procédures d'adoption des textes restent incompressibles.

Le rapport de la commission d'enquête sur la souveraineté numérique a souligné le manque d'homogénéité de la stratégie du Gouvernement. Si les domaines de la sécurité et de la défense sont bien maîtrisés, d'autres dossiers, comme l'industrie, le sont moins. Nous avons proposé que le Parlement se saisisse de ces questions à partir d'un forum qui remplacerait le Conseil national du numérique, dont le Gouvernement ne suit guère les recommandations, et d'une loi d'orientation et de suivi de la souveraineté numérique.

Mme Sylviane Noël, co-rapporteur. – Le Gouvernement, échaudé sans doute par la taxe Gafam, semble frileux sur ce texte. Il estime que le niveau européen permettrait d'être plus efficace, ce qui n'est pas faux. L'initiative allemande nous aidera peut-être ! Nous avons auditionné les représentants d'une *start-up* proposant une solution pour que les PME accèdent plus facilement aux places de marché en ligne : 40 % des PME françaises commercent sur des places de marché, notamment Amazon, et certaines y réalisent jusqu'à 80 % de leur chiffre d'affaires. Il faut donc réguler tout cela, car elles peuvent être mises au rebut du jour au lendemain !

M. Daniel Gremillet. – Comparés aux plateformes en ligne, les acteurs de la grande distribution, auxquels on prête souvent le mauvais rôle, sont de véritables enfants de chœur.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous comptons essayer d'insérer une partie des dispositions de ce texte par voie d'amendements dans le projet de loi sur l'audiovisuel.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – L'amendement **COM-1** déplace certaines des dispositions de cet article dans le code des postes et communications électroniques, suivant la recommandation du Conseil d'État.

L'amendement COM-1 est adopté.

Mme Sylviane Noël, co-rapporteur. – L'amendement **COM-2** précise le champ d'application du dispositif en l'étendant à tous les logiciels de contrôle d'accès aux terminaux : le contrôle à distance est de plus en plus fréquent.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – L'amendement **COM-3** précise, sur une suggestion du Conseil d'État, le périmètre géographique d'application de la proposition de loi, et clarifie le texte afin d'assurer que les magasins d'applications sont bien dans le champ du texte. C'est essentiel pour la liberté de choix du consommateur.

L'amendement COM-3 est adopté.

Mme Sylviane Noël, co-rapporteur. – L'amendement **COM-4** précise, de manière non exhaustive, les cas de restriction du libre choix des utilisateurs de terminaux,

notamment l'impossibilité d'installer ou désinstaller certaines applications et l'imposition de conditions non équitables d'accès à des fonctionnalités du terminal.

M. Bernard Buis. – Quel est l'intérêt de cette précision ?

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – C'est une simple clarification. Il est précisé « notamment », ce qui nous permet de ne pas épuiser tous les cas de figure. C'était une suggestion de l'Arcep.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il est vrai que l'on ne doit pas donner d'exemples dans un texte de loi, mais sur un sujet comme celui-ci, cela peut aider à l'interprétation du texte.

M. Marc Daunis. – Cela devient une tentative, qui se traduit par un empilement de spécifications dans la loi. Pourquoi ne pas reprendre cette mesure sous la forme d'un amendement de séance, qui sera retiré après les explications du Gouvernement ? Ainsi le débat parlementaire éclairera le juge dans la construction d'une jurisprudence, le cas échéant.

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – Nous le retirons.

L'amendement COM-4 est retiré.

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – L'amendement **COM-5** évite les abus d'interprétation quant aux mesures de restriction de la liberté de choix des consommateurs : les restrictions susceptibles d'être acceptées doivent être proportionnées aux risques évoqués.

*L'amendement **COM-5** est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel **COM-6**.*

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

Article 2

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – L'amendement **COM-7** apporte des corrections rédactionnelles et déplace les dispositions de cet article vers le code des postes et des communications électroniques ; il crée enfin une procédure adaptée de règlement des différends, alors que le texte initial reprenait la procédure en vigueur en matière de communications électroniques.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je ne suis pas sûre que, du point de vue juridique, créer une procédure spécifique soit la meilleure méthode. Je me méfie des structures qui contournent les voies de règlement judiciaire classique. Je m'abstiendrai sur cet amendement.

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – Notre objectif était de régler autant que possible les différends avant d'en arriver, le cas échéant, au prononcé d'une sanction.

L'amendement COM-7 est adopté.

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

Article 3

Mme Sylviane Noël, co-rapporteur. – L'amendement **COM-8** déplace, comme plusieurs des amendements précédents, les dispositions de cet article vers le code des postes et communications électroniques pour faire suite à une recommandation du Conseil d'État.

L'amendement COM-8 est adopté.

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

Article 4

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – Par l'amendement **COM-9** nous opérons un déplacement similaire aux précédents ; nous remplaçons également la mention des « services de communication au public en ligne » par celle de « plateformes en ligne », sur la suggestion du Conseil d'État.

L'amendement COM-9 est adopté.

Mme Sylviane Noël, co-rapporteur. – Reprenant une suggestion du Conseil d'État, l'amendement **COM-10** rend le dispositif du texte compatible avec la directive sur droits d'auteurs de 2001 en précisant que l'interopérabilité des services ne pourra porter atteinte au droit d'auteur, ni aux mesures techniques de protection de ce droit. Comme l'amendement précédent, il substitue à la notion de service de communication au public en ligne celle de plateforme en ligne définie par le code de la consommation, afin de renforcer la lisibilité du dispositif.

Plusieurs des personnes que nous avons entendues en audition se sont également inquiétées des conséquences de l'interopérabilité en matière de données personnelles. L'amendement prévoit donc une saisie pour avis de la Cnil par l'Arcep avant d'imposer des obligations en la matière.

Mme Sophie Primas, présidente. – La protection du droit d'auteur était en effet l'un des principaux points soulevés par le Conseil d'État.

L'amendement COM-10 est adopté.

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

Article 5

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – L'amendement **COM-11** déplace les dispositions de cet article vers le code des postes et communications électroniques.

L'amendement COM-11 est adopté.

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

Article 6

Mme Sylviane Noël, co-rapporteur. – L'amendement **COM-12** a le même objet.

L'amendement COM-12 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – Le Conseil d'État a souligné que la proposition de loi présentait, en l'état, un risque d'incompétence négative : en ne définissant pas la notion d'entreprise systémique, le législateur n'épuise pas sa compétence, ce qui pourrait être sanctionné par le Conseil constitutionnel.

Pour mieux cibler le dispositif sur les géants du numérique, nous proposons de procéder par indices, notamment : l'existence d'un marché multifaces, la position dominante sur un ou plusieurs marchés voisins, le nombre d'utilisateurs du service, la valorisation financière, l'accès aux données ou le caractère régulateur de l'entreprise à l'égard d'autres entreprises partenaires. C'est l'objet de l'amendement **COM-13**.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'était la seconde remarque structurante du Conseil d'État.

M. Marc Daunis. – Il y a de plus en plus d'exemples d'extension horizontale des plateformes en ligne, par acquisitions successives. Avez-vous traité cette question ? Dans le cas contraire, il risque de subsister des trous dans la raquette. Nous avons rencontré les mêmes difficultés dans le ciblage du crédit impôt recherche.

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – L'extension horizontale est couverte par la notion de position dominante sur : « un ou plusieurs marchés » ainsi que « les activités sur les marchés connexes ».

M. Marc Daunis. – Ne pourrions-nous mentionner l'extension horizontale en tant que telle ? Elle tend à devenir plus courante que l'intégration verticale.

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – Nous pouvons éventuellement travailler sur ce point.

L'amendement COM-13 est adopté.

Mme Sylviane Noël, co-rapporteur. – L'amendement **COM-14** reprend une proposition du Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) en renversant la charge de la preuve lors des acquisitions effectuées par les plateformes structurantes. Ce sera désormais aux géants de numérique de démontrer que leur opération ne porte pas atteinte au marché français.

Mme Viviane Artigalas. – La commission d'enquête sur la souveraineté numérique avait envisagé le critère de la disproportion manifeste entre la valeur de rachat et le chiffre d'affaires réalisé par la société cible. Pourquoi cette option n'est-elle pas retenue dans la proposition de loi ?

Mme Sylviane Noël, co-rapporteur. – C'est un critère qui nous semble manipulable.

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – L'Allemagne a essayé de mettre en œuvre cette solution, mais les résultats ne sont pas probants. La commission d'enquête avait bien abordé ce sujet, mais s'était limitée à recommander d'étudier ce point.

M. Daniel Gremillet. – Je voterai cet amendement protecteur, qui oblige au débat. Cela ne nous empêche pas de trouver une solution au niveau européen.

M. Serge Babary. – Je suis réservé quant à la pertinence de cet amendement. Même si la plateforme en question démontre que son acquisition n'a pas d'effets négatifs sur le marché français – ce qu'elle fera à chaque fois – l'autorité de régulation pourra toujours être d'un avis contraire, et nous serons revenus au point de départ...

Mme Sylviane Noël, co-rapporteur. – Nous sommes partis du constat d'une asymétrie d'information entre le régulateur et les opérateurs. Il semble qu'il sera plus facile à l'Autorité de la concurrence de contrer les arguments des plateformes que d'apporter la preuve d'effets négatifs sur le marché français.

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – Il est apparu, au cours de nos auditions, que la compréhension des mécanismes de ces nouveaux marchés n'en était qu'à ses balbutiements. Le renversement de la preuve nourrit l'échange et facilite la compréhension de ces mécanismes par le régulateur.

Mme Anne-Catherine Loisier. – C'est une mesure intelligente, qui oblige en quelque sorte le prédateur à montrer que sa prédation ne conduit pas à l'extinction de l'espèce... Le texte s'applique-t-il aux entreprises, qui ont elles aussi des problèmes d'accès à internet ?

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – Le sujet des professionnels est important : la situation des TPE et PME qui travaillent avec des *marketplaces* comme Amazon est très inquiétante. Celles-ci déréférencent les produits sous des motifs fallacieux, faisant régner l'arbitraire et la loi de la jungle.

Mme Sophie Primas, présidente. – La proposition de loi vise avant tout à protéger le libre choix du consommateur. N'oublions pas qu'internet est aussi un espace d'opportunités.

L'amendement COM-14 est adopté.

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

Article additionnel après l'article 7

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – L'amendement **COM-15** vise les interfaces trompeuses ou *dark patterns* qui franchissent les limites du marketing pour verser dans la manipulation du consommateur.

Mme Viviane Artigalas. – Pourquoi ne viser que les plateformes dépassant un seuil de connexions défini par décret ?

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – Nous visons avant tout les grandes plateformes en ligne, qui enferment le consommateur dans un système. C'est un problème de concurrence.

Mme Viviane Artigalas. – Je comprends, mais une telle pratique n'est pas acceptable, quelle que soit la taille de la plateforme qui s'y livre.

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – Commençons par les grandes plateformes.

L'amendement COM-15 est adopté et devient article additionnel.

Les articles 8 et 9 sont adoptés sans modification.

La proposition de loi ainsi modifiée est adoptée à l'unanimité.

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Chapitre I^{ER} : LIBRE CHOIX DE L'UTILISATEUR DE TERMINAUX			
Article 1^{er}			
Auteurs	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MONTAUGÉ et Mme NOËLLE, rapporteurs	1	Déplacement des dispositions au sein du code des postes et des communications électroniques	Adopté
M. MONTAUGÉ et Mme NOËLLE, rapporteurs	2	Précision du champ d'application à tous les logiciels contrôlant l'accès aux fonctionnalités du terminal, qu'ils soient sur le terminal ou à distance.	Adopté
M. MONTAUGÉ et Mme NOËLLE, rapporteurs	3	Application territoriale et précision quant aux magasins d'application	Adopté
M. MONTAUGÉ et Mme NOËLLE, rapporteurs	4	Précision de cas de restrictions visés par le dispositif	Retiré
M. MONTAUGÉ et Mme NOËLLE, rapporteurs	5	Exigence de proportionnalité des mesures de restriction justifiées par le respect des lois, la sécurité ou le bon fonctionnement	Adopté
M. MONTAUGÉ et Mme NOËLLE, rapporteurs	6	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MONTAUGÉ et Mme NOËLLE, rapporteurs	7	Procédure ad hoc de règlement des différends	Adopté
Article 3			
Auteurs	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MONTAUGÉ et Mme NOËLLE, rapporteurs	8	Déplacement des dispositions au sein du code des postes et des communications électroniques	Adopté

Chapitre II : INTEROPÉRABILITÉ DES PLATEFORMES			
Article 4			
Auteurs	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MONTAUGÉ et Mme NOËLLE, rapporteurs	9	Déplacement des dispositions au sein du code des postes et des communications électroniques	Adopté
M. MONTAUGÉ et Mme NOËLLE, rapporteurs	10	Précisions diverses en vue de renforcer la conformité du dispositif au droit en vigueur	Adopté
Article 5			
Auteurs	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MONTAUGÉ et Mme NOËLLE, rapporteurs	11	Déplacement des dispositions au sein du code des postes et des communications électroniques	Adopté
Article 6			
Auteurs	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MONTAUGÉ et Mme NOËLLE, rapporteurs	12	Déplacement des dispositions au sein du code des postes et des communications électroniques	Adopté

Chapitre III : LUTTE CONTRE LES ACQUISITIONS DITES « PRÉDATRICES »			
Article 7			
Auteurs	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MONTAUGÉ et Mme NOËLLE, rapporteurs	13	Critères de définition des entreprises « structurantes »	Adopté
M. MONTAUGÉ et Mme NOËLLE, rapporteurs	14	Renversement de la charge de la preuve	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 7			
Auteurs	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MONTAUGÉ et Mme NOËLLE, rapporteurs	15	Sincérité des interfaces numériques	Adopté

Désignation de rapporteurs

Mme Sophie Primas, présidente. – Notre commission a été saisie au fond de la proposition de loi n° 163 adoptée par l'Assemblée nationale visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français. Je vous propose de désigner Mmes Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard comme co-rapporteurs de ce texte.

Il en est ainsi décidé.

Mme Sophie Primas, présidente. – Le texte sera inscrit à l'ordre du jour réservé au groupe UC le 1^{er} avril. Compte tenu de la suspension des travaux parlementaires à l'occasion des élections municipales, l'examen du texte par notre commission est prévu le 4 mars.

La réunion est close à 10 h 50.

- Présidence de M. Christian Cambon, Mme Sophie Primas et M. Jean Bizet -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (AECCG/CETA) – Audition de Mme Isabelle Hudon, ambassadrice du Canada en France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 45.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Mercredi 15 janvier 2020****- Présidence de M. Christian Cambon, président -****Audition de Mme Sylvie Bermann, Ambassadeur de France, ancien ambassadeur en Fédération de Russie**

M. Christian Cambon, président. – Nous recevons ce matin Mme Sylvie Bermann, Ambassadeur de France, ambassadeur en Fédération de Russie jusqu'à la fin de l'année 2019, pour faire le point sur l'état et les perspectives de nos relations avec la Russie, dans le contexte d'une tentative de relance initiée par le Président de la République, notamment dans le discours qu'il a tenu devant les ambassadeurs au mois d'août dernier. C'est ainsi qu'il a proposé à son homologue russe, à l'automne dernier, un agenda de confiance et de sécurité visant à identifier les domaines et les dossiers dans lesquels une coopération plus poussée pourrait être envisagée avec la Russie. Nous soutenons cette démarche.

Notre commission est engagée, depuis 2015, dans un dialogue ferme et lucide, mais nourri, avec la Russie. La Russie est un pays voisin de l'Europe avec lequel nous partageons des intérêts, ainsi qu'un partenaire incontournable dans un nombre croissant de crises internationales, comme nous l'avons vu encore récemment avec la négociation du cessez-le-feu en Libye.

Après un premier rapport conjoint rédigé avec le Conseil de la Fédération de Russie, démarche originale en français et en russe qui avait fait état de nos convergences et de nos désaccords, notre commission prépare un deuxième rapport qui pourrait être adopté d'ici à la fin du mois de mars, avant la visite du président du Sénat fin mars ou début avril et celle du Président de la République le 9 mai à Moscou.

Quel est votre point de vue sur cette main tendue à la Russie ? Que peut-on en attendre ? Quels sont les écueils à éviter, en particulier pour que cela ne soit pas un marché de dupes ? Le président russe a-t-il un intérêt politique à souscrire à cette démarche ? A-t-il la capacité de l'imposer en interne ?

Dans quels domaines vous paraît-il possible d'obtenir rapidement des gages de la part de la Russie afin de crédibiliser le processus, notamment aux yeux de nos partenaires européens, qui se montrent assez sceptiques sur cette démarche ? Cela vous paraît-il possible sur un sujet aussi épineux et sensible que l'Ukraine ? Est-ce sur le front africain – en demandant que cessent les agissements de la milice Wagner en République centrafricaine, en Libye, au Mali – que nous aurons paradoxalement les meilleures chances d'obtenir des gestes ? Quel peut être l'impact de la perspective de transition du pouvoir politique prévue en 2024 ?

Mme Sylvie Bermann, Ambassadeur de France. – Je suis heureuse de m'exprimer à nouveau devant votre commission – j'étais venue une première fois lors de la rédaction de votre premier rapport. Il est important de maintenir un tissu de relations avec un grand pays tel que la Russie.

En septembre 2017, selon l'opinion du monde occidental, la Russie était un pays faible, isolé et extrêmement menaçant, et elle était considérée comme une puissance régionale. Aujourd'hui, on lui reconnaît un rôle mondial sur le terrain de la sécurité, avec notamment ses milices Wagner et le conseil qu'elle dispense à différents pays. Les choses se sont cristallisées autour de la Syrie : les Russes ont gagné en Syrie ; Bashar al-Assad a consolidé son pouvoir et la Russie est le partenaire incontournable dans les négociations sur l'avenir de la Syrie. Vladimir Poutine a voulu montrer en Syrie qu'il est un partenaire fiable, contrairement aux États-Unis, qui ont lâché l'ancien président égyptien Hosni Moubarak. Le processus d'Astana, avec les acteurs de la région que sont l'Iran et la Turquie, a également été une démarche intelligente. Sur la question libyenne aussi, les choses se passent à Moscou, dans une stratégie d'entente avec la Turquie. Un de mes collègues arabes qualifie Moscou de nouvelle Mecque des pays du Moyen-Orient : la Russie est en effet le seul pays à parler avec tous les dirigeants, et leurs opposants, de cette zone.

Les Russes ont poussé leur avantage en République centrafricaine, mais aussi dans l'ensemble de l'Afrique. Un sommet Russie-Afrique a réuni, à Sotchi en octobre dernier, 46 chefs d'État, très satisfaits de cette rencontre. Les Russes en attendent une forme de soutien au Conseil de sécurité ou à l'Assemblée générale des Nations-Unies. Vladimir Poutine est très populaire en Afrique et les Africains souhaitent avoir plusieurs partenaires et ne pas se limiter à la Chine et aux pays européens, maintenant que les États-Unis se sont retirés. Par ailleurs, souvenons-nous que de nombreux dirigeants africains ont été formés à Moscou du temps de l'URSS. Les Russes sont également présents en Amérique latine, au-delà de Cuba et du Venezuela.

Moscou et Pékin connaissent actuellement une lune de miel : les relations diplomatiques entre les deux pays n'ont jamais été aussi bonnes, malgré une méfiance évidente entre les deux peuples : Xi Jinping a dit que Vladimir Poutine était son meilleur ami ! La Chine reconnaît aujourd'hui à la Russie un statut mondial et leur coopération se traduit dans de nombreux domaines : manœuvres militaires conjointes, projet d'avion civil russo-chinois, fourniture d'armes, actions de coopération spatiale, etc. Leur relation a changé de nature.

La Russie n'est donc pas isolée. Certes, ses relations sont difficiles avec l'Occident, mais il ne s'agit pas d'une perception générale. La Russie peut se targuer du soutien de 80 % des pays dans le monde !

Sur le plan politique interne, le pays est stable, en dépit de manifestations qui ont eu lieu durant l'été, car les candidats démocrates avaient été empêchés de se présenter aux élections. En 2021, de nouvelles élections auront lieu. Elles permettront de mesurer le soutien populaire au gouvernement. Lors de sa conférence de presse annuelle du 19 décembre dernier, il est resté très elliptique, n'évoquant que la question des deux mandats consécutifs. Il ne devrait donc pas refaire l'opération qu'il avait faite entre le poste de Premier ministre et celui de président ; il s'intéresse désormais plus à la géopolitique et à la restauration du rang de la Russie dans le monde, qu'à l'économie.

L'économie est pourtant la faiblesse de la Russie. Sur le plan macroéconomique, la Russie a des réserves très importantes, mais aucune grande réforme économique n'a été menée. Les deux secteurs les plus importants de l'économie russe sont l'énergie et le secteur agroalimentaire qui s'est développé grâce aux contre-sanctions décidées par Vladimir Poutine en réaction aux sanctions européennes. La Russie est exportatrice de blé, va devenir

exportatrice de lait et Français et Italiens investissent sur place en faisant bénéficier de leur savoir-faire.

Il n'est pas encore possible de dire si Vladimir Poutine restera au-delà de 2024. Il pourrait très bien rester dans des fonctions telles que la présidence de la Douma, celle du conseil national de sécurité, ou encore celle d'une fédération avec la Biélorussie – même si cette dernière n'en veut pas à ce stade. Il veillera certainement à ne pas tomber dans les oubliettes et à assurer sa sécurité. Il devrait également choisir un homme fort pour lui succéder ; plusieurs noms sont évoqués dont ceux du ministre de la défense, Sergueï Choïgou, du maire de Moscou, Sergueï Sobianine, ou encore celui de Dmitri Medvedev pour sa loyauté.

Le poutinisme lui survivra-t-il ? Le poutinisme, c'est la loi de l'homme fort : c'est important en Russie, cela fait partie de la culture russe. Les opposants nous disent aussi que le successeur de Poutine pourrait être pire, car il faut reconnaître que Vladimir Poutine a maintenu un équilibre entre les libéraux et les *siloviki*, les hommes de force, qui veilleront à conserver leur pouvoir.

À mon arrivée en poste, en 2017, la situation était très tendue, avec, notamment, les questions syrienne et ukrainienne. Sur la question syrienne, un rapprochement a été obtenu entre le *small group* mis en place par les Occidentaux et le groupe d'Astana ; la déclaration d'Istanbul est très proche des positions française et européenne.

Sur la question ukrainienne, les Russes avaient tiré un trait sur Petro Porochenko et ont été très dubitatifs lors de l'élection de Volodymyr Zelensky. Ils souhaitent néanmoins rétablir les relations avec l'Ukraine à cette occasion – la moitié de la population russe, et plus encore ses dirigeants, a des origines ukrainiennes. Lors des entretiens de Brégançon, le Président de la République a évoqué cette question et a proposé une feuille de route : l'agenda de confiance et de sécurité, avec différents thèmes – l'ensemble des crises, le changement climatique, le contrôle des armements, les droits de l'homme, etc. La question ukrainienne sera un test du rapprochement de la France et de l'Union européenne avec la Russie. Une réunion bilatérale a eu lieu à Paris en marge du sommet Normandie entre Volodymyr Zelensky et Vladimir Poutine, et ce dernier a déclaré qu'il souhaitait améliorer les relations russo-ukrainiennes. C'est un sujet qu'il faut continuer à suivre de près. Nous devons prouver à nos partenaires qu'il est possible d'obtenir des avancées de la part de la Russie. Une rencontre dite « 2+2 » avec les ministres français et russes des affaires étrangères et de la défense s'est tenue en septembre dernier ; ces entretiens se sont bien passés ; les ministres russes sont sortis de leur tendance à la litanie des reproches et ont parlé de l'avenir. M. Pierre Vimont a été nommé envoyé spécial, des groupes de travail se mettent en place et des fonctionnaires auparavant réticents sont désormais engagés dans la relation.

Vladimir Poutine considère que le président Macron est aujourd'hui l'homme fort de l'Europe, mais nous ne pouvons pas développer une stratégie en restant seuls. Les réactions de nos partenaires à l'annonce de l'initiative française sont contrastées : certains, comme l'Italie, Chypre, l'Espagne ou le Portugal, se montrent intéressés et positifs ; d'autres restent neutres ; un dernier groupe, constitué notamment de la Pologne et de la Lituanie, y est très opposé. Il faut noter que l'Estonie et la Lettonie ont des positions un peu plus ouvertes. Le dialogue est de l'intérêt de tous. Lors des frappes en Syrie il y a un an et demi, contrairement aux Américains, nous n'avons aucun contact avec les ministres et l'état-major russes !

Sur les questions de cybersécurité, plutôt que le *naming and shaming* anglo-saxon, le Président de la République a mis en place un dialogue de haut niveau, avec Claire Landais côté français et Nikolai Patrouchev côté russe. La confiance est fondamentale dans la relation, même s'il n'y a pas de naïveté de la part de notre Président de la République. Les Russes ont aussi des doutes et considèrent que les Européens n'ont aucune indépendance à l'égard des États-Unis. La relation avec la Russie est donc fondamentale si la France et l'Europe veulent exister. Henry Kissinger conseillait aux présidents américains d'avoir de meilleures relations bilatérales avec Moscou et Pékin, que Moscou et Pékin entre eux. Ce n'est pas aujourd'hui le cas, mais cela peut changer si Donald Trump est réélu ; il n'est d'ailleurs pas exclu qu'il soit présent à Moscou le 9 mai. Mais la France aura à son crédit d'avoir été la première à rétablir des relations avec la Russie.

Mme Christine Prunaud. – La Russie soutient Recep Tayyip Erdogan dans son intervention d'épuration ethnique contre les Kurdes.

Lors d'une mission parlementaire menée en 2018 sur le thème de la Libye, et alors que la France était très optimiste quant à l'organisation d'élections, nous avons très vite compris qu'il s'agissait d'une mission impossible. La communauté internationale a été assez silencieuse face à l'intervention du maréchal Haftar. Une nouvelle guerre est possible et la Russie intervient là encore pour soutenir Erdogan. Je me méfie plus d'Erdogan que de Poutine. Pourquoi un tel soutien ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je voudrais vous féliciter de votre action en Russie, car vous avez largement contribué à redresser une situation très compliquée. En 2010, j'avais rencontré, à la demande de votre prédécesseur Jean de Gliniasty, le président de la commission des affaires étrangères du Sénat russe pour établir une commission conjointe, mais cela a mis cinq ans à aboutir. Je suis intervenue à plusieurs reprises contre les sanctions économiques et pour le dialogue, notamment sur la question syrienne, mais, pendant longtemps, nous avons eu l'impression de parler dans le vide. Il faut de la confiance, mais aussi une vigilance accrue – on sait qui sont les auteurs des cyberattaques contre nos médias français et les pays de l'Est sont inquiets. Les réseaux de formation des élites africaines du temps de l'URSS se réveillent aujourd'hui. Prenons les Russes au mot, car nous avons besoin d'aide au Sahel, et en particulier au Mali.

M. Robert del Picchia. – Le Sénat a été précurseur sur les discussions avec les Russes sur la paix en Europe. Nous avons proposé des idées de coopération bilatérale avec les Russes et l'organisation d'une nouvelle conférence d'Helsinki sur la coopération et la sécurité en Europe. Cette idée est reprise dans notre rapport conjoint avec les Russes, mais ceux-ci sont encore partagés sur ce point. J'en ai parlé personnellement à Vladimir Poutine qui m'a répondu qu'il fallait y réfléchir. Sergueï Lavrov a reconnu que cela n'était pas une mauvaise idée, notamment pour l'Ukraine. Quel est votre avis sur ce projet quelque peu futuriste ?

M. Alain Cazabonne. – Quelles évolutions pour l'Ukraine ? Un éventuel rapprochement avec l'Union européenne, voire l'OTAN, serait-il un casus belli avec la Russie ?

Le PIB de la Russie est à peine supérieur à celui de l'Espagne : peut-on considérer que la Russie est une puissance mondiale, dotée de moyens suffisants pour intervenir partout dans le monde ?

M. Olivier Cigolotti. – La Russie est le pays le plus vaste du monde. Elle dispose de ressources exceptionnelles en gaz, hydrocarbures et minerais, mais qui la rendent très dépendante des cours mondiaux. Vladimir Poutine a-t-il la volonté de transformer l'économie russe pour la rendre moins dépendante ? Si oui, comment ?

M. Jacques Le Nay. – Avec le sommet de Sochi d'octobre 2019, la Russie a signé son grand retour en Afrique. Elle a notamment fait un don de 20 milliards d'euros en effaçant la dette d'une quarantaine d'États africains. Quels sont ses leviers de puissance sur le continent africain ? Y est-elle en concurrence avec l'influence française ?

Quelque 80 % du gaz importé par la France provient de Russie. Cette dépendance ne risque-t-elle pas de s'accroître avec l'ouverture du gazoduc Nord Stream 2 ? Où en sont les gazoducs alternatifs, tels que Nabucco et South Stream ?

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Le dialogue avec la Russie est indispensable. L'économie française n'a que trop souffert de son absence et la lutte contre le terrorisme – en Irak, en Syrie – en dépend également. Les États-Unis n'ont-ils pas soufflé sur les braises de la déstabilisation du Moyen-Orient ?

M. René Danesi. – Le Président de la République a relancé les relations avec la Russie, mais certains de vos collègues du Quai d'Orsay ne partagent pas cette nouvelle orientation. Pourquoi cette défiance ? La composition, côté français, du conseil de coopération franco-russe sur les questions de sécurité, qui se réunit deux fois par an, a-t-elle été revue à l'aune du discours du Président de la République d'août 2019 ?

M. Jean-Pierre Vial. – Aujourd'hui, l'arme civile la plus puissante, c'est l'embargo et les sanctions, notamment entre les mains des États-Unis qui l'utilisent massivement. La Russie a su réagir aux sanctions qui lui ont été imposées : elle a trouvé de nouveaux partenaires parmi les autres BRICS – Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud – et a remobilisé son secteur agroalimentaire.

Mais cette politique de l'embargo a des conséquences importantes au Moyen-Orient, où les terrorismes resurgissent. Comment lever la pesanteur de l'embargo et des sanctions ?

M. Yannick Vaugrenard. – Les intérêts sino-russes ne risquent-ils pas, à terme, de devenir divergents ? La Chine va en effet se tourner vers la Russie pour réduire sa consommation de charbon et acheter du pétrole russe, avec de possibles tiraillements sur la question des prix.

Avec un PIB inférieur à celui de l'Espagne, la Russie n'est-elle pas un colosse géopolitique aux pieds d'argile économiques ?

M. Édouard Courtial. – L'économie russe s'est adaptée aux sanctions économiques mises en place il y a six ans. La levée des sanctions constitue-t-elle un levier d'amélioration des relations diplomatiques avec ce pays ?

Mme Sylvie Bermann. – Il n'y a pas de véritable soutien russe à Erdogan : il s'agit plutôt d'une opportunité pour les Russes. Ils ne sont pas hostiles aux Kurdes, mais ils sont pragmatiques et réalistes et reconnaissent les difficultés que la Turquie peut rencontrer. Leur aide à la Turquie, liée notamment au retrait américain, est un effet d'aubaine. En Libye,

Russes et Turcs ne soutenaient pas les mêmes belligérants. Les Russes restent donc très méfiants à l'égard d'Erdogan. Et les Européens sont hors-jeu.

Sur les questions de cybersécurité, le président Macron ne fait preuve d'aucune naïveté : il a dénoncé les ingérences russes durant la campagne électorale française.

En Afrique, les Russes pourraient nous aider, mais ils ne le font pas. En République centrafricaine, dans le cadre du « 2+2 », il a été demandé un pacte de non-agression. Nous avons demandé de l'aide dans le cadre du G5 Sahel, mais nous n'avons reçu de réponse ni des Russes ni de personne ! Les Maliens ont également récemment demandé à la Russie d'intervenir, car l'expérience syrienne a été considérée comme un succès. Mais les Wagner ne sont pas toujours très contrôlés par le gouvernement russe, comme en témoigne l'incident survenu en Syrie il y a deux ans.

L'agenda de confiance et de sécurité dérive en partie de l'idée de la conférence d'Helsinki. L'un des pays les plus favorables à notre proposition est précisément la Finlande, voisine de la Russie.

- Présidence de M. Robert del Picchia, vice-président -

Mme Sylvie Bermann. – Dans la crise ukrainienne, le refus de l'Europe de prendre en compte les préoccupations russes dans l'accord de libre-échange a été géré de manière extrêmement bureaucratique et a laissé des traces. Une mesure de confiance à l'égard de la Russie serait de n'avancer avec l'Ukraine ni vers l'OTAN ni même vers l'Union européenne.

La Russie existe sur la scène internationale sans avoir les moyens économiques de pays tels que la Chine. En Afghanistan, la Russie est reconnue comme l'un des trois partenaires dans la négociation. La Russie n'est aujourd'hui qu'au douzième rang mondial en termes de PIB, mais, selon les projections de la Banque mondiale, elle pourrait atteindre le sixième rang en 2030 – ce ne sont cependant que des prévisions ! La Russie reste très dépendante de son secteur énergétique, avec des mastodontes peu novateurs et très fonctionnalisés comme Gazprom – même si elle compte aussi des entreprises très impressionnantes comme Novatek, qui a coopéré avec Total. Mais Vladimir Poutine est moins intéressé par l'économie ; il a une logique soviétique de la puissance donnée par les armes, c'est la nostalgie de l'époque de la Guerre froide. Les Russes excellent dans le domaine des hautes technologies avec des mathématiciens remarquables et le laboratoire Kaspersky par exemple : le partenaire de Larry Page pour créer Google était russe ; Yandex, créé un an avant Google et parfois plus efficace, c'est l'héritage de l'URSS.

Vladimir Poutine n'a pas fait de grandes réformes économiques, malgré la pression de libéraux, car il existe une forte préférence pour la stabilité et la sécurité, dans un pays qui a connu deux violentes révolutions en 100 ans. Il y a aussi la crainte de la *zastoï*, la stagnation de l'époque de Brejnev.

La France a la chance de disposer de l'énergie nucléaire qui lui permet d'être indépendante. Le gaz que nous importons devrait être moins cher avec le nouveau gazoduc Nord Stream, qu'en passant par l'Ukraine.

Le contrat sino-russe dit « du siècle » dans le domaine gazier a été signé à un prix très favorable aux Chinois. Quant à l'idée d'une invasion chinoise en Sibérie, celle-ci relève du pur fantasme.

La Russie est un partenaire essentiel dans la lutte contre le terrorisme. Depuis le réengagement de la France, nous obtenons des informations beaucoup plus précises qu'avant. Les États-Unis le savent et reconnaissent que la relation avec la Russie fonctionne bien sur la Syrie et en matière de contre-terrorisme. Il est donc très important de maintenir cette relation.

Certes, les États-Unis ont soufflé sur les braises au Moyen-Orient, mais ils laissent aussi toute sa place à la Russie, dont le dirigeant est beaucoup plus prévisible.

Une partie des personnels du Quai d'Orsay, classés comme « néo-conservateurs », a une approche très négative de la Russie, soutient les sanctions – toutefois celles-ci ne pourront être levées que si les conditions prévues sont remplies – et n'était pas favorable à la rencontre « 2+2 ». Mais les hauts fonctionnaires, et les diplomates en particulier, sont loyaux dès lors que les instructions sont claires.

La rencontre « 2+2 » a été très utile, car c'est le ministre de la défense russe – et non le ministre des affaires étrangères – qui est en charge de la question syrienne.

Les Russes se sont certes adaptés aux sanctions, mais ils restent inquiets des sanctions futures, car on compte aujourd'hui 970 sanctions américaines contre la Russie et chaque semaine de nouvelles sanctions sont adoptées. L'ancien ambassadeur américain en Russie, Jon Huntsman, qui a quitté ses fonctions en octobre dernier, a publié depuis un article dans lequel il estime que les sanctions sont contre-productives.

Ces sanctions visent les Européens, alors que la Chine et les États-Unis augmentent leurs parts de marché. Les Européens ont été incités à boycotter le forum de Saint-Petersbourg ; or la délégation la plus importante était américaine. L'OFAC – *Office of Foreign Assets Control* – accorde des autorisations aux projets américains et les refuse aux projets européens : c'est donc une guerre qui est faite aux Européens !

L'OFAC s'est trompé en sanctionnant Rusal, car, à l'époque au moins, les États-Unis ne disposaient d'aucun expert sur la Russie, qui était considérée comme peu influente. Dès qu'ils ont pris conscience des conséquences de leur erreur, ils ont engagé une longue procédure de *delisting*. Aujourd'hui, Rusal est également contrôlé par les Américains, qui dominent largement son conseil d'administration. Souvenez-vous, un Français, M. Jean-Pierre Thomas, avait été choisi, mais les États-Unis ont exigé qu'il démissionne. Il s'agit donc bien d'une politique de guerre commerciale et d'influence anti-européenne.

Dès lors, que faire ? Durant la réunion du Conseil économique, financier, industriel et commercial franco-russe (Cefic), M. Bruno Le Maire a annoncé qu'il reviendrait avant la visite du Président de la République pour évoquer ces questions et qu'il faisait appel, d'ici là, aux instances économiques, en particulier à BpiFrance, qui n'est pas exposée aux États-Unis et ne se livre donc pas à la surconformité, contrairement aux banques privées. Yamal, le plus gros projet franco-russe a ainsi dû être financé par les Chinois.

L'Union européenne doit acquérir une indépendance ; Instex, la société mise en place pour commercer avec l'Iran, apparaît comme une bonne formule de principe, mais, malheureusement, elle ne fonctionne pas pour le moment. C'est pourtant ainsi qu'il faut

assurer notre autonomie, en utilisant davantage l'euro dans les contrats, même si cela ne suffit pas, en raison de l'*American Nexus* qui permet aux Américains d'imposer leur souveraineté.

M. Robert del Picchia, président. – Madame l'ambassadrice, je vous remercie de votre liberté de ton. Tout ce que vous nous avez dit entre dans un cadre de relations avec la Russie que nous avons adopté de longue date au Sénat. Nous entretenons en effet de bonnes relations avec nos collègues parlementaires russes, y compris sur le plan personnel.

La réunion est close à 12 h 20.

Mercredi 29 janvier 2020

- Présidence de M. Cédric Perrin, vice-président -

Audition de M. Nicolas de Rivière, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'ONU

M. Cédric Perrin, président. – C'est avec grand plaisir que nous vous entendons aujourd'hui Monsieur l'Ambassadeur pour évoquer l'Organisation des Nations unies (ONU) et le rôle de la France au sein de cette institution.

Monsieur l'Ambassadeur, vous étiez auparavant Directeur politique du Quai d'Orsay, après avoir servi comme Directeur des Nations unies et représentant permanent adjoint de la France auprès des Nations Unies à New York. Vous aviez précédemment été en poste à Washington et à La Haye.

Vous êtes passé par le monde de l'entreprise puisque vous avez été vice-président d'EADS-Astrium et servi dans les cabinets de deux ministres des Affaires étrangères, celui de Dominique de Villepin puis celui de Michel Barnier.

Je rappelle que vous êtes, depuis quelques mois, représentant permanent de la France auprès de l'ONU. Plusieurs de nos collègues ici présents ont déjà eu le plaisir de vous rencontrer dans vos nouvelles fonctions fin novembre à New York, dans le cadre de la mission annuelle que notre commission conduit à l'ONU, en marge de l'Assemblée générale. Comme chaque année, ce temps fort a été très apprécié et je tiens à vous en remercier vivement car la mobilisation de vos équipes y contribue beaucoup.

Comme ils nous l'ont exposé à leur retour, nos collègues ont fait le constat d'un multilatéralisme mis à mal à la fois par le repli stratégique des États-Unis, dont la préoccupation n'est plus de défendre les valeurs onusiennes, mais de limiter leurs engagements et leurs contribution financière, le positionnement négatif de la Russie, qui à travers ses 14 vetos (le dernier en date pour bloquer de l'aide humanitaire) a empêché toute action des Nations Unies en Syrie, et bien sûr, la montée en puissance de la Chine, laquelle promeut un tout autre multilatéralisme, conforme à ses intérêts. Tout ceci nous amène à nous interroger. Aussi, je pose la question, sous une forme volontairement provocatrice : l'ONU sert-elle encore à quelque chose ? Le multilatéralisme a-t-il encore un sens aujourd'hui ?

Par ailleurs, quelles sont la place et l'action de la France dans ce contexte ? Nous gardons certes une légitimité forte, grâce à notre siège de membre permanent au conseil de sécurité. Quelle est la position de l'Allemagne sur la question du siège à l'ONU ? Quelle est

notre véritable influence ? Qui sont aujourd'hui nos alliés dans la défense du multilatéralisme ? Et avons-nous les moyens de nos ambitions ?

M. Nicolas de Rivière. —J'ai eu la chance d'accueillir une délégation du Sénat en novembre, c'est toujours un moment privilégié. Les sénateurs sont toujours les bienvenus à New York.

Je serai bref. Je veux commencer par rappeler qu'en 2020 sera célébré le 75^e anniversaire des Nations unies, les célébrations devant culminer au sommet anniversaire prévu en septembre. En parallèle, le Président de la République et M. Vladimir Poutine appellent à un sommet des membres permanents du Conseil de sécurité. Cet anniversaire sera l'occasion d'un bilan.

Les Nations unies restent au centre du jeu mais ont beaucoup changé, du fait du passage de 51 États membres en 1945 à 193 aujourd'hui. Tous les États du monde font désormais partie des Nations unies, mis à part la Palestine, Taïwan et le Kosovo. C'est le seul endroit où tous les pays peuvent se parler, un Parlement du monde où de petites îles peuvent s'adresser aux États-Unis. Par exemple, en ce moment, St-Vincent et les Grenadines siègent au Conseil de sécurité au même titre que la Russie et la Chine. C'est un lieu de débat unique en son genre.

On dit toujours que la France est la meilleure amie des Nations unies, ce qui renvoie à la naissance du multilatéralisme au XIX^e siècle, avec la création de l'organisation des télégraphes par Napoléon III, puis du Bureau international du travail. La France a accompagné ce mouvement depuis le début : l'action collective face aux défis globaux est dans notre ADN. Mais nous ne sommes pas les seuls amis de l'ONU, d'autres le sont aussi et contribuent plus. Il y a d'ailleurs eu des phases de tensions assez fortes entre les Nations unies et la France, notamment lors de la décolonisation. Aujourd'hui encore, certaines initiatives ne vont pas dans le sens de nos intérêts. C'est le cas du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN) adopté il y a deux ans et contre lequel nous allons lutter. Il y a aussi quelques frictions concernant nos territoires d'outre-mer.

Il existe en ce moment un débat sur la crise du multilatéralisme. Il faut se garder de tout angélisme. Les Nations unies reflètent le monde tel qu'il est, avec des rapports de force, des divergences de vue et des intérêts parfois orthogonaux. Il faut sans doute nuancer l'idée d'une crise des Nations unies, même si certains grands acteurs ont une attitude assez désinhibée vis-à-vis de l'ONU et du multilatéralisme. Concernant les États-Unis, les administrations républicaines sont traditionnellement plus réservées et moins coopératives avec les Nations unies sur certaines thématiques, comme le budget, certaines questions de société ou les droits de l'Homme. Néanmoins, l'actuelle administration américaine a clairement un agenda opportuniste et unilatéral, ne soutenant que ce qui l'intéresse et ignorant ce qui la dérange. Les États-Unis ont ainsi une approche sélective des décisions prises par le Conseil de sécurité depuis 1945. Concernant par exemple le Proche-Orient, en reconnaissant l'annexion du Golan, ils ignorent la résolution de 1973 ; de même, ils méconnaissent la résolution 1515 de 2003 prévoyant la solution à deux États. Cela fragilise l'édifice : si d'autres États membres font de même et appliquent le droit international à la carte, cela peut devenir très dangereux. Si les Chinois ou les Russes font de même concernant la Corée du Nord, les Américains seront les premiers à le regretter.

Pour les Russes, les Nations unies incarnent la puissance et reflètent leur victoire en 1945. Depuis une dizaine d'années, la Russie s'est réaffirmée comme acteur majeur sur la

scène internationale (à défaut de s'être redressée économiquement), et elle adopte une attitude isolationniste et non coopérative. Les Chinois, eux, étaient déjà très présents il y a une quinzaine d'années, mais relativement discrets, s'affichant plutôt comme un pays en développement. En 2020, ils sont « décomplexés » et investissent massivement dans le système multilatéral. Ils ont commencé par prendre le contrôle de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), à Vienne, puis de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) qui est une instance importante dont on parle peu. Puis ils ont obtenu la direction de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) contre la candidate française. Ils ont échoué en revanche à l'UNESCO où c'est la Française Audrey Azoulay qui a été nommée. Les Chinois sont très actifs et beaucoup plus visibles qu'avant dans le système des Nations unies, occupant le terrain laissé vacant par les Américains. Ils souhaitent que les objectifs des Nations unies (les objectifs de développement durable à l'horizon 2030) convergent avec ceux des routes de la soie. Il nous faut donc être à la fois coopératifs et prudents.

A l'échelle de la planète, tous les Etats se montrent désireux de s'engager sur les problématiques futures, qu'il s'agisse de la modernisation des missions de maintien de la paix, des objectifs de développement durable, du climat ou de la lutte contre le terrorisme. Il convient donc de nuancer l'idée de la crise. Il y a quelques mois, nous avons lancé une Alliance pour le multilatéralisme, conjointement avec l'Allemagne, qui rencontre un franc succès. Nous essayons de créer des projets collectifs dans des formats variés sur des sujets nouveaux : le respect du droit humanitaire, le climat ou la sécurité, le numérique et le cyberspace, les femmes ou les enfants. Il s'agit de démontrer que l'action collective fonctionne.

La coopération avec l'Allemagne est très fructueuse. Les Allemands sont légitimes pour obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité. Notre objectif est d'appliquer le traité d'Aix-la-Chapelle aux termes duquel la France soutient l'attribution d'un siège permanent à l'Allemagne. Par ailleurs, les débats autour de l'idée d'un siège européen unique sont retombés, car elle est impraticable et absurde : aujourd'hui, il y a cinq membres de l'UE sur quinze au Conseil de sécurité. Nous avons tout à perdre à avoir un siège commun.

Concernant le Conseil de sécurité, il y a effectivement un blocage sur la Syrie. La crise syrienne dure depuis 2011 sans solution et c'est une tragédie. Il y a eu quatorze vetos russes. Mais en réalité, le Conseil n'est pas bloqué : il fonctionne relativement bien sur les crises en Afrique notamment (la France a réussi à amener les Nations unies à intervenir au Mali ou en Centrafrique). Il enregistre beaucoup de succès et on ne peut pas le blâmer pour les échecs survenus dans la gestion des crises. Il est vrai que, dès que les intérêts des grandes puissances sont engagés, comme c'est le cas au Moyen-Orient, la discussion est bloquée. Mais sur les sujets de maintien de la paix dans le reste du monde, le système fonctionne.

Le plan de paix américain pour le Proche-Orient est attendu depuis deux ans. Sur le fond, il faut faire la part des choses : le communiqué publié ce matin n'est pas agressif, mais il rappelle l'attachement de la France à la solution des deux États et au droit international. Notre position n'a pas changé et je ne crois pas qu'une autre solution que celle que nous avons défendue jusqu'à présent soit possible. Des concertations vont être menées avec les Européens, en vue de réactions concertées.

M. Pascal Allizard. – Merci pour votre accueil lors de la visite de la mission sénatoriale à New York. Dans vos propos, vous avez rappelé qu'il ne faut se priver ni du multilatéralisme, ni de l'unilatéralisme. Vous n'avez pas évoqué l'Inde, avec laquelle nous

avons un partenariat stratégique. Le BJP a une politique « d'hypernationalisme hindou ». La loi sur la citoyenneté votée en décembre dernier ne pourrait pas être adoptée en Europe, même par les partis les plus extrêmes. Quelle est la position de l'ONU sur le sujet ? Quelle est l'action de la France à l'ONU sur ce sujet et sur le Cachemire ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Merci pour votre lucidité vis-à-vis de la Chine. Il y a eu cette semaine un article dans *The Economist* sur la façon dont la Chine arrive à contourner les difficultés, par exemple sur les Ouïgours. Sur Taïwan, nous savons qu'il y a un veto chinois. Mais c'est un allié, nous lui avons vendu récemment des avions. Je pense qu'il y a des moyens d'agir. N'avons-nous pas intérêt à reprendre cette question ?

M. Olivier Cigolotti. – Vous avez évoqué la lutte contre le terrorisme. Le Conseil de sécurité a prorogé le mandat de la MINUSMA au Sahel jusqu'à juin 2020. Quelles sont les perspectives de la mission ?

M. Gilbert Roger. – Sur l'aide humanitaire transfrontalière en Syrie, les États-Unis et le Royaume Uni se sont abstenus de voter la résolution. Faut-il y voir un éloignement de la Grande Bretagne vis-à-vis des positions européennes ?

M. André Vallini. – Je partage les positions qui ont été exprimées sur le plan de paix de l'administration américaine. Où en sommes-nous s'agissant des îles Éparses ?

Mme Christine Prunaud. – À quoi sert vraiment l'ONU ? Je ne l'ai jamais compris en tant que parlementaire ni en tant que citoyenne : des résolutions sont appliquées par certains pays, mais pas par d'autres, par exemple Israël. Une réflexion sur la réforme du droit de veto est-elle en cours ?

M. Nicolas de Rivière. – Sur l'Inde, je partage votre diagnostic. La réalité est que les Nations unies ne se sont pas trop mêlées de la question qui est d'ordre intérieur. Le seul sujet dont elles discutent est le Cachemire, à l'ordre du jour du Conseil de sécurité depuis 1948. Il y a une petite opération de maintien de la paix le long de la frontière indo-Pakistanaise depuis 1949. C'est tout. Les Chinois, alliés du Pakistan, ont soulevé la question de la situation du Cachemire devant le Conseil de sécurité. En réalité, notre position est assez claire : nous encourageons l'Inde et le Pakistan à discuter en bilatéral. Le Conseil de sécurité ne cherche pas à imposer son action sur le dossier. Il faut espérer que la situation s'apaise.

Si les Chinois oppriment les musulmans du Xinjiang, il est très difficile de mobiliser aux Nations unies sur le sujet, y compris les pays arabes musulmans. Les Chinois n'aiment pas la confrontation, donc je pense qu'il faut se mobiliser de manière collective sur les questions des droits de l'Homme pour faire pression. Taïwan n'est pas membre observateur de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), mais les Chinois avaient laissé l'OMS intervenir à Taïwan pendant l'épisode du SRAS.

Concernant la MINUSMA, dont le mandat sera renouvelé en juin, il y a une certaine frustration. Sur le volet militaire, la situation s'améliore, même si c'est l'opération de maintien de la paix la plus meurtrière. Mais les militaires ne peuvent tout résoudre seuls. Nos alliés américains commencent à se lasser du Mali. La MINUSMA souhaite rendre la force plus mobile : il faut peut-être moins de soldats et plus de mobilité. Ce sont les deux enjeux, mais de nombreux partenaires éprouvent de la lassitude. Cette absence de progrès sur le plan politique explique l'absence de réponse sur le volet terroriste.

Sur l'aide humanitaire transfrontalière en Syrie, la négociation a été assez terrible. En réalité, les Russes ont décidé que nous étions passés à une autre phase. Le régime ayant repris le contrôle de l'ensemble du territoire, il ne peut y avoir d'accès humanitaire transfrontalier sans son accord, même si, on le sait, depuis 2011, Assad empêche l'aide humanitaire de parvenir à ses opposants. Après avoir opposé leur veto à la reconduction du dispositif précédent, les Russes ont accepté le maintien d'un dispositif comportant deux points d'accès vers Idlib. Il s'agit d'un pis-aller : 80 % de l'aide humanitaire existante est maintenue jusqu'en juillet, ce qui est mieux que rien. Les Américains et les Britanniques se sont abstenus, alors que la France a voté en faveur de cette solution. En réalité, c'est une posture : notre voix positive leur a offert le confort de pouvoir afficher leur désaccord. Nous avons voté comme les autres États européens, nous n'avons pas à en rougir.

Sur les îles Éparses, il n'y a rien de nouveau. Nous suivons la situation. En automne, la délégation de la Polynésie française est venue expliquer la situation avec les autonomistes. La difficulté avec les Nations Unies est qu'elles se sont construites sur la décolonisation, ce qui est compréhensible. Nous organisons un dialogue avec nos territoires, comme au travers du vote de la Nouvelle-Calédonie.

À quoi sert l'ONU ? Il faut en effet se poser la question tous les jours. Les résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies n'ont pas une portée juridique contraignante, mais une portée politique. C'est de la *soft law*. Il n'y a pas de moyen d'imposer ces décisions. Concernant le Conseil de sécurité, l'article 25 de la Charte indique que toutes ses résolutions s'imposent. Certes, certains États n'appliquent pas toutes les résolutions, dont les États-Unis. C'est inacceptable. Mais si des États refusent d'appliquer ces résolutions, il n'y a guère de moyens de leur imposer.

Sur le droit de veto, le débat est récurrent. C'est le compromis politique qui a été trouvé en 1945 en tirant les leçons des difficultés de la Société des nations. C'est un système un peu inégalitaire, mais il y a un consensus assez fort pour ne pas y toucher. Et on ne peut le faire sans l'accord des membres permanents. Depuis une quinzaine d'années, la France a lancé un code de bonne conduite consistant à renoncer à l'usage du droit de veto en cas de crimes de masse. Nous essayons de promouvoir cette initiative, qui est très populaire : plus de 105 États membres y sont favorables. Le Royaume-Uni soutient plutôt cette proposition, la Russie, la Chine et les États-Unis s'y opposent en revanche fortement. La dernière fois que la France a utilisé seule son droit de veto, c'était en 1976, et en accord avec d'autres membres permanents, c'était dans les années 1980. Nous ne l'avons donc pas utilisé depuis 31 ans. Il ne faudrait d'ailleurs pas que cet usage tombe en désuétude !

M. Pierre Laurent. – Vous avez souligné que le traité d'interdiction des armes nucléaires et le traité de non-prolifération (TNP) se contredisaient. La conférence de révision du TNP aura lieu en 2020. Que devons-nous en attendre ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Les États-Unis n'ont jamais été des partenaires simples. Mais la configuration actuelle a pour conséquence de renforcer d'autres membres du Conseil de sécurité dont la Russie et la Chine. Si la France revendique la paternité du sommet des membres permanents, envisagé en 2020, Poutine s'est rapidement remis au centre du jeu. La Russie et la Chine s'accommodent mal des contraintes posées par les pays occidentaux, notamment sur le plan des droits de l'Homme ou en termes de préoccupations environnementales. Où se situe la France dans ce contexte ? Quels leviers les pays européens ont-ils pour peser au sein de l'ONU ?

M. Robert del Picchia. – Au Conseil de sécurité, on observe traditionnellement un schéma de coopération franco-britannique : les idées de résolutions émanent souvent de la France, qui les transmet d’abord au Royaume-Uni, puis nous essayons de rallier des partenaires. Mais le Royaume-Uni va-t-il toujours jouer le même jeu maintenant qu’il est sorti de l’Union européenne ?

M. René Danesi. – L’efficacité de la Minusma, présente au Mali depuis 2013 et comportant 15000 casques bleus, est discutable. Son retrait est demandé par les États-Unis. Quelles sont selon vous les intentions des États-Unis en Afrique au moment même où la Chine et la Russie s’y installent ?

M. Joël Guerriau. – Sur qui les 23 millions d’habitants de Taïwan peuvent-ils compter aux Nations unies pour les protéger ? Taïwan est-il écouté uniquement par les États-Unis ? Le fait de ne pas pouvoir prendre directement la parole à l’ONU fragilise-t-il cette entité ?

M. Richard Yung. – Je comptais moi aussi poser une question sur les îles Éparses. Je rappelle que, concernant Tromelin, la ratification de l’accord est toujours bloquée à l’Assemblée nationale. Comment peut-on faire rentrer de nouveaux pays à l’ONU ?

M. Yannick Vaugrenard. – Aujourd’hui l’Europe reste très faible sur le plan diplomatique. Pouvez-vous nous dire comment les pays européens se concertent pour parler d’une seule voix à l’ONU ? Quel sera l’impact du Brexit ?

M. Jean-Marie Bockel. – Puissiez-vous être entendu sur les problèmes de gouvernance au Mali. Actuellement, le climat est délétère à Bamako. Nous espérons que l’attitude des autorités redevienne responsable.

M. Ladislas Poniatowski. – La mer de Chine méridionale est une zone de tensions. La Chine se comporte comme si cette zone lui appartenait. Les États-Unis et la France sont les deux seules puissances à y être présentes et à patrouiller dans la zone pour rappeler que ce sont des eaux internationales. Quelle est l’attitude de la diplomatie française vis-à-vis des résolutions déposées sur cette question par les autres pays d’Asie ?

M. Olivier Cadic. – Au Venezuela, Juan Guaidó a été réélu et vient d’être reçu en France. Les pays voisins du Venezuela accueillent désormais 5 millions de réfugiés. Comment la France va-t-elle s’engager sur le sujet ? Avons-nous une action à l’ONU ? Quels sont les acteurs européens qui nous soutiennent ?

Mme Gisèle Jourda. – Sur l’aide au développement, nous avons rencontré le responsable du Programme des Nations unies sur le développement (PNUD) au cours d’une précédente mission. Il devait y avoir une réforme globale, avec deux coordonnateurs par zones, le coordonnateur central étant complètement déconnecté. Cette réforme devait être mise en place en janvier 2019. Quels sont les retours ?

M. Nicolas de Rivière. – Le traité d’interdiction des armes nucléaires a un niveau juridique équivalent au TNP. Mais le TNP a trois piliers, dont un sur le désarmement nucléaire. Nous sommes opposés au traité d’interdiction qui ignore les réalités concrètes de la prolifération actuelle. Nous réaffirmons notre attachement au TNP dont le bilan global est très positif. Son cadre reste pertinent et permet un désarmement nucléaire pragmatique. Ainsi, la France ajuste son arsenal de dissuasion depuis des années.

Si le système multilatéral est affaibli, la France souhaite défendre l'approche multilatérale et elle a la capacité d'entraînement et de conviction pour le faire, notamment en Europe. Nous arrivons à progresser. Mais aux Nations unies, avoir une position forte ne suffit pas sur les sujets clivants : la seule bonne méthode consiste à avoir des alliances variées, notamment avec les pays africains et arabes. Par exemple, la France va accueillir en juillet prochain à Paris le Forum Génération égalité sur les droits de femmes et la parité. Sur un tel sujet, la France ne peut s'adresser aux seuls pays européens : elle doit viser les pays où les droits des femmes ne sont pas respectés. Il faut bâtir des coalitions *ad hoc* et casser des blocs. L'Union européenne est nécessaire mais pas suffisante.

Il est vrai qu'au Conseil de sécurité, la France et le Royaume-Uni sont extrêmement actifs : les deux tiers des résolutions découlent d'initiatives franco-britanniques. Le Conseil de sécurité a toujours été l'endroit où nos deux pays, les deux « petits membres permanents » s'entendaient le mieux. Notre poids géopolitique nous oblige à avancer. C'est dans notre intérêt de bien nous entendre à New York et cela continuera à l'être après le Brexit. Nous allons conserver une relation extrêmement dense avec le Royaume-Uni sur tous les sujets. C'est souhaitable et possible.

Sur la Minusma, je reviens sur la position des États-Unis. Ils nous ont aidés depuis 2013, ils sont présents au Sahel et nous avons besoin d'eux. Les militaires américains ont de l'admiration pour ce que l'armée française fait sur place. Ils s'interrogent actuellement sur le redéploiement de leurs troupes dans d'autres zones et l'abandon du Sahel à la France. Mme Parly était hier à Boston pour tenter de conserver l'appui des États-Unis dont nous avons besoin d'un point de vue opérationnel. La Minusma ne peut pas non plus faire du contre-terrorisme, ce n'est pas sa mission. Le sommet de Pau a été une piqûre de rappel efficace. Il existe aux Nations unies une frustration concernant le G5, du fait d'un effet de ciseau entre la dégradation du climat sur place et la réaction des autorités qui ne paraît pas à la hauteur. Le Secrétaire général des Nations unies est très conscient des enjeux et très impliqué. Notre défi est de mobiliser l'ensemble des acteurs car les solutions militaires ne suffisent pas.

Taïwan n'est pas membre de l'ONU et n'est pas prêt de le devenir. Il a un bureau aux Nations unies, mais c'est assez compliqué. Pendant des années, les Taïwanais avaient un réseau de soutien diplomatique en Afrique. Aujourd'hui, la tendance s'inverse, avec, comme conséquence, l'isolement diplomatique de Taïwan. Haïti par exemple reconnaît Taïwan, ce qui d'ailleurs complique parfois l'attribution de l'aide à cet Etat.

Sur l'élargissement du Conseil de sécurité, le débat est récurrent. Il est déjà passé de 11 à 15 États membres en 1963, donnant lieu à révision de la Charte : il y a donc un précédent. La France est favorable à l'élargissement. Mais pour réviser la charte, il faut réunir deux tiers des votes à l'assemblée générale des Nations unies, et la ratification des deux tiers des États membres dont les cinq membres permanents (sachant que le Sénat américain doit lui-même ratifier avec deux tiers de votes positifs). Actuellement, la majorité des deux tiers dépend beaucoup des États africains, qui sont fréquemment en désaccord. Nous n'en sommes pas là, l'élargissement n'est pas à l'ordre du jour. Le sommet de septembre 2020 n'a pas, d'ailleurs, de volet institutionnel.

L'Union européenne est très engagée en faveur du soutien au multilatéralisme. Les objectifs des Nations unies ressemblent à ceux qu'elle défend : l'Etat de droit, la démocratie, les libertés... L'UE finance près de 40 % des Nations unies, pourtant elle pèse peu : elle est considérée comme une sorte d'ONG généreuse, dont les préoccupations éthiques sont souvent ignorées par les États bénéficiaires. L'enjeu n'est certes pas d'imposer un agenda

européen, mais de faire en sorte que l'UE ait un meilleur retour sur investissement par rapport à ce qu'elle dépense.

La mer de Chine méridionale est un vrai sujet. Nous continuons à y patrouiller. Mais si les pays d'Asie manifestent régulièrement leur mécontentement, ils ne déposent pas de résolution. En 2016, les Philippines ont gagné l'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye sur les Paracels. La bonne stratégie consiste à créer de la jurisprudence internationale pour montrer que l'occupation chinoise est illégale.

Les Nations unies sont mobilisées au Venezuela sur l'aspect humanitaire. Les enjeux humains et migratoires sont considérables, il faut soutenir la population et les réfugiés. Sur le volet politique, la stratégie mise en œuvre par les États-Unis en présentant une résolution au Conseil de Sécurité n'a pas été très efficace. La Russie et la Chine ont mis leur veto, le Conseil de sécurité a été paralysé et Nicolas Maduro en a profité pour se ressaisir. A cet égard, tant que le régime actuel bénéficiera du soutien de l'armée vénézuélienne, M. Guaidó aura du mal à s'affirmer. La crise humanitaire appelle toutefois une réponse massive des Nations unies.

Sur la réforme de l'Organisation, nous avons soutenu toutes les réformes d'António Guterres. Les Nations unies avaient beaucoup de progrès à faire en matière d'aide publique au développement, notamment à cause des doublons parmi les agences. Le Secrétaire général a donc mis en place un système dans lequel les coordinateurs lui sont directement reliés. L'approche est pertinente, même si elle coûte un peu d'argent. Il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions. Il faut que les Nations unies s'efforcent de fonctionner de manière plus intégrée.

M. Cédric Perrin, président. – A la fin de l'année, il a beaucoup été question dans les médias de la situation financière catastrophique de l'ONU. Il reste, semble-t-il, beaucoup d'arriérés. Quelle est actuellement la situation ? Il y a quelques années, avec plusieurs de mes collègues, nous avons souligné dans un rapport la nécessité de maîtriser le coût des opérations de maintien de la paix. L'ONU n'est-elle pas tributaire de ces dépenses exagérées ?

M. Nicolas de Rivière. – Il y a toujours une crise de trésorerie du fait des arriérés de paiement de certains États. Le fait que les États-Unis soient très en retard dans le versement de leurs contributions met le système sous tension. Cela a incité le Secrétaire général à prendre en urgence des mesures d'économies qui sont d'ailleurs bienvenues. La hausse tendancielle des budgets de l'ONU a été interrompue, la baisse des budgets a été actée, en particulier celui des opérations de maintien de la paix qui a été ramené de 8 à 6,5 milliards de dollars. Il y a encore des progrès à faire, même si les choses se sont beaucoup améliorées depuis trente ans. Les agences humanitaires aujourd'hui sont très bien tenues, et il n'y a aucun problème si ce n'est avec certains gros contributeurs. La question a été évoquée récemment avec le président Trump, au lendemain du sommet de l'OTAN. Mon homologue allemand et moi lui avons rappelé, à cette occasion, que le partage du fardeau doit aussi s'appliquer à l'ONU. Si les États européens doivent payer pour l'OTAN, les États-Unis doivent s'acquitter de leurs contributions à l'ONU.

M. Cédric Perrin, président. – Merci pour vos propos francs et directs.

Mercredi 5 février 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 45.

Proposition de résolution européenne sur la proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense COM-2018-476 final – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Christian Cambon, président. – Notre programme de ce matin nous amène d’abord à nous prononcer sur la proposition de résolution européenne relative au Fonds européen de défense ; puis nous avons deux auditions importantes, celle de Jean-Pierre Chevènement, en prévision du déplacement de notre commission à Moscou, et celle du chef d’état-major des armées, sur le bilan et les perspectives de l’opération Barkhane.

De plus, nous entendrons, cet après-midi, Mme Isabelle Hudon, ambassadrice du Canada en France, sur l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (CETA), dans le cadre d’une audition commune avec la commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Nous revenons aujourd’hui, avec la proposition de résolution européenne qui nous est soumise, sur un sujet de la plus grande importance : le Fonds européen de la défense (FEDef) et, par ce biais, la question de l’autonomie stratégique européenne.

Je veux tout d’abord saluer le travail de nos deux collègues au sein de la commission des affaires européennes, Gisèle Jourda et Cyril Pellevat, auteurs de la proposition de résolution qui a été adoptée hier après-midi par cette commission. Nous avons pu échanger en amont sur ce sujet, de façon à avoir une démarche pleinement coordonnée, afin que le Sénat s’exprime d’une seule voix, forte.

La proposition de résolution que nous examinons s’inscrit en effet pleinement dans la suite des travaux de notre commission, et plus particulièrement du rapport de nos collègues Ronan Le Gleut et Hélène Conway-Mouret sur la défense européenne. Ce rapport nous présentait de façon détaillée le fonctionnement du FEDef et les enjeux de sa création et de son financement.

Je rappellerai brièvement ces enjeux : il s’agit de favoriser la consolidation d’une base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne. Le FEDef est un dispositif de cofinancement de recherche et technologie (R&T) et de recherche et développement (R&D) en matière de matériels de défense.

Le FEDef a trois caractéristiques principales.

En premier lieu, il a un effet accélérateur de l’investissement en matière d’industrie de défense, puisqu’il suscite un effet de levier sur des projets stratégiques. En effet, pour bénéficier du financement européen, les États membres, c’est-à-dire leurs

entreprises, doivent eux-mêmes investir. Il s'agit pour l'essentiel d'un cofinancement et non pas d'une logique de financement complet, comme cela peut être le cas dans les programmes d'études amont français.

En second lieu, c'est un agrégateur de partenaires issus de différents États membres ; pour être éligible au FEDef, un projet doit regrouper des entreprises issues d'au moins trois États membres.

En troisième lieu, enfin, le financement favorise les projets qui répondent aux priorités définies de la coopération structurée permanente (CSP) en matière de défense et qui associent les PME et ETI, avec un bonus de financement en fonction de la part des PME et des ETI dans le projet candidat.

Un des intérêts de cette approche révolutionnaire – c'est la première fois que l'Union européenne finance directement des actions dans le domaine de la défense – consiste à associer des pays qui n'ont pas, pour l'instant, de BITD forte. Avec la nécessité d'avoir au moins trois pays et l'incitation à associer des PME, le dispositif permet d'intégrer progressivement des pays sans grandes entreprises de défense dans des projets majeurs.

Je ne serai pas plus long sur ce dispositif, afin d'en venir à l'objet principal de la proposition de résolution, qui est la question du financement. La proposition initiale de la Commission européenne, validée sur ce point par le Parlement européen, était de doter le FEDef de 13 milliards d'euros, en euros courants, sur la période 2021-2027. Ce chiffre correspond à environ 11,5 milliards d'euros en euros constants de 2018.

Toutefois, la présidence finlandaise du Conseil a présenté une proposition de financement affectant seulement 6 milliards d'euros pour le FEDef sur la période. C'est une remise en cause majeure du projet, puisqu'elle reviendrait à réduire de moitié les crédits. Outre le niveau des crédits lui-même, ce montant envoie aussi un signal politique, qui revient à déjuger la Commission quant à la nécessité de défendre et de promouvoir l'autonomie stratégique européenne, notamment en matière de défense.

Cette proposition à six milliards est donc inacceptable, et il est essentiel que le Sénat exprime la position du Parlement français sur ce point.

Certains analystes diront peut-être que 6 milliards d'euros, ce n'est pas rien ; certes, mais il faut se souvenir que nous parlons d'une enveloppe pluriannuelle courant sur sept ans – de 2021 à 2027 – ; cela revient donc à moins de 1 milliard d'euros par an.

Rappelons, pour mettre ces chiffres en perspectives, les ordres de grandeur des dépenses de R&T, R&D et achats d'équipements, en particulier dans le contexte du Brexit. Les États-Unis dépensent chaque année environ 160 milliards. Dans le même temps, l'Union à vingt-huit dépensait 40 milliards, soit quatre fois moins. Sur ces 40 milliards, un quart environ correspond à l'effort britannique, un quart à l'effort français, et les 20 milliards restant aux vingt-six autres pays.

On le voit bien, le Brexit rend indispensable un effort plus important des autres pays de l'Union. Le FEDef amorce cette dynamique, mais revoir ses crédits à la baisse, c'est briser un élan qui commence tout juste. Nous devons l'éviter, c'est pourquoi la proposition de résolution appelle le Gouvernement à défendre la position initiale de 13 milliards d'euros courants. De ce point de vue, je me réjouis que la rédaction de nos collègues de la

Commission européenne reprenne les positions exprimées par notre commission début décembre, en affirmant que cette réduction à 6 milliards « serait un contresens politique, [...] un contresens économique et un contresens stratégique ».

Outre la question fondamentale du montant des crédits du FEDef, la proposition de résolution aborde plusieurs autres aspects. Je voudrais revenir plus particulièrement sur trois d'entre eux, qui sont en droite ligne avec les positions traditionnelles de notre commission.

Premier point, la proposition de résolution réaffirme notre position constante sur les programmes d'armements : ceux-ci doivent être guidés par l'efficacité industrielle et la bonne adéquation aux besoins opérationnels de nos armées, et non par la logique du retour industriel, qui a fait tant de mal aux grands programmes européens par le passé, l'exemple le plus fameux étant naturellement les difficultés de l'A400 M. De ce point de vue, l'approche de la Commission européenne est intéressante, car elle fixe, parmi les critères de choix des candidats, la contribution du projet à l'autonomie stratégique européenne. Il y a donc une légitime préoccupation d'efficacité stratégique de la dépense. D'autre part, l'originalité du dispositif est d'agréger les pays participants en amont, dans la constitution du projet. Pour être retenu, le projet devra être jugé meilleur que les projets concurrents. Il ne suffira donc pas d'ajouter des pays participants pour recevoir les crédits.

Deuxième point : la préférence européenne. Cela avait été clairement écrit par Hélène Conway-Mouret et Ronan Le Gleut dans leur rapport, mais il est toujours utile de le répéter : il n'est pas question que l'argent des contribuables européens bénéficie à la recherche et au développement d'entreprises non européennes. Cela semble évident, mais cela va assurément mieux en le disant...

Le FEDef prévoit essentiellement deux cas dans lesquels des entreprises de pays tiers pourront bénéficier de ces crédits : le cas des pays associés à l'Union européenne, dans le cadre de l'Espace économique européen (EEE) ; et le cas des entreprises dont la participation est nécessaire « à condition qu'elle ne compromette pas les intérêts de l'Union et de ses États membres en matière de sécurité ». À cette fin, trois garanties sont exigées par le règlement sur le FEDef : l'obligation pour l'entreprise de garantir la sécurité de ses approvisionnements, l'interdiction pour l'entreprise de faire sortir les droits de propriété intellectuelle de l'Union ou de les faire rentrer dans le champ d'un système de protection extérieur à l'Union, à l'instar du dispositif américain ITAR, et l'interdiction de faire sortir de l'Union des informations classifiées.

Troisième sujet sur lequel je souhaitais insister : la place particulière du Royaume-Uni. J'ai rappelé le poids aujourd'hui considérable du Royaume-Uni dans l'industrie de défense européenne – 10 milliards par an. Nous ne pouvons pas présumer de ce que donneront les difficiles négociations à venir entre l'Union et le Royaume-Uni, mais il est en tout état de cause important de rappeler que le Royaume-Uni est et devra rester un partenaire de premier plan en matière de défense et de sécurité. Naturellement, à l'impossible nul n'est tenu, et nous ne pourrions pas empêcher les Britanniques d'affaiblir ce lien, s'ils le souhaitent, mais il faut tâcher de l'éviter, dans l'intérêt du Royaume-Uni et des Vingt-sept.

La proposition de résolution évoque la nécessité de « maintenir une coopération solide, étroite et privilégiée en matière de défense et de sécurité entre l'Union et le Royaume-Uni ». C'est une affirmation utile, mais notre commission était allée sensiblement plus loin, voilà quelques mois, dans le rapport sur la défense européenne, visé du reste par la

proposition de résolution, en souhaitant qu'un « statut spécifique puisse être réservé au Royaume-Uni du point de vue du FEDef, et plus généralement des questions de sécurité et de défense de l'Europe ».

Il me semble opportun de réaffirmer la position de notre commission sur ce point, et je vous présente donc un amendement en ce sens. Cet amendement **COM-1** tend à compléter l'alinéa 54 de la proposition de résolution par les mots « juge à cet égard nécessaire qu'un statut spécifique puisse être réservé au Royaume-Uni pour la participation aux actions financées par le Fonds européen de la défense ».

En effet, notre commission a exprimé à plusieurs reprises, notamment au travers du rapport précité *Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique*, la nécessité de réserver un statut spécifique au Royaume-Uni en matière de défense et de sécurité, plus particulièrement en ce qui concerne la dimension capacitaire. Il importe de rappeler cette position concernant le FEDef.

Au vu de ces éléments, je vous propose d'adopter la proposition de résolution, afin qu'elle puisse exprimer le large consensus dont le FEDef fait, me semble-t-il, l'objet au Sénat.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je remercie Gisèle Jourda de son initiative au sein de la commission des affaires européennes, car il me semble nécessaire que nous allions dans le sens des positions que nous avons déjà exprimées l'année dernière au sein de notre commission. Je voterai donc pour cette proposition de résolution européenne. Le Parlement doit dénoncer cette remise en cause très forte du FEDef, qui est important pour la souveraineté européenne.

Je veux également soutenir l'instauration d'un statut particulier pour le Royaume-Uni, comme Cédric Perrin le préconise. Si ce fonds européen était ouvert à des pays tiers, les États-Unis ont déjà signalé qu'ils seraient intéressés, et on peut penser qu'Israël se manifesterait également. Il faut donc bien spécifier, au travers de ce texte, que l'ouverture attendue vise spécifiquement le Royaume-Uni, *via* un statut particulier.

Cela dit, ne risque-t-on pas d'ouvrir la voie à des résolutions européennes relatives à toutes les lignes budgétaires ? La diminution de ce fonds est liée, malheureusement, au retrait du Royaume-Uni et la disparition de 15 % du PIB européen ainsi induite aura nécessairement un impact budgétaire sur tous les secteurs. Donc, faisons attention à ne pas défendre de façon sectorielle chaque pré carré.

Mme Gisèle Jourda. – Je remercie Cédric Perrin de son exposé sur notre proposition de résolution européenne. Je ne peux que soutenir son amendement, qui vise à revenir à la rédaction initiale du texte, que nous avons soumise hier à la commission des affaires européennes. C'est pour ne pas risquer de gêner le négociateur Michel Barnier que cette commission a adopté hier une rédaction amendée. La défense européenne et le FEDef sont au cœur de nombreux rapports et textes parlementaires et ils représentent un enjeu majeur pour l'Europe, sur laquelle planent de nombreuses menaces, dont celle du terrorisme : nous avons souhaité rappeler les étapes de cheminement dans les visas.

L'amendement s'inscrit donc dans la droite ligne du rapport de Ronan Le Gleut et Hélène Conway-Mouret.

Par ailleurs, la commission des affaires européennes a adopté la semaine dernière par une proposition de résolution européenne relative au cadre pluriannuel, qui mentionne la réduction des crédits alloués à la politique agricole commune (PAC) et au domaine spatial, ce qui répond aux craintes exprimées par Hélène Conway-Mouret.

M. Pascal Allizard. – Je voterai pour cette proposition de résolution européenne, que j’ai soutenue, hier, devant la commission des affaires européennes. Deux motifs ont incité cette commission à amender le texte.

D’une part, elle souhaitait éviter d’ajouter une contrainte supplémentaire au négociateur Michel Barnier dans le règlement de la sortie du Royaume-Uni.

D’autre part, elle se demandait si, dans le cadre de nos relations avec l’Allemagne, nous n’aurions pas intérêt à travailler plus dans le sens des accords de Lancaster House ; ainsi, plutôt que de privilégier, en matière de défense, une relation entre l’Union européenne et le Royaume-Uni, ne serait-il pas plus opportun de renforcer les rapports entre la France et le Royaume-Uni, afin de peser plus efficacement, ensuite, dans nos relations avec l’Allemagne ? Tel était le sens de la suppression de la phrase que l’amendement vise à réintroduire.

Sur le fond, évidemment, nous sommes tous d’accord pour garder des relations privilégiées avec le Royaume-Uni sur ce sujet.

M. Richard Yung. – On parle d’un statut spécifique, qui passera sans doute par un accord bilatéral entre le Royaume-Uni et l’Union européenne. Pour ma part, je pense qu’il faut conserver la dimension européenne de cette relation, car notre discussion, si elle concerne précisément le FEDef, va au-delà : il s’agit de politique européenne de défense. Pour aider le négociateur Michel Barnier et le protéger, nous pourrions insister sur le fait que la coopération spécifique avec l’Union européenne doit se faire « dans le cadre des intérêts industriels et technologiques de l’Union européenne ». Je propose donc cet ajout à la fin de l’amendement.

M. Pierre Laurent. – Nous ne soutenons pas cette proposition de résolution européenne, je l’ai déjà indiqué hier à la commission des affaires européennes. En effet, elle est rédigée comme s’il était évident que la montée en puissance du FEDef allait servir l’autonomie stratégique européenne, mais on ne voit pas venir cette autonomie et beaucoup de questions demeurent.

J’ai déjà eu l’occasion de préciser ce que je pense des rapports entre l’ambition de défense européenne et l’OTAN. Nous allons ainsi participer, au printemps, à des manœuvres de l’OTAN – les plus grandes depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale – explicitement dirigées contre la Russie ; je pourrais citer d’autres exemples.

Il y a, en Europe, des pays qui ne veulent pas d’autonomie stratégique et la proposition de résolution européenne n’éclaircit pas cette question. On évoque l’autonomie stratégique européenne sans jamais la définir ; cela pose problème. Par exemple, les Européens n’ont pas été capables de dire quelque chose de fort sur l’annonce américaine relative à la Palestine, mais on continue de parler d’autonomie stratégique européenne.

En matière d’industrie de défense, nous nous dirigeons vers un accroissement des dépenses militaires et vers une intégration plus forte de nos industries de défense sans que soient levées ces ambiguïtés.

Nous ne voterons donc pas cette proposition de résolution européenne.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – En réponse à Pascal Allizard, il ne faut pas se faire d'illusion sur ce sujet ; le Royaume-Uni sait qu'il est l'une des rares puissances européennes à pouvoir nous accompagner en opérations extérieures et l'un des deux plus gros investisseurs en matière de défense, et ils ne se priveront pas de le faire valoir lors des négociations.

Pour ce qui concerne les relations avec l'Allemagne, l'amendement montre aussi que ce pays n'est pas notre seul partenaire ; nous pouvons aussi avoir intérêt à travailler avec les Britanniques sur certains dossiers. Cela dit, effectivement, il ne faut pas pour autant être naïf ; les Britanniques sont tout à fait conscients de notre intérêt à travailler avec eux.

Monsieur Yung, nous sommes ici au Sénat français et non dans une institution européenne ; à ce titre, nous nous exprimons sur les objectifs du FEDef et sur les principaux partenaires avec lesquels nous voulons travailler, même si nous conservons à l'esprit la perspective européenne globale.

Madame Hélène Conway-Mouret, la PAC présente sans doute une problématique similaire, mais cela ne rentre pas dans le champ de notre commission.

Enfin, je partage pour partie les propos de Pierre Laurent sur l'autonomie stratégique européenne ; mais y a-t-il une alternative ? En outre, la BITD représente 200 000 emplois en France, ce n'est pas négligeable ! Il faut donc consolider cette base et, pour cela, le FEDef doit être mis en avant. Je rappelle que sur les 40 milliards d'investissements européens annuels dans la défense, la France représente 10 milliards. Les enjeux des 13 milliards du FEDef pour notre BITD sont donc importants.

M. Christian Cambon, président. – Nous passons maintenant à l'examen de l'amendement.

EXAMEN DU TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

M. Christian Cambon, président. – L'amendement **COM-1** a déjà été présenté.

L'amendement COM-1 est adopté.

La proposition de résolution européenne est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission, le groupe CRCE et M. Stéphane Ravier votant contre.

Russie - Audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre, envoyé spécial du Gouvernement

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le ministre, c'est avec grand plaisir que notre commission, que vous connaissez bien pour y avoir siégé pendant six ans, vous reçoit pour faire un point sur l'état et les perspectives de nos relations avec la Russie.

Vous avez été nommé, en 2014, représentant spécial de la France pour la Russie, poste dans lequel vous avez été confirmé par l'actuel Président de la République. Ayant facilité les relations entre Paris et Moscou dans le contexte difficile de la crise ukrainienne,

vous avez été décoré, en 2017, de l'ordre de l'Amitié par le président russe Vladimir Poutine en remerciement de vos efforts.

Néanmoins, nous voudrions aujourd'hui, si vous en êtes d'accord, aller au-delà des seuls enjeux de notre relation commerciale, pour aborder ceux de la relation franco-russe, en particulier sur le plan géostratégique, celui qui passionne le plus, on le sait, le président Poutine.

Puissance militaire réaffirmée, mêlant démonstration de puissance et, parfois, agressivité, notamment en Ukraine, la Russie fait tout pour retrouver sa place au sein du concert des Nations. Elle est aujourd'hui présente dans chacune des grandes crises : Syrie, Libye, mais aussi Centrafrique et Mali, au travers des milices Wagner. Il n'est pas certain que sa présence soit toujours pacifiante, et les agissements de la milice Wagner ou des séparatistes prorusses aux confins de la Russie ne nous rassurent pas.

L'effacement stratégique américain, la crise du multilatéralisme, largement impulsée par la Russie, qui a opposé quatorze fois son veto sur le dossier syrien au Conseil de sécurité, la mollesse de la réaction européenne nous donnent un sentiment d'impuissance.

Dans ce contexte, notre commission, qui est engagée, parfois sous quelques critiques ou des regards dubitatifs, dans un dialogue avec le Conseil de la Fédération de Russie, approuve la démarche de relance des relations franco-russes souhaitée par le Président de la République. Le président Larcher a lui aussi lancé quelques initiatives ; il a invité la présidente du Conseil de la Fédération russe au sommet des sénats d'Europe et il ira à Moscou au printemps.

Ces démarches sont sans doute importantes, mais n'est-ce pas déjà trop tard, le rapport de forces n'est-il pas déjà trop déséquilibré en faveur de la Russie ? Quelles sont les chances de réussite de cette démarche de réengagement de la Russie ? Quels sont nos leviers pour amener les Russes à mieux respecter le droit international en l'échange de cette reconnaissance ? Sur quels sujets peut-on espérer des avancées de la part de la Russie ?

Comment voyez-vous aujourd'hui se déployer la puissance militaire russe ? Avec une certaine inquiétude, comme nous ?

Quelle maîtrise la Russie a-t-elle de ses alliés ? Je pense en particulier à la Turquie et à l'Iran. Quelle perception a-t-elle de son partenariat, forcément déséquilibré, avec la Chine ?

Par ailleurs, l'annonce récente par le président Poutine de réformes constitutionnelles tendant à redistribuer le pouvoir au sein du système politique russe et, peut-être, à lui permettre d'y conserver un rôle influent, suggère qu'il pourrait y avoir une certaine continuité après l'élection présidentielle de 2024. Quel sort le président Poutine se réserve-t-il, selon vous ?

Enfin, comment voyez-vous l'avenir de ce pays, qui a reconquis sa puissance au plan international et lavé l'humiliation des années 1990, mais dont le développement économique demeure le talon d'Achille ? Peut-on espérer des évolutions dans ce domaine ?

M. Jean-Pierre Chevènement, envoyé spécial du Gouvernement pour la Russie. – Vous me demandez de faire le point sur les relations franco-russes telles que je peux les apprécier dans le cadre de la mission que m'a confiée le Président de la République

en 2017, reprenant une mission que m'avait confiée son prédécesseur en 2012 et qui consistait surtout à maintenir des liens dans une période très difficile.

La Russie est un pays très important pour la diplomatie française en raison de ses enjeux, de son histoire, de son poids, de son immensité. Elle est présente sur presque tous les théâtres d'opérations.

J'ai apprécié le rapport Cambon-Kosatchev, publié voilà deux ans ; ce rapport a permis d'innover en matière de diplomatie, puisque chacun y présentait des observations sur la thèse de l'autre. Cela évite donc le texte commun et la langue de bois, et cela permet de mieux comprendre la position de l'autre. C'est fondamental dans notre relation avec la Russie, car nous devons comprendre comment les Russes raisonnent ; ils ne voient pas les choses comme nous et bien des malentendus auraient pu être évités si nous avions fait cet effort de compréhension mutuelle.

Ainsi, pour les Russes, la fin du communisme est leur affaire. Ce sont eux-mêmes qui y ont mis fin, quand Boris Elstine a dissous l'Union soviétique, laissant la place à une quinzaine de républiques indépendantes.

Je commencerai mon propos par une présentation de la situation politique.

Vladimir Poutine a été réélu en mars 2018 avec une forte majorité, 73 %, je crois. À la Douma, équivalent de l'Assemblée nationale – le Conseil de la Fédération, équivalent du Sénat, représente les entités fédérées –, Russie unie, le parti de Vladimir Poutine, dispose de 343 sièges, me semble-t-il, sur 450. C'est une démocratie limitée ; certaines manifestations sont interdites et les candidatures ne pas toujours enregistrées.

Pour autant, elle n'a eu qu'une seule constitution, qu'elle applique, et il y a des élections régulières. On peut toujours critiquer, mais même les dirigeants de l'opposition reconnaissant qu'il n'y a pas d'autre option crédible que Vladimir Poutine ; du reste, 67 % des Russes se déclarent d'accord avec cette affirmation.

Ainsi, le pouvoir est stable, même si Poutine a indiqué dans son discours du 15 janvier dernier qu'il allait proposer des amendements constitutionnels pour anticiper sur la succession de 2024. Il veut en effet maîtriser le processus pour désamorcer ce que celui-ci peut avoir de dangereux à ses yeux. Il a ainsi annoncé que le Premier ministre et le Gouvernement procéderaient du Parlement, que le Conseil d'État, qui existe déjà, serait constitutionnalisé, avec un président et un vice-président.

Le président du conseil de sécurité est déjà désigné ; il s'agit de M. Medvedev, ancien Premier ministre. Un remaniement gouvernemental a eu lieu, qui se traduit par un renouvellement important, puisque sept vice-présidents de la Fédération sur dix n'ont pas été reconduits. On remarque une forte priorité donnée aux questions sociales et industrielles. Les ministères de force – intérieur, défense, affaires étrangères –, quant à eux, ne sont pas touchés.

Ces visages nouveaux traduisent un changement de génération. Les amis personnels de Vladimir Poutine ne sont plus présents au Gouvernement ; on y trouve des quadragénaires, souvent des technocrates, à l'image du nouveau Premier ministre, M. Mikhaïl Michoustine. Ce dernier était le patron des services fiscaux, où il a fait la preuve de son efficacité, en faisant rentrer les impôts. Il avait introduit des dispositions limitant les

prélèvements obligatoires pour les plus pauvres, au travers d'exonérations. Ce n'est pas un personnage politique de premier plan, c'est une figure nouvelle.

L'interprétation qui est faite de ces amendements constitutionnels est diverse ; certains pensent que le président Poutine prépare son accession à la présidence du Conseil d'État, pour garder le contrôle sur le futur dirigeant. S'agirait-il de Medvedev ? Ce n'est pas sûr, car celui-ci assumait l'impopularité des mesures prises dernièrement par Vladimir Poutine, notamment sur la baisse des retraites et la fluctuation du cours du baril.

Cela dit, l'économie ne va pas si mal. En 2019, la croissance devrait être, selon l'administration russe, de 2 % et, selon le FMI, de 1,9 %. La croissance avait même atteint 2,8 % en 2018. Les rentrées budgétaires sont bonnes, la situation économique est saine, le taux d'endettement est faible – 10 % – et il y a des réserves. Les priorités du Premier ministre sont d'ordre social, avec le lancement de grands projets nationaux en matière de construction et d'efficacité énergétique. Il ne s'agit donc pas d'austérité ; c'est plutôt une relance budgétaire avec une connotation sociale.

Voilà ce que je voulais dire sur le nouveau Gouvernement.

J'ai déjà esquissé une description de la situation économique. La Russie a eu un moment difficile en 2015, mais elle a retrouvé une trajectoire ascendante. Ses taux de croissance sont convenables ; l'Union européenne est à 1,1 %, quand la Russie croît de 2 % par an, malgré les sanctions.

Ces sanctions ont amené la Russie à se tourner vers l'Asie – la Chine, le Japon, l'Inde, la Corée, l'Indonésie, la Turquie, le Viêt Nam. Ce pays n'est donc pas du tout isolé, mais la part de l'Union européenne, notamment de l'Allemagne, dans le commerce russe a diminué ; celle de la France aussi, puisque nous représentons 4 % du marché russe, loin derrière l'Allemagne. Le commerce extérieur cumulé franco-russe représente 15 milliards d'euros, quand le commerce germano-russe s'élève à 60 milliards d'euros. Bien sûr, l'Allemagne importe le tiers de ses hydrocarbures de Russie, mais elle est aussi beaucoup plus présente sur le marché russe.

Nos exportations vers la Russie ont crû de 0,3 % en 2019. Elles sont principalement bloquées par le comportement des banques françaises, qui refusent d'accompagner les investissements ou les opérations de commerce extérieur sur le marché russe. Il faut quelquefois passer par des intermédiaires chinois pour investir, comme cela s'est fait pour la construction de l'usine de liquéfaction du gaz de Yamal, en Sibérie occidentale ; c'est un investissement de 30 milliards d'euros, largement financé par des banques chinoises. Ce point est préoccupant, et je vais m'attacher, au cours des prochains mois, à convaincre les banques françaises d'adopter le comportement des banques allemandes sur le marché russe. Plusieurs entreprises russes ne peuvent même pas ouvrir un compte bancaire en France !

C'est un problème dans les relations économiques franco-russes ; de manière incompréhensible, nos banques sont tétanisées à l'idée de s'engager sur le marché russe. Le Gouvernement essaie d'intervenir *via* Bpifrance et la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface), mais de manière modeste ; cela ne suffit pas à soutenir l'élan qui devrait être le nôtre. Nos exportations sur le marché russe atteignaient environ 8 milliards d'euros avant 2013 ; elles sont retombées à 5,3 milliards d'euros.

Pourtant, les entreprises françaises sont très présentes sur le marché russe ; on en compte 500, dans divers secteurs – transports, aéronautique, énergie, automobile, pharmacie, distribution, banque. Les flux d'investissement français sont les plus importants, et le stock d'investissements représente 18 milliards d'euros.

Les Russes investissent également en France, mais dans des proportions plus faibles, puisque le stock d'investissements russes s'élève à 3 milliards d'euros. Il s'agit notamment du rachat de Gefco par les chemins de fer russes, opération réalisée avec Peugeot, voilà cinq ou six ans. Il y a aussi eu des opérations sans suite ; je pense aux navires Mistral, dont la vente a été annulée.

La France pourrait donc faire beaucoup mieux en matière économique ; je me rendrai donc à Moscou au printemps, pour étudier ce que l'on peut faire en matière de haute technologie et d'énergie atomique. Les Russes ont exporté 33 centrales quand nous en avons vendu quatre ou cinq. Le complexe nucléaire russe s'est bien reconstruit après Tchernobyl, et Rosatom est une entreprise florissante. C'est dommage, parce que c'était un point fort de l'économie française.

Je m'intéresserai aussi aux questions spatiales et numériques. Différentes formes de coopération sont possibles. Renault a racheté AvtoVAZ, mais les exportations de voitures françaises restent très faibles ; les automobiles françaises représentent 0,2 % du parc russe, contre 18 % pour les voitures allemandes.

Notons toutefois une activité culturelle méritoire, grâce à nos postes sur place et au ministère de la culture. Les saisons russes ont commencé il y a quelques semaines à Paris. Une exposition de la Fondation Vuitton d'une collection russe a eu beaucoup de succès. Il y a aussi eu une exposition, au Kremlin, sur la Sainte-Chapelle et saint Louis. Les Russes ont organisé une manifestation autour de Soljenitsyne et un festival Eisenstein au centre Pompidou de Metz. Il y a donc une certaine activité.

Cela dit, on ne compte que 5 000 étudiants russes dans l'enseignement supérieur français et 300 Français dans l'enseignement supérieur russe ; c'est ridicule. Le nombre de russisants en France a chuté, alors qu'une certaine appétence pour le français subsiste en Russie, avec plusieurs milliers de francophones.

Sur les questions géopolitiques, on est en train d'assister à une transition. Depuis le discours que le Président de la République a prononcé devant la conférence des ambassadeurs, on sent que le terrain s'ouvre largement. Le Président a fait appel à un diplomate professionnel, M. Vimont, que vous avez prévu d'entendre en audition. Celui-ci devra régler le dossier de la sécurité ; l'idée d'une architecture européenne de sécurité implique forcément la Russie. Il devra donc discuter avec les diplomates des autres pays européens, qui n'ont pas toujours même vision que nous ; il y a même de fortes réticences en Pologne, dans les pays baltes, en Suède et, de manière générale, dans les pays de tradition atlantiste comme le Royaume-Uni.

Cette démarche française doit donc être comprise. Elle s'est déjà traduite par un sommet sur la sécurité entre les ministres de la défense et des affaires étrangères en octobre. Au mois de décembre dernier a eu lieu une réunion au format Normandie – avec les exécutifs d'Ukraine, de Russie, de France et d'Allemagne – afin de dégager des voies pour appliquer l'accord de Minsk.

Des avancées notables existent. Ainsi, des rapports directs se sont établis entre la Russie et le président ukrainien, Volodymyr Zelensky, partisan d'une solution pacifique, contrairement à son prédécesseur, Petro Porochenko. Les Ukrainiens veulent retrouver leur frontière avec la Russie avant les prochaines élections locales. Face à cette perspective, Poutine a évoqué le risque d'un nouveau « Srebrenica », en raison des nombreux russophones tournés vers la Russie dans l'est de l'Ukraine. En effet, il y a, après l'expérience sécessionniste de cette région, un risque de représailles.

Cela dit, on évoque l'idée d'une loi d'amnistie. En outre, la marine russe a rendu trois bateaux ukrainiens et des prisonniers ont été libérés des deux côtés. Par ailleurs, la Russie a souscrit un contrat gazier de cinq ans avec l'Ukraine. Par conséquent, l'Ukraine a résolu plusieurs problèmes et des gestes de bonne volonté ont été accomplis de part et d'autre.

Tous ces événements se sont produits dans l'indifférence de la presse française, mais l'intérêt européen est de ne pas laisser s'installer un conflit mi-gelé, mi-brûlant au cœur de l'Europe. Il ne faut ni une nouvelle Guerre froide ni une nouvelle course aux armements.

Le Président de la République a pris des positions claires, qui doivent se traduire par un voyage, le 9 mai prochain, à Moscou, pour le 75^e anniversaire de la victoire sur le nazisme. Je ne m'étends pas sur les questions mémorielles ; pour moi, elles sont résolues depuis longtemps. Le président Poutine a été bien gentil de participer aux cérémonies commémoratives du débarquement de Normandie, alors que personne n'était présent pour commémorer Stalingrad... Cela dit, on peut toujours relancer la question, mais cela relève des historiens, non des politiques.

M. Christian Cambon, président. – Merci, monsieur le ministre, de nous avoir fait profiter de votre exceptionnelle connaissance de la Russie. Je donne la parole aux commissaires qui le souhaitent pour une série de questions courtes.

M. Cédric Perrin. – Votre expertise est toujours fine et pertinente, monsieur le ministre.

Nous n'avons de cesse que d'expliquer à nos collègues de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) que, pour nous, l'ennemi n'est pas à l'est mais au sud ; à force de pousser les Russes vers l'extérieur, on les précipite dans les bras des Chinois...

Emmanuel Macron a affirmé que la France n'était ni prorusse ni antirusse, mais qu'elle était pro-européenne. Qu'en pensez-vous ? Cette affirmation est-elle bénéfique pour la France ? Quelle est la réalité sur le terrain ?

Par ailleurs, en août 2019, MM. Poutine et Macron affirmaient l'appartenance de la Russie au monde européen et son adhésion au libéralisme politique. Quel est le sentiment du Gouvernement russe sur son appartenance européenne ?

M. Christian Cambon, président. – Question connexe : la France reste-t-elle un véritable interlocuteur pour la Russie ?

M. Jean-Marie Bockel. – Vous avez renvoyé la question du G5 Sahel à notre audition prochaine de M. Vimont. Ce sujet semble très compliqué et une véritable dynamique dans la région n'est pas pour demain. Or, un jour, on le sait, nous quitterons la région du

Sahel. Un partenariat avec cette puissance vous semble-t-il possible ? Est-ce réaliste ; est-ce raisonnable ; est-ce souhaitable ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je prends la parole en tant que président du groupe d'amitié France-Arménie du Sénat. Quel point de vue avez-vous sur la stratégie russe relative au conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan à propos du Haut-Karabagh ?

M. André Vallini. – La Russie veut revenir dans le concert des nations et la France a raison de vouloir entretenir des relations avec elle. Elle fait un effort militaire important, mais son économie demeure fragile, puisque son PIB avoisine celui de l'Espagne. N'est-elle pas un colosse aux pieds d'argile ? Comment ce pays peut-il consacrer autant d'argent à la défense, au détriment de la satisfaction des besoins de base de la population ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – J'ai apprécié votre notion de « démocratie limitée », mais ma question porte sur la présence russe sur la scène internationale. Ce pays semble suivre en Libye la même stratégie qu'en Syrie, au détriment de l'influence occidentale dans ces régions. On observe, le président l'a dit, une réaction européenne molle. Ne serait-il pas temps que l'Union européenne établisse une relation plus équilibrée avec les Russes en Orient ?

Mme Christine Prunaud. – Ma question porte sur la guerre par procuration qui a cours en Syrie et en Libye, et sur le soutien que la Russie a apporté à M. Erdogan quand celui-ci a envahi le nord de la Syrie et a déplacé dans nombreux militants kurdes, qui avaient trouvé un territoire relativement libre. Cela m'a beaucoup choquée. Je sais qu'il s'agit de guerres par procuration, mais quelle sera la position de la Russie vis-à-vis de M. Erdogan, qui veut maintenant s'occuper de la Libye ? Je crains l'émergence d'un conflit large dans ces pays.

M. Yannick Vaugrenard. – Merci de votre éclairage, monsieur le ministre. Je partage votre point de vue sur la présence de Vladimir Poutine à l'anniversaire du débarquement de Normandie et sur l'absence coupable du monde occidental à Stalingrad.

Certaines mauvaises habitudes n'auraient-elles pas été conservées ? La Russie est intervenue dans des élections d'autres pays, notamment françaises, au moyen de nouveaux moyens de communication. Par exemple, lors de notre dernière élection présidentielle, Vladimir Poutine a montré sa préférence pour une candidate. Par ailleurs, le dopage des sportifs russes est reconnu, donc la Russie ne participera pas aux prochains jeux Olympiques. Cela pèse sur l'opinion des citoyens sur la Russie. Que pouvez-vous nous en dire ?

M. Jacques Le Nay. – La semaine dernière, nous avons été témoins, au Conseil de l'Europe, de fortes tensions entre parlementaires russes et parlementaires ukrainiens, malgré l'apaisement lié à l'échange, en septembre dernier, de prisonniers et à la réunion, en format « Normandie », de décembre dernier. Quelle a été l'issue concrète de ce sommet ? Un Donbass pauvre, épuisé par la guerre et soumis à une intense propagande russe pourrait déstabiliser l'Ukraine et mettre en cause son virage vers l'Ouest. Qu'en pensez-vous ?

M. René Danesi. – Le gouvernement russe a lancé une dizaine de projets nationaux prioritaires ainsi qu'un plan de développement des infrastructures, à hauteur d'environ 360 milliards d'euros sur six ans, soit 4 % du PIB par an. Ce projet ambitieux pourrait offrir de réelles opportunités aux entreprises françaises, notamment dans les domaines de l'économie numérique, de la santé, des transports et de la transition écologique. Or on observe une frilosité des banques françaises, qui craignent les sanctions américaines.

Pourriez-vous inciter le Gouvernement à prendre les entreprises et les banques françaises par la main pour les conduire à profiter de ces opportunités ?

M. Ladislas Poniatowski. – Ne serait-il pas temps de lever les sanctions européennes contre la Russie ? On en connaît les raisons politiques, au premier plan l'annexion de la Crimée. Mais ne rêvons pas : jamais les Russes ne quitteront la Crimée ! Une raison annexe est la situation en Ukraine, même si les relations entre M. Poutine et le nouveau président ukrainien sont en voie d'amélioration.

Ces sanctions coûtent plus cher à notre pays qu'à d'autres. L'Allemagne commerce dix fois plus que la France avec la Russie, et celle-ci continue à exporter à hauteur de 55 % de son activité économique en Europe. Ces sanctions étant bafouées et contournées, le moment est peut-être venu d'entreprendre des négociations.

En automne dernier, vous avez participé au voyage du président Macron en Russie. Or quatre jours après l'effort consenti pour entamer de nouvelles relations avec ce pays, un vote à Bruxelles est intervenu pour confirmer les sanctions. C'est contradictoire ! Je suis, quant à moi, partisan de la levée des sanctions économiques.

M. Alain Cazabonne. – Qu'en est-il de la dénatalité en Russie ?

M. Jean-Pierre Vial. – Je regrette moi aussi que la Russie, qui a payé un lourd tribut lors de la dernière guerre, ait été exclue des commémorations des 80 ans de l'invasion de la Pologne.

Ma question rejoint celle de Ladislas Poniatowski sur les échanges avec la Russie. Pour que ceux-ci reprennent, il faut un levier politique, et le message délivré à cet égard par le Président de la République lors de la Conférence des ambassadeurs a été bien perçu. Sur le plan des sanctions, l'hypocrisie est complète. Tandis que les Américains menacent les entreprises françaises, ils donnent des licences à une entreprise russe pour qu'elle développe son activité aux États-Unis. La France est donc doublement victime de ce dispositif.

Une fois les sanctions levées, la France pourra-t-elle reconquérir une place significative en Russie, alors que les Brics l'ont remplacée sur ses marchés agricoles ?

M. Olivier Cadic. – Le soutien actif de la Russie au régime Maduro, au Venezuela, est préoccupant. Ses forces armées permettent à ce dirigeant de se maintenir et de poursuivre l'exploitation minière dans des conditions dénoncées par une large partie de la population. Que penser de cette présence permanente, de l'implication de M. Poutine, et comment faire évoluer ce positionnement ?

M. Édouard Courtial. – Je prolongerai les propos de MM. Poniatowski et Vial sur les sanctions. J'ai compris que la Russie avait réussi à résoudre cette problématique et que son économie n'avait pas trop souffert, car elle s'était tournée vers l'Asie, notamment la Chine et le Japon. Les Russes attendent-ils véritablement la levée des sanctions qui est, pour notre pays, un levier diplomatique ?

M. Robert del Picchia. – Qu'en est-il du fameux groupe Wagner, composé de mercenaires ?

M. Jean-Pierre Chevènement. – Plutôt que d'ennemis, monsieur Perrin, je préfère parler de défis de sécurité que nous devons relever et qui s'inscrivent, vous avez eu

raison de le dire, plutôt au Sud : le défi migratoire, le développement de l'Afrique, la situation au Proche et Moyen-Orient. La France avait, traditionnellement, une position claire sur le problème israélo-palestinien, aujourd'hui considéré comme un dossier décourageant mais toujours préoccupant pour l'opinion publique du monde arabo-musulman.

Je citerai également le défi du terrorisme, la question étant de savoir qui est l'ennemi réel : l'État islamique ou d'autres groupes ? Je rappelle que la Turquie est dirigée par un gouvernement dont la tendance idéologique est celle des Frères musulmans, et que M. Morsi a dirigé l'Égypte. L'islamisme politique, que je distingue du djihadisme, est donc une réalité dans le monde musulman. Il serait utile que la France revienne à des positions de principe – la reconnaissance de l'intégrité territoriale des États, le principe de non-ingérence – qui lui permettraient de s'orienter dans le dédale de ces dossiers infiniment complexes.

Notre position a été évolutive. On ne peut pas dire que notre intervention en Libye, par exemple, ait été tout à fait conforme à la résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies : nous devons simplement protéger les populations de Benghazi et nous sommes allés beaucoup plus loin. Les Russes nous en veulent et souhaitent reprendre pied dans ce pays où ils étaient présents du temps de Kadhafi. Nous devons garder une vision d'ensemble et historique des questions, car les problèmes ne tombent pas du ciel, mais s'enracinent dans un passé.

Je suis d'accord avec M. Perrin, nous devons faire de l'Europe un continent de paix, ce qui implique un dialogue poussé avec la Russie. Le Président de la République a eu le grand mérite d'avoir employé des mots forts – « les réticences de l'État profond » – lors de la Conférence des ambassadeurs. Sur l'Ukraine et la Crimée, les Russes n'ont pas la même vision que nous ! Ainsi, en 2014, M. Poutine m'avait expliqué qu'un accord avait été signé, avec la caution des ministres des affaires étrangères allemand, français et polonais, qui visait à prolonger le mandat du président ukrainien Ianoukovytch. Or la Rada l'ayant ensuite révoqué, celui-ci est parti à Donetsk, avant de se réfugier en Russie. On parle de coup d'État, mais ce président était élu ; on dit qu'il était corrompu, mais c'est le cas de nombreux dirigeants.

Les Russes ont compris que le nouveau gouvernement ukrainien pouvait révoquer le contrat de location de la base de Sébastopol – symbole de la résistance aux nazis, et fenêtre sur la mer Noire et la Méditerranée –, qui était à horizon 2032. M. Poutine a donc fait passer les intérêts stratégiques de la Russie avant tout le reste. Pour lui, la Crimée a toujours été russe, même si elle a été rattachée à l'Ukraine par Khrouchtchev en 1954.

Le rattachement de la Crimée à la Russie a été soumis à référendum et ratifié, et une nouvelle consultation donnerait les mêmes résultats. Telle est la réalité, en dépit de l'entorse faite au droit international quant aux frontières de l'Ukraine. Le « narratif » n'est pas le même de part et d'autre, et on ne peut pas comprendre ces oppositions sans avoir une vue complète de la situation. Ainsi, l'Ukraine a été un terrain d'affrontement pendant la Seconde Guerre mondiale, les nationalistes ukrainiens ont eu partie liée à un moment avec la Wehrmacht, et de nombreux Ukrainiens ont servi dans l'Armée rouge. Cette querelle mémorielle s'inscrit dans l'histoire de ce pays.

La Russie représente-t-elle une menace militaire ? Son budget militaire s'élève à 78 milliards de dollars, soit moins que les crédits de la défense français et allemand. Rappelons que le budget militaire américain est de 750 milliards de dollars et celui de la Chine, de plus de 200 milliards.

L'armée russe a montré qu'elle avait retrouvé une certaine robustesse à l'occasion de l'affaire syrienne, mais seulement 5 000 de ses soldats sont engagés en Syrie, soit un effectif à peine supérieur à celui de Barkhane au Sahel. Il faut y ajouter les compagnies de sécurité privées, notamment le fameux groupe Wagner présent en Syrie, en Libye et en République centrafricaine. Il s'agit d'une pratique ancienne, à laquelle les Américains ont largement recouru en Irak, où la moitié de leurs effectifs provenaient à un moment donné de la société Blackwater. Ces modes d'intervention dégradés sont inquiétants.

Il ne faut pas exagérer la puissance russe. Certes, la Russie a conservé un arsenal nucléaire, mais celui-ci est en cours de vieillissement. Peut-être ont-ils encore 5 000 ou 6 000 têtes nucléaires actives, qui pourraient être activées. Le traité New Start de réduction des armes stratégiques, signé avec les États-Unis, a plafonné ce potentiel à 1 500 têtes. En France, nous avons un peu moins de 300 têtes nucléaires, ce qui est largement suffisant pour détruire des dizaines de grandes mégalopoles...

L'armée russe est forte, en raison non pas tellement de son budget, mais plutôt de son savoir-faire. Cette armée, comme la nôtre, vaut pour son histoire et son savoir-faire, qui se transmet. Ces réalités dépassent les chiffres, même s'il est également important de pouvoir se doter d'armes nouvelles. D'après les déclarations de Vladimir Poutine, mais je n'ai pas pu vérifier ce point, les Russes disposent de missiles hypervéloces, dont la portée serait de plusieurs dizaines de milliers de kilomètres. La vitesse de ces missiles est extrêmement rapide : le bouclier antimissile deviendrait alors un concept périmé.

Nous avons intérêt à trouver un substitut aux accords de limitation des armements qui datent de la fin de la guerre froide, pour que l'Europe reste un continent de paix et que nous ne vivions pas sous l'empire de la course aux armements à laquelle nous encourageons les Américains pour nous vendre leurs armes. Est-il dans notre intérêt d'acheter des milliers de drones, d'avions... ? Je ne me prononcerai pas sur ce sujet.

Sur le rôle de la Russie en Syrie et en Libye et sur la position de la France, il faut toujours en revenir aux principes : que défendons-nous et jusqu'où ?

En Syrie, l'opposition est majoritairement islamiste, et elle l'a toujours été. Les Frères musulmans ont été créés en Syrie en même temps qu'en Égypte, en 1928. Hafez El-Assad avait déjà à faire à une opposition islamiste qu'il a réduite sans ménagement. L'idée selon laquelle il y avait des islamistes modérés me paraît, pour ma part, assez problématique. En 2011, quand la Turquie a ouvert sa frontière et qu'il y a eu des désertions massives de l'armée syrienne, certains voulaient venir à bout du régime de Bachar El-Assad. C'est à cette époque que la Turquie a inauguré sa politique né-ottomane, considérant que le dogme de la neutralité absolue à ses frontières était révolu et qu'elle pouvait prendre pied en Syrie. Les groupes armés de tendance islamiste étaient majoritaires et se rattachaient soit à Al-Qaïda, comme Jabhat al-Nosra et Jaïf al-Islam, soit purement et simplement à Daech. L'armée syrienne, quant à elle, avait été renforcée par les milices chiïtes et le Hezbollah, et comptait au total 150 000 hommes. L'affaire était extrêmement délicate, et l'intervention des Russes en Syrie en 2015 a fait pencher la balance, ce dont ils sont d'ailleurs très fiers, considérant qu'ils ont accompli avec peu de moyens un véritable fait d'armes. Le gouvernement syrien reconnu à l'ONU a récupéré les trois quarts de son territoire ; lui échappe simplement la région d'Idlib, occupée par des milices islamistes avec des troupes turques.

Du point de vue de la Turquie, le problème kurde domine tous les autres : 15 millions de Kurdes vivent dans ce pays et les Turcs ne veulent pas voir se créer en Syrie

l'équivalent du Kurdistan irakien. Freinés par les Russes, les Turcs ont occupé une partie de la bande frontalière, une zone discontinue, occupée tantôt par des troupes turques, tantôt par des rebelles syriens, tantôt par des gouvernementaux syriens, tantôt par des forces arabo-kurdes, notamment à l'ouest. Les Américains ont retiré leurs forces spéciales, et nous avons fait de même.

En Syrie, la solution militaire est une chose, la solution politique en est une autre. Il faut reconstruire le pays, rédiger une Constitution et constituer un gouvernement dans lequel les Syriens puissent se reconnaître. Nous ne sommes pas en position de force pour imposer notre façon de voir. Le président de la République a désigné un envoyé spécial, M. François Sénémaud, qui était auparavant ambassadeur à Téhéran, pour suivre le dossier syrien. Militairement, l'affaire est réglée, sauf intervention américaine que je ne vois pas poindre à l'horizon. Les Américains ne veulent pas se réengager au Moyen-Orient, car ils considèrent qu'ils ont fait une erreur avec l'Irak et l'Afghanistan. En Syrie, ils sont allés assez loin, mais se sont retirés. Le président Trump me paraît être un partisan des interventions musclées, mais qui laissent une empreinte légère – je pense à l'assassinat du général Soleimani. Par empreinte légère, je veux dire qu'il ne met pas de soldats sur place. Dans le rapport de forces entre les États-Unis et l'Iran, l'Irak est évidemment un enjeu majeur. Le pays est aujourd'hui divisé entre, d'une part, un gouvernement et des milices chiites et, d'autre part, des manifestants, nombreux, qui ont été durement réprimés – plus de 400 morts –, mais qui veulent un Irak indépendant, si possible unitaire, laïc, et non l'Irak communautariste que leur ont légué les Américains. Vous le savez, c'est au prorata des communautés que le gouvernement est composé, une formule qui est aujourd'hui critiquée.

En Libye, l'intervention russe consiste à soutenir le maréchal Haftar, qui maîtrise la Cyrénaïque, à l'est de la Libye. J'ai cru comprendre que notre position n'était pas très éloignée, même si elle est plus prudemment exprimée. Le gouvernement est internationalement reconnu, mais il ne contrôle que quelques bandes du territoire libyen tout à fait à l'ouest. J'ai plutôt l'impression que l'intervention russe vise à reprendre pied en Libye et à imposer un *deal* à la Turquie, dans le cadre du rapport de forces entre ces deux pays.

Le Président de la République avait organisé, de manière méritoire, une rencontre entre le maréchal Haftar et M. El-Sarraj qui n'a pas donné de résultats, parce que la situation sur le terrain est complexe et que le maréchal Haftar a repris l'offensive. Moscou n'a pas non plus obtenu de résultat puisque M. Haftar est reparti sans avoir signé de document. J'hésite à m'avancer davantage sur le dossier libyen, qui peut être la porte d'entrée d'une déstabilisation majeure. Il est évident que les groupes qui ont créé le désordre au Mali étaient des milices de Kadhafi qui ont reflué et prétendu créer un territoire autonome de l'Azawad, en se mettant à dos l'ancienne génération, celle d'Iyad Ag Ghali, devenu le patron d'Ansar Dine.

M. Christian Cambon, président. – Iyad Ag Ghali est protégé par l'Algérie, où il habite.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Avant, Iyad Ag Kalhi fréquentait les boîtes de nuit à Paris, buvait du whisky, n'était pas l'islamiste qu'il est devenu. Cette affaire aurait pu être traitée plus légèrement... Puis Ansar Dine a basculé, direction Bamako. Et la décision d'intervenir a été prise, que j'ai approuvée à l'époque car nous ne pouvions pas réagir autrement.

Pour revenir à la Russie, elle est de nouveau présente en Afrique. Malgré leur legs historique, je ne pense pas qu'elle veuille récupérer la position qu'occupait l'Union

soviétique, mais elle désire faire acte de présence, ne serait-ce que pour pouvoir négocier avec les uns ou les autres, être présente partout à faible coût. Je souhaite bien du plaisir aux Russes en République centrafricaine : entre les anti-balakas et les Sélékas, entre les pseudo-musulmans et les pseudo-chrétiens qui se tapent dessus, l'affaire est vraiment très difficile ! Nous avons essayé avec l'opération Sangaris de mettre un peu d'ordre, sans y être vraiment parvenus. La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (Minusca) connaît d'ailleurs des pertes, car dans ce pays sans État il y a beaucoup de coups d'État !

Sur les sanctions européennes, elles pourraient être levées s'il existe une volonté européenne, même sans unanimité. Jusqu'à présent, la levée des sanctions a été subordonnée à l'application des accords de Minsk, qui concernent l'Ukraine orientale et non la Crimée. Si l'on arrive à une solution, ce que je souhaite profondément, il faudra lever ces sanctions. Je crains que cela ne change rien malheureusement pour les entreprises françaises, car elles craignent non pas les sanctions européennes, mais les sanctions américaines, qui les astreignent à des amendes colossales. Je pense à Alstom, dont l'affaire a été décrite par M. Pierrucci dans son livre, et à BNP Paribas, condamnée à 9 milliards de dollars d'amende. Cette situation appelle à une grande vigilance de la part du Parlement et des pouvoirs publics : nous avons laissé se développer des comportements qui portent atteinte à notre souveraineté.

M. Vaugrenard a évoqué le sport et le dopage. Les sanctions doivent être appliquées. Il existe des frictions à l'intérieur de l'appareil d'État russe, et un nouveau ministre des sports a été désigné, l'ancien ayant été chassé.

Les sanctions sont un irritant de la relation franco-russe. Les Russes ont engagé une politique de diversification. Dans le domaine agroalimentaire, ils sont devenus le premier exportateur mondial de blé. Ils ont tiré bénéfice de ces sanctions. Globalement, ce que nous perdons est récupéré par la Chine et d'autres pays asiatiques, et même par les États-Unis, qui ont augmenté leurs parts de marché en Russie et vice-versa. On assiste à une forme de schizophrénie des Américains, très durs dans le langage, mais très tolérants dans les faits, surtout pour eux-mêmes ! General Electric a racheté les turbines d'Alstom, fabriquées à Belfort, et les Russes continuent pourtant à en acheter. Pour toutes les centrales qu'ils vendent à l'exportation, la partie conventionnelle est française. Au total, cela représente 1 à 2 milliards d'euros : nous ne sommes donc pas perdants sur tous les tableaux. Nous avons maintenu le contact, et j'y ai personnellement veillé, avec les autorités russes, pour que les équilibres soient préservés.

S'agissant de la dénatalité, le président Poutine, dans son discours du 15 janvier dernier, a fixé l'objectif de revenir à un taux de fécondité de 1,87, c'est-à-dire exactement le nôtre actuellement, à l'horizon 2024. La natalité russe était tombée très bas ; aujourd'hui, la Russie a un excédent naturel très faible, dû au vieillissement de la population. En France, notre natalité est passée de 820 000 naissances par an au début de la décennie 2010 à 750 000 aujourd'hui. Cela s'explique par la politique familiale, il faut en être conscient. Voulons-nous poursuivre sur cette pente de l'hiver démographique qui accable à peu près tous les pays européens ? Certains pays sont plus touchés que d'autres – je pense à l'Italie et l'Espagne, des pays catholiques curieusement. L'Allemagne, en revanche, compte plus de naissances que la France.

M. Ladislav Poniatowski. – L'Allemagne a accueilli 1 million d'immigrés.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Mme Merkel a surtout pris très tôt, dès son accession au pouvoir, des dispositions pour augmenter le nombre de crèches. Quinze ans après, ces mesures produisent leurs effets. Les immigrés doivent aussi être comptés, mais cela ne suffit pas.

La Russie est actuellement dans la moyenne européenne, un peu en dessous de 1,87, probablement aux alentours de 1,6. Elle était tombée plus bas, à un niveau très préoccupant.

Du point de vue de la santé, la situation s'est également améliorée : l'espérance de vie est de plus de soixante-dix ans, après avoir été inférieure à soixante ans.

Il ne faut pas avoir une vision caricaturale de ce pays, mais une vision aussi objective que possible. Si vous allez à Moscou, vous verrez une ville moderne très séduisante. J'ai visité les villes de l'anneau d'or, Saint-Petersbourg, Sotchi, Nijni Novgorod : ce sont des villes modernes. J'ai vu la Russie à différentes époques : le changement est patent.

Un certain mécontentement s'exprime, qui ne s'exprimait pas auparavant, mais il ne faut pas le surestimer. On se fait souvent une idée fautive de la Russie, soit en la surestimant, soit en la sous-estimant. Cela crée des malentendus.

Un sommet en format Normandie est prévu dans trois mois.

Je ne répondrai pas sur le Venezuela, qui n'est pas de ma compétence.

M. Christian Cambon, président. – Cette audition était exceptionnelle. Je vous remercie pour la clarté de vos propos, nourris de vos connaissances et de votre longue expérience.

La diplomatie parlementaire a un rôle à jouer dans l'amélioration de la relation franco-russe. Notre méthode, qui consiste à identifier les points d'accord – nombreux – et de désaccord, est innovante. Nous publierons un deuxième tome de notre rapport, en français et en russe, que le Président du Sénat remettra au printemps au président Poutine.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Votre travail est très utile. Ce rapport permet de lever de nombreux malentendus et de mieux comprendre la Russie.

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

Opération Barkhane : bilan et perspectives - Audition du Général François Lecointre, chef d'état-major des Armées (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Questions diverses

M. Christian Cambon, président. – À sa demande, notre collègue Cédric Perrin se joindra à la rencontre franco-allemande du 2 mars prochain à Berlin. Il pourra ainsi poursuivre le travail accompli par notre commission sur la question du drone MALE (*Medium*

Altitude Long Endurance) européen. En effet, comme vous le savez, un compromis est en préparation avec les Allemands sur ce sujet.

La réunion est close à 12 h 40.

- Présidence de M. Christian Cambon, Mme Sophie Primas et M. Jean Bizet -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) – Audition de Mme Isabelle Hudon, ambassadrice du Canada en France (Sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 45.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 4 février 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Proposition de loi tendant à assurer l'effectivité du droit au transport, à améliorer les droits des usagers et à répondre aux besoins essentiels du pays en cas de grève – Examen des amendements de séance

M. Alain Milon, président. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi tendant à assurer l'effectivité du droit au transport, à améliorer les droits des usagers et à répondre aux besoins essentiels du pays en en cas de grève.

EXAMEN D'UNE MOTION

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je suis défavorable à la motion d'irrecevabilité n° 5, car la proposition de loi tient compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Nous aurons ce débat en séance publique.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 5 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité à la proposition de loi.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 3

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n° 36 vise à corriger une erreur de référence.

L'amendement n° 36 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – En cohérence avec le vote de la commission, je suis défavorable aux amendements identiques de suppression n^{os} 15 et 24.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 15 et 24.

Article 2

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Par cohérence, je suis également défavorable aux amendements identiques de suppression n^{os} 16 et 25.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 16 et 25.

Article 3

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il en est de même pour les amendements identiques de suppression n^{os} 17 et 26.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 17 et 26.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il me semble que le délai de carence de trois jours est nécessaire pour assurer la proportionnalité de la limite que nous posons à l'exercice du droit de grève et pour sécuriser juridiquement le texte. En conséquence, je suis défavorable aux amendements identiques n^{os} 3 rectifié *quater* et 7, qui prévoient de supprimer ce délai.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 3 rectifié quater et 7.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Pour les mêmes raisons, je suis également défavorable à l'amendement n^o 8.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 8.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon raisonnement est identique pour l'amendement n^o 9.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 9.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n^o 12 rectifié, qui concerne la réquisition des salariés par le préfet plutôt que par l'entreprise, revient sur la solution que nous avons adoptée en commission. Je vous propose donc un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 12 rectifié.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement n^o 10, qui est relatif à l'information des organisateurs du mouvement de grève en cas d'engagement de la procédure de réquisition, est satisfait par le droit existant. J'y suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 10.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je suis également défavorable à l'amendement n^o 11, qui limite la réquisition aux seuls salariés grévistes, car il reviendra aux entreprises de définir les salariés susceptibles d'être requis.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 11.

Article 5

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements identiques de suppression n^{os} 18 et 27.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 18 et 27.

Article 6

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n^{os} 19 et 28.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement n° 13 rectifié est un amendement de coordination avec l’amendement n° 12 sur lequel nous avons donné un avis défavorable. En conséquence, je propose également un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 13 rectifié.

Article additionnel après l’article 6

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement n° 35 est satisfait : avis défavorable ou retrait.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 35.

Article 7

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n^{os} 20 et 29.

Article 8

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n^{os} 21 et 30.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Suivant le même raisonnement que pour les amendements analogues à l’article 3, je propose un avis défavorable à l’amendement n° 4 rectifié *quater*, qui prévoit la suppression du délai de carence de trois jours dans le secteur aérien.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 4 rectifié quater.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Par cohérence avec ma position à l’article 3, mon avis est défavorable sur l’amendement n° 14 rectifié relatif à l’attribution du pouvoir de réquisition au préfet.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 14 rectifié.

Article additionnel après l’article 8

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement n° 6 rectifié *quater* reprend les termes d’une proposition de loi adoptée par la commission de l’aménagement du territoire en novembre 2018. Il étend aux contrôleurs aériens, qui sont des fonctionnaires des services de la navigation aérienne, l’obligation de déclarer individuellement leur intention de participer à une grève. Cela permettrait de réduire les perturbations pour les passagers. Mon avis est donc favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 6 rectifié quater.

Article 9

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n^{os} 22 et 31.

Article 10

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n^{os} 23 et 32.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Motion			
Mme ASSASSI	5	Motion d'irrecevabilité	Défavorable
Article 1^{er} Application du service garanti à la desserte des îles			
Mme ROSSIGNOL	15	Suppression de l'article	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	24	Suppression de l'article	Défavorable
Article 2 Définition des perturbations prévisibles du trafic			
Mme ROSSIGNOL	16	Suppression de l'article	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	25	Suppression de l'article	Défavorable
Article 3 Garantie de la continuité du service public en cas de grève			
Mme ROSSIGNOL	17	Suppression de l'article	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	26	Suppression de l'article	Défavorable
M. GUERRIAU	3 rect. <i>quater</i>	Suppression du délai de carence de trois jours	Défavorable
M. MASSON	7	Suppression du délai de carence de trois jours	Défavorable
M. MASSON	8	Abaissement à 1 jour du délai de carence	Défavorable
M. MASSON	9	Appréciation du délai de carence sur trois jours consécutifs ou non	Défavorable
Mme VULLIEN	12 rect.	Réquisition des salariés par le préfet plutôt que par l'entreprise	Défavorable
M. MASSON	10	Information des organisateurs du mouvement de grève en cas d'engagement de la procédure de réquisition	Défavorable
M. MASSON	11	Limitation de la réquisition aux seuls salariés grévistes	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 5 Information de l'autorité organisatrice de transports			
Mme ROSSIGNOL	18	Suppression de l'article	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	27	Suppression de l'article	Défavorable
Article 6 Modalités de dédommagement des usagers			
Mme ROSSIGNOL	19	Suppression de l'article	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	28	Suppression de l'article	Défavorable
Mme VULLIEN	13 rect.	Réquisition des salariés par le préfet plutôt que par l'entreprise	Défavorable
Article additionnel après l'article 6			
M. KAROUTCHI	35 rect.	Institution d'une obligation de remboursement par les entreprises de transport en cas d'inexécution du service minimal de transport	Défavorable
Article 7 Consultation des comités de suivi des dessertes			
Mme ROSSIGNOL	20	Suppression de l'article	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	29	Suppression de l'article	Défavorable
Article 8 Garantie de la continuité du service de transport aérien en cas de grève			
Mme ROSSIGNOL	21	Suppression de l'article	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	30	Suppression de l'article	Défavorable
M. GUERRIAU	4 rect. <i>quater</i>	Suppression du délai de carence de trois jours	Défavorable
Mme VULLIEN	14 rect.	Attribution du pouvoir de réquisition au préfet	Défavorable
Article additionnel après l'article 8			
M. GUERRIAU	6 rect. <i>quater</i>	Extension de l'obligation de se déclarer gréviste aux personnels de la navigation aérienne	Favorable
Article 9 (nouveau) Caducité du préavis de grève en l'absence de grévistes			
Mme ROSSIGNOL	22	Suppression de l'article	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	31	Suppression de l'article	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 10 (nouveau) Possibilité pour l'entreprise d'imposer l'exercice de la grève pendant la totalité de la durée du service			
Mme ROSSIGNOL	23	Suppression de l'article	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	32	Suppression de l'article	Défavorable

La réunion est close à 13 h 45.

Mercredi 5 février 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

**Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (2020-2022) –
Audition de M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès de la ministre des
solidarités et de la santé**

M. Alain Milon, président. – Nous entendons ce matin M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé pour la présentation de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (SPPE).

Nous vous avons reçu une première fois en mars 2019, Monsieur le ministre, peu de temps après votre nomination à la suite d'une émission de télévision dressant un tableau catastrophique de la protection de l'enfance dans notre pays.

Nous avons alors convenu que vous viendriez présenter devant notre commission la stratégie du Gouvernement pour la protection de l'enfance. Les défis sont considérables pour assurer la protection due aux plus fragiles ; en particulier quand l'ensemble de notre système, déjà sous tension, est confronté, sous l'effet des événements géopolitiques, à l'afflux de mineurs non accompagnés. Les émissions de télévision se succèdent ; les acteurs du secteur sont inquiets ; les départements craignent une recentralisation de la compétence.

Je ne doute pas que les questions seront nombreuses alors que l'actualité s'est enrichie d'un débat enflammé sur la durée des congés en cas de décès d'un enfant.

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé. – Je vous remercie pour l'organisation de cette audition et je suis ravi, près d'un an après avoir été auditionné à la suite de ma nomination comme secrétaire d'État auprès de la Ministre de la santé et des solidarités, de venir devant vous pour détailler les travaux qui ont été engagés et les mesures qui ont été prises. Je vous avais déjà décrit les chantiers structurants de mon action en 2019. J'avais évoqué le Pacte pour l'enfance avec ses trois piliers. Le volet prévention est essentiel, avec cette idée que protéger les enfants consiste parfois à mieux accompagner les parents : c'est le sens de la démarche sur les 1000 premiers jours de la vie de l'enfant. La commission de scientifiques présidée par Boris Cyrulnik, qui a

été installée par le Président de la République en septembre dernier, rendra ses travaux au printemps. Nous pourrions ainsi présenter avant l'été la première véritable politique publique dans notre pays consacrée aux premiers jours de la vie de l'enfant, de la grossesse jusqu'à l'âge de deux ans.

Deuxième pilier, la lutte contre les violences faites aux enfants. L'actualité nous rappelle chaque jour qu'il reste beaucoup de chemin à faire, même si je pense que les choses progressent et que la parole se libère. Notre action s'inscrit dans la continuité du plan de Laurence Rossignol, que je salue, qui se concentrait sur les violences intrafamiliales. Nous avons élargi le champ. Le 20 novembre dernier, à l'occasion du 30^e anniversaire de la convention internationale des droits de l'enfant, nous avons présenté un plan de 22 mesures visant à protéger les enfants, partout et tout le temps, avec des mesures de prévention et de sensibilisation, des mesures permettant une meilleure prise en considération de la parole de l'enfant, ou des mesures de lutte contre la pornographie ou la pédocriminalité. Nous renforçons les peines de prison pour la consultation de sites pédocriminels et prévoyons l'inscription automatique au Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijaisv), alors que ce n'était le cas, auparavant, que sur décision du juge, et que, dans 50 % des cas, les auteurs n'étaient pas inscrits – 500 personnes environ pouvaient donc postuler pour travailler auprès d'enfants dans une crèche, sans que leur passé judiciaire puisse être retracé ! Ce ne sera désormais plus possible. Nous lançons, par ailleurs, le 17 février, avec la garde des sceaux, une grande mobilisation pour nous assurer que l'ensemble des administrations, des établissements sous leur tutelle et des collectivités locales ont bien connaissance de la loi et de la nécessité de consulter le Fijaisv. Nous devons aussi garantir l'effectivité de cette consultation. Il faut parfois six mois pour obtenir une réponse. Ce n'est pas normal. Nous pourrions nous inspirer des ministères de l'éducation nationale et des sports qui ont revu leurs procédures parce qu'ils doivent contrôler chaque année de nombreuses personnes.

J'en viens à la stratégie de prévention et de protection de l'enfance. Celle-ci a été élaborée à l'issue d'une concertation de trois mois avec l'ensemble des acteurs : les départements, les associations d'anciens enfants placés, les ministères de la justice, de l'éducation nationale, de la santé, des sports, de la culture. Tous les services de l'État doivent être mobilisés et chacun doit assumer ses responsabilités, d'où l'importance de la dimension interministérielle.

Six groupes de travail ont été créés sur les assistants familiaux, la qualité de service, la sécurité des enfants, le handicap – sujet important puisque 30 % des enfants de l'aide sociale à l'enfance (ASE) sont concernés – ou la gouvernance. Ils nous ont remis leurs conclusions et, le 14 octobre dernier, nous avons dévoilé notre stratégie de prévention et de protection de l'enfance.

Je vous présenterai sa philosophie et son contenu au prisme de ma vision de l'État et de sa relation avec les collectivités territoriales, parce que l'État a des responsabilités à assumer. L'État doit d'abord être un pilote et un stratège qui fixe les grandes orientations des politiques publiques, tout en étant aussi le garant des droits fondamentaux. Les lois du 5 mars 2007 et du 14 mars 2016 constituent à cet égard des socles importants, mais elles doivent être approfondies : c'est pourquoi j'ai annoncé ma volonté de réformer d'ici à janvier 2021 la gouvernance nationale de la protection de l'enfance par un rapprochement des organismes existants sur ce champ pour mieux assurer le pilotage. Le Conseil national de la protection de l'enfance doit être renforcé dans ses missions et pourrait jouer un rôle de pilotage, plus important qu'aujourd'hui. Nous pourrions peut-être nous inspirer de la Caisse nationale de

solidarité pour l'autonomie dans le domaine du handicap. Nous proposons le rapprochement entre le Conseil national de protection de l'enfance (CNPE), le Groupement d'intérêt public enfance en danger (Giped), l'Agence française de l'adoption (AFA), tout en pensant l'articulation avec le Conseil national d'accès aux origines personnelles (Cnaop). Notre stratégie ne peut donc pas se résumer à la contractualisation.

Il faut aussi poser la question de la connaissance ; on possède très peu de données sur la protection de l'enfance : il faut mieux articuler la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), et les observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE). L'idée n'est pas de placer les ODPE sous la tutelle de l'ONPE, mais de mieux les articuler et de faciliter la remontée des données des territoires. On compte 80 ODPE, contre 50 lorsque je suis arrivé. L'objectif est que chaque département compte un ODPE.

Nous avons renforcé les moyens du 119 du Giped en lui allouant 400 000 euros supplémentaires, répartis à parts égales entre l'État et les départements : l'organisme a pu ainsi recruter cinq écoutants supplémentaires, rendre accessible le service aux sourds et aux malentendants, développer un forum et un site internet pour démultiplier les canaux de contacts.

Un mot sur les assistants familiaux. Cette profession est traversée de doutes, d'interrogations. Les profils des jeunes ont changé et sont plus complexes. Les assistants se sentent très seuls. La pyramide des âges est très défavorable, avec de nombreux départs à la retraite et les départements ont beaucoup de mal à recruter. Dans certains départements, ils sont très intégrés dans l'équipe chargée de la politique de l'enfance et bénéficient de formations ; dans d'autres, ils ne participent même pas à la rédaction du projet pour l'enfant. Le chantier est donc vaste et un groupe de travail de la concertation était consacré à ce sujet. Nous allons lancer, le 27 février, des négociations collectives sur les assistants familiaux, pour revoir les conditions d'exercice, les agréments, la formation, la revalorisation financière, statutaire et symbolique.

Vous avez aussi évoqué des reportages à la télévision. Ils soulignent certains problèmes, mais pas les plus structurants. L'ASE est sans doute le seul secteur dont les établissements ne sont soumis à aucune norme, contrairement à la toute petite enfance, qu'il s'agisse du taux d'encadrement, des qualifications et de la formation des professionnels, etc. J'ai saisi le CNPE pour qu'il me fasse des propositions de normes minimales d'encadrement dans les lieux et services d'accueil des enfants protégés. Là encore, l'État est dans son rôle d'impulsion et de pilote.

L'État assure aussi une fonction de contrôle pour garantir la mise en œuvre concrète des dispositions. Ce sont les départements qui sont les premiers responsables de l'accueil et de la sécurité des enfants qui leur sont confiés, mais il ne faut pas oublier que l'État garde une compétence fondamentale de protection des personnes et dispose juridiquement de leviers de contrôle.

Le documentaire de M6 mettait en évidence certaines lacunes. Par ailleurs, dans les Hauts-de-Seine, au mois de décembre, un enfant hébergé dans un hôtel au titre de l'ASE a tué un autre enfant. Chacun, départements comme État, doit assumer ses responsabilités. J'ai demandé aux préfets de se rapprocher des présidents de départements et de me faire remonter, dans les trois mois, les procédures d'alerte en cas d'événements indésirables, mises en place par les présidents de département, car c'est une obligation légale, et de m'indiquer les plans

de contrôle des départements sur leurs établissements. Nous pourrions ainsi apprécier si ces dispositifs sont de nature à assurer la sécurité des enfants. Si cela ne semble pas satisfaisant, nous établirons notre propre plan de contrôle ; c'est notre responsabilité.

J'ai aussi demandé à l'Inspection générale des affaires sociales de mener une mission sur la politique de l'enfance dans les Hauts-de-Seine et sur le meurtre que j'évoquais, pour savoir ce qu'il s'est passé, et une autre mission sur la question des enfants dans les hôtels. Ils n'abritent pas que des mineurs non accompagnés, on y trouve aussi des enfants dits « complexes », « terribles », ou « incasables ». Ces enfants finissent à l'hôtel car on ne sait pas comment les prendre en charge. Je voudrais donc savoir combien d'enfants sont concernés, quel est leur profil, etc. Nous ne pouvons plus laisser de côté ce sujet.

L'État ne peut cependant pas se contenter de ces deux fonctions. L'État se doit d'être aussi un partenaire, notamment pour les conseils départementaux. L'ASE est une compétence partagée. L'État a eu un petit peu trop tendance à se désengager depuis la décentralisation. Or, l'État doit assumer ses responsabilités. C'est pourquoi nous œuvrons dans le champ de compétences étatiques pour améliorer la situation des enfants.

L'État ne peut renvoyer la responsabilité des difficultés qui traversent la protection de l'enfance aux conseils départementaux. Je prendrai l'exemple des dispositifs de prise en charge des enfants qui présentent des troubles de santé mentale. Depuis trente ans, la psychiatrie est délaissée dans notre pays et nous en payons les pots cassés. Mme Agnès Buzyn a présenté une feuille de route pour la santé mentale. Un délégué interministériel a été nommé. Une enveloppe de 100 millions d'euros a été débloquée, dont 20 millions d'euros ont été fléchés sur la pédopsychiatrie ; le 30 décembre, nous avons sélectionné 35 projets émanant des territoires et qui vont pouvoir se réaliser : création d'une équipe mobile, création d'un service d'éducation spécialisée et de soins à domicile, de places de places de jour, etc. Un fonds d'innovation organisationnelle en psychiatrie a été constitué, doté de 10 millions d'euros, qui a permis de financer 19 projets pour les enfants et les adolescents. Nous avons créé 20 postes de chef de clinique en pédopsychiatrie, avec l'objectif de disposer d'au moins un poste de praticien hospitalier par faculté de médecine. Nous essayons ainsi de reconstruire une filière.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'aide sociale à l'enfance, nous avons instauré, fin 2019, un bilan de santé obligatoire à l'entrée dans l'aide sociale à l'enfance, sur la base d'une consultation complexe. Nous avons expérimenté des parcours de soins coordonnés des enfants confiés à l'ASE dans trois départements et nous allons étendre cette initiative à sept nouveaux départements en 2020. Cette initiative représente un engagement de 10 millions d'euros supplémentaires pour l'assurance maladie.

J'en viens enfin au volet relatif à la contractualisation avec les départements. La stratégie participe du même esprit que la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Pour éviter le saupoudrage, nous avons fait le choix de concentrer les moyens dans 30 territoires, avant d'étendre la démarche en 2021 et de la généraliser en 2022. Pour être éligibles à la contractualisation, les départements devront respecter certaines conditions, comme par exemple disposer d'un ODPE. Les projets déposés par les départements doivent aussi comporter un volet sur la protection maternelle et infantile (PMI), très belle institution à laquelle on a demandé de plus en plus ces dernières années, sans forcément lui donner les moyens correspondants. En outre, les départements doivent aussi présenter des projets sur la prise en charge des enfants en situation de handicap. Dans le documentaire de M6, la jeune Francine, déficiente mentale, ne devrait pas être là ! Nous devons inventer une nouvelle forme

d'accompagnement de ces enfants qui sont au croisement du social et du médico-social. Pour cela, il est indispensable de cesser de réfléchir en silos.

La stratégie de prévention et de protection de l'enfance comporte quatre chapitres et est dotée d'une enveloppe de 80 millions d'euros. Il appartient aux départements de nous soumettre des projets. J'ai écrit à l'ensemble des présidents de département en novembre dernier. En un mois, 62 d'entre eux m'ont proposé leur candidature sur la base de projets argumentés et répondant aux engagements de la stratégie nationale. Nous en avons retenu trente, sur la base de la qualité des projets présentés, de leur cohérence par rapport à l'analyse partagée des besoins des enfants dans les territoires. Nous avons souhaité valoriser des propositions intéressantes et innovantes, comme le développement d'une offre dédiée d'interventions renforcées à domicile pour les 0-6 ans dans la Meuse.

Nous avons été attentifs aux territoires touchés par des vulnérabilités sociales importantes, notamment en termes de taux de pauvreté et de précarité socio-économique, qu'ils soient plutôt urbanisés, comme le Nord, ou au contraire plus ruraux, comme la Creuse ou les Ardennes. Je souhaitais aussi que des territoires aux besoins spécifiques comme les outre-mer ne soient pas oubliés. Ainsi les départements de la Guyane ou de La Réunion ont été retenus, comme la Corse.

L'enjeu maintenant est de rédiger les contrats, adaptés à chaque territoire avant la fin juin. Nous voulons enchaîner très vite sur la prochaine contractualisation, afin qu'avant le 31 décembre les projets suivants aient été sélectionnés et les contrats rédigés.

Mme Catherine Deroche. – Vous avez évoqué le Fijaisv. Il n'est pas possible de croiser les fichiers relatifs aux agréments ou aux pertes d'agrément des départements ; or, les familles peuvent changer de département. Il ne devrait pas être possible non plus d'effacer les peines du Fijaisv: dans une commune de mon département, une personne déjà condamnée a pu continuer à exercer et ses agressions ont continué.

J'en viens à la question du congé après le décès d'un enfant. En juillet 2019, j'ai déposé, avec le président Milon et de nombreux membres du groupe Les Républicains, une proposition de loi pour accompagner les familles, avec quatre propositions : la prise en charge des frais d'obsèques sous condition de ressources ; la poursuite du versement des prestations familiales, et non plus seulement de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), jusqu'au troisième mois suivant le décès de l'enfant ; la transmission automatique par les services de l'état civil de l'information concernant le décès de l'enfant à la caisse nationale des allocations familiales, ce qui évite aux familles cette démarche ; et la gratuité de la renégociation des emprunts. J'espère, si un texte devait être examiné au Sénat sur ce sujet, que ces mesures pourront être reprises.

Mme Élisabeth Doineau. – Merci monsieur le ministre de nous avoir détaillé votre feuille de route. Je salue votre détermination. Le reportage de M6 a choqué. Il était à charge et laissait à penser que la situation qu'il décrivait était générale dans tous les départements. Ce reportage a été très modérément apprécié par les professionnels de l'ASE qui sont, au quotidien, soumis à une tension extrême, car ils doivent s'occuper de profils très divers, et notamment, de plus en plus, de jeunes délinquants. Il faudrait, à cet égard, renforcer l'appui de la PJJ, car ces enfants, à la limite du pénal, constituent de vrais dangers pour les autres enfants ; ils ne devraient pas être pris en charge par la protection de l'enfance. D'un autre côté, 25 % des enfants pris en charge sont atteints de handicap. Certains ont des troubles psychiatriques et devraient être suivis de façon médicale sur le long terme, mais, comme nous

manquons de ressources en pédopsychiatrie, les professionnels de l'ASE doivent essayer de calmer les enfants comme ils peuvent. Enfin, les départements doivent aussi prendre en charge les mineurs non accompagnés. Tout cela fait beaucoup !

Je ne veux pas trouver des excuses aux départements parce qu'il n'y a pas d'excuses en ce qui concerne la protection de l'enfance, mais il faut aider les départements, leur donner les compétences qui leur manquent cruellement. Il faudrait travailler avec l'association des départements de France pour animer au plan national les politiques de protection de l'enfance.

Dans le dispositif des 1000 premiers jours, quel sera le rôle de la PMI ?

Un mot enfin sur le syndrome du bébé secoué, auquel nous avons tous été confrontés en tant qu'élus. Les recommandations de la Haute autorité de santé (HAS) ont permis de sensibiliser les professionnels de santé ou les parents, mais l'effort doit sans cesse être renouvelé. Ces recommandations ont été contestées et des affaires ont été portées devant la justice. Quel bilan tirez-vous des mesures mises en place ? Comment aller plus loin ?

M. Bernard Bonne. – Merci pour votre plan, mais avons quand même un peu l'impression d'une recentralisation ! Le reportage de M6 a montré les cas les plus horribles – c'est conforme à la logique journalistique – sans, malheureusement, montrer tout le travail réalisé par ailleurs. Les présidents de département ont répondu qu'ils allaient mettre en place des contrôles. J'aurais plutôt expliqué l'action de l'ASE et les difficultés à contrôler. En effet, les responsables de l'ASE sont le département et la justice, et l'État pour la pédopsychiatrie. Or, la justice n'a pas rempli le rôle que la loi de 2007 lui confiait. Elle prend souvent des décisions de placement et le président du département n'intervient plus que pour exécuter la décision et payer le placement de l'enfant, et non pour jouer un rôle auprès de l'enfant et suivre son devenir. Comment le président du département peut-il contrôler les établissements dans ce cadre, alors qu'il ne sait même pas où l'enfant est placé et que c'est le juge qui a la main sur les décisions ?

Vous proposez de renforcer les contrôles, qui doivent être, en effet, plus effectifs. Mais il faut donner au président du département la possibilité de suivre effectivement les enfants qui lui sont confiés. On manque d'une évaluation pour savoir si les dépenses sont efficaces. Or les sommes en jeu sont considérables. Votre plan prévoit une enveloppe de 80 millions, soit 2,3 millions pour les départements sélectionnés, mais, dans la Loire, le budget de l'ASE s'élève déjà à 100 millions d'euros.

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État. – Madame Deroche, la question des agréments sera étudiée dans le cadre de la négociation collective sur les assistants familiaux. Je ne sais pas si un fichier national est la solution, en tout cas nous voulons trouver une solution et revoir les conditions d'agrément.

Je prends bonne note de votre proposition de loi portant diverses mesures d'accompagnement des parents en cas de décès d'un enfant mineur. Je ne reviendrai pas sur ce qu'il s'est passé à l'Assemblée nationale. Nous voulons désormais nous projeter en avant et bâtir une réponse d'accompagnement global pour aider les familles. Certains députés ont fait des propositions sur les frais d'obsèques ou le capital décès. Avec Mme Muriel Pénicaud, nous avons reçu au ministère une dizaine d'associations qui accompagnent les familles en deuil ; les mesures que vous avancez recoupent plusieurs de leurs propositions. Nous recevrons aussi les partenaires sociaux pour déterminer les modalités de financement de

l'allongement du congé. Il faut aussi veiller à l'accompagnement psychologique des familles. Nous voulons trouver des solutions rapidement. La proposition de loi Bricout a été inscrite à l'ordre du jour du Sénat le 3 mars. Le Gouvernement déposera sans doute des amendements et nous aurons un débat à ce sujet.

Madame Doineau, vous avez raison : il faut être intransigeant avec les dérives montrées dans le reportage, mais il ne faut pas réduire l'ASE aux cas présentés. Celle-ci sauve des milliers d'enfants tous les ans grâce à l'engagement de milliers de professionnels. D'ailleurs certains anciens enfants protégés se sont exprimés pour le dire.

En ce qui concerne la protection judiciaire de la jeunesse, nous allons mettre en place des instances quadripartites sur tout le territoire, réunissant le parquet, le conseil départemental, la PJJ et le tribunal, pour assurer une meilleure coordination territoriale, réduire les délais d'application des mesures, éviter que des juges ne prononcent des mesures de placement sans savoir si des places sont disponibles, et, généralement, renforcer les échanges d'information.

La PMI aura un rôle important à jouer dans le cadre du plan sur les 1 000 premiers jours de l'enfant. Beaucoup d'acteurs interviennent dans le domaine de la petite enfance : la PMI, les caisses d'allocations familiales, les médecins, les communes, les départements, etc. Notre idée est de créer un parcours et de s'appuyer sur les structures existantes plutôt que d'en créer de nouvelles. Il n'en demeure pas moins que la PMI constitue un sujet en soi. Michèle Peyron a dit qu'il fallait sauver la PMI. Des mesures ont déjà été prises. Le dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale a ainsi donné une base légale pour déléguer compétences des médecins aux puéricultrices, car nous devons libérer du temps médical dans la mesure où 80 % des médecins de la PMI vont partir à la retraite dans les prochaines années. Il faut revaloriser ce métier. Le rapport Peyron prônait de transférer les agréments aux CAF, mais sans dire comment. Nous avons missionné l'IGAS pour nous faire des propositions sur ce sujet. L'État est aussi prêt à investir dans la PMI et incite les départements, qui n'investissent pas assez, à faire davantage.

Certaines recommandations de la HAS concernant le syndrome du bébé secoué ont été remises en cause. Les situations sont complexes, mais, pour ma part, je me fie à l'avis des scientifiques. Les professionnels disent que les campagnes d'information ont sensibilisé les parents sur le syndrome du bébé secoué, mais beaucoup de parents ignorent encore ce syndrome. Il faut donc continuer à répéter les recommandations de la HAS et poursuivre les efforts de prévention sur les risques liés à certains comportements.

Recentralisation de l'ASE ? Non. Simplement l'État doit assumer ses responsabilités et ses compétences, qu'il s'agisse de la justice, de la pédopsychiatrie, de la santé, de l'éducation nationale, etc. Beaucoup d'enfants de l'ASE sont déscolarisés. Nous devons trouver des solutions. Nous voulons mobiliser l'assistance pédagogique à domicile (APAD) pour assurer la continuité de la scolarisation. En ce qui concerne les contrôles, notre démarche n'a rien de révolutionnaire et n'est que de bon sens : les montants d'argent public investis sont considérables, il importe de s'assurer qu'ils sont bien employés et profitent aux enfants. Quant aux placements directs par les juges, ils ne représentent plus que 7 % des mesures. Il est vrai que l'on constate une judiciarisation de l'ASE, c'est une dérive, mais certains départements arrivent à contrecarrer cette tendance, grâce à plus de prévention et en privilégiant les mesures à domicile.

M. Bernard Bonne. – Cela dépend des juges !

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État. – L'essentiel est de créer une culture commune entre les juges, les travailleurs sociaux, les ARS, etc. Hier, j'ai ouvert à l'École nationale de la magistrature la leçon inaugurale d'une session de formation continue sur la protection de l'enfance. Il y avait des 30 personnes : 20 magistrats, 5 cadres de l'ASE des départements et des professionnels de la PJJ. L'instance quadripartite que nous voulons mettre en place contribuera à la diffusion de cette culture commune.

Les mesures à domicile ne sont pas assez utilisées. Elles représentent seulement 8 % des mesures. La conférence de consensus que nous avons réunie portait sur ce thème et vient de remettre son rapport. Il faut que les professionnels s'emparent de cet outil. La protection de l'enfance représente un budget de 8 milliards d'euros, hors dépenses de personnel, dont 6 pour le placement. Si l'on développe la prévention et les mesures à domicile, si l'on accompagne mieux les parents, si l'on change les habitudes professionnelles des juges et des travailleurs sociaux, alors on parviendra à déjudiciariser le système et les parents adhéreront davantage au projet. Dans certains départements, le taux de mesures judiciaires est ainsi passé de 80 % à 60 %.

M. Michel Forissier. – Ma question s'inscrit dans la continuité de la question de M. Bonne. Le département du Rhône est en train de revoir ses politiques publiques dans ce domaine. Je me suis occupé des centres pénitentiaires pour mineurs, des centres éducatifs fermés et même de l'adoption. Le traitement des mineurs délinquants ou semi-délinquants est d'une complexité considérable : le premier comité de pilotage que j'ai réuni comprenait 80 personnes pour le département du Rhône. On manque de pilote ! Mais on ne peut pas tout piloter de Paris non plus. Il faut vraiment confier aux départements le pilotage et les moyens. Vous avez brillamment expliqué votre stratégie, mais nous sommes dans l'incapacité de l'appliquer sur le terrain faute de financements et de moyens. Pourtant, le département du Rhône n'est pas parmi les plus mal lotis ! Les taux d'encadrement ne devraient plus être fixés par l'État : il faut laisser de la souplesse pour s'adapter aux besoins du groupe.

Ensuite, je vous suggère de parler moins de théorie et plus de financement !

Mme Michelle Meunier. – À vous entendre, celles et ceux qui réclamaient un ministère dédié à la protection de l'enfance avaient bien raison, car nous avons le sentiment que ce sujet est enfin pris en compte depuis un an avec cohérence et continuité.

Toutefois, je n'ai pas bien compris la réponse que vous avez faite à Catherine Deroche à propos de l'accès aux fichiers. Nous préconisons en effet que ceux qui emploient des adultes appelés à travailler auprès d'enfants puissent être assurés de leur absence d'antécédents d'agressions ou de violences sexuelles.

En outre, je souhaite attirer votre attention sur un phénomène dont j'ai pris connaissance à la suite d'une visite d'un centre maternel Saint-Luc : la maternité du centre hospitalier universitaire (CHU) de Nantes adresse directement de jeunes femmes accouchées au centre maternel. Pouvez-vous également prendre en compte le sort des jeunes femmes enceintes qui sont à la rue parmi les mesures que vous déployez ? Le CHU les adresse au centre maternel par défaut, en raison du manque d'assistantes familiales spécialisées. Envisagez-vous de répondre à ce besoin, même si les assistantes maternelles ne sont pas enclines, en général, à accueillir de très petits bébés, en raison de la relation encore très forte à la mère, mais aussi parce que les appartements sont parfois trop petits pour cela ?

Enfin, vous évoquez des stratégies, des plans, les rapports, comme celui de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur la protection maternelle et infantile, mais de quelle mesure d'évaluation globale disposez-vous ?

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Il convient de se réjouir de vos annonces et investir pour la protection de l'enfance. Il me reste toutefois une contrariété : les mineurs non accompagnés échappent à cette stratégie. Travaillez-vous de concert avec le ministère de l'intérieur sur ce sujet ? En effet, tant que les filières qui acheminent les mineurs non accompagnés ne seront pas démantelées, les moyens consacrés à la protection de l'enfance resteront insuffisants.

À ce sujet, avec d'autres associations, l'Unicef a pointé le manque de moyens dévolus à ce sujet. Avez-vous pu travailler de nouveau avec ces organisations ? Quelle est leur vision de la nouvelle stratégie que vous évoquez ?

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État. – Monsieur Michel Forissier, vous avez raison, il faut laisser le pilotage local aux départements. Il est temps, à ce sujet, que les observatoires départementaux de la protection de l'enfance fonctionnent – leur création remonte tout de même à 2007 ! – et animent localement la politique de l'enfance. S'agissant des taux d'encadrement, c'est une matière humaine, donc complexe, et les évolutions sur ce point se feront avec les territoires et les professionnels, même s'il nous est possible de fixer un cadre en veillant à laisser la souplesse nécessaire.

La question des moyens est, certes, importante, mais j'ai du mal à aborder les problèmes par ce prisme, je préfère me concentrer sur le sens. En outre, nous devons nous interroger sur l'utilisation faite de l'argent déjà disponible. Enfin, sur cette question, nous pourrions présenter une somme plus importante en intégrant les moyens consacrés par le ministère de la justice aux tribunaux pour enfants : soixante-dix juges et cent greffiers. Nous essayons d'investir où il est nécessaire de le faire.

Mme Michelle Meunier, nous avons étendu la possibilité de consulter le Fijaisv au secteur privé, dans le cadre du recrutement d'assistantes maternelles, mais il reste à en définir le modus operandi. Toutes les autres structures en contact avec la petite enfance peuvent déjà le faire, il reste une difficulté d'opérabilité à aplanir, nous menons avec le ministère de la justice un audit à ce sujet.

La situation des femmes enceintes à la rue est un problème identifié auquel les personnels hospitaliers nous ont sensibilisés. En Île-de-France, nous avons mobilisé l'agence régionale de santé (ARS) avec l'idée de créer des unités-passerelles. Nous y travaillons avec Julien Denormandie. Nous n'avons jamais créé autant de places d'hébergement d'urgence, mais nous avons adopté une stratégie de logement d'abord, laquelle demande du temps pour produire ses effets, les dispositifs d'urgence sont donc saturés et nous courrons toujours après le nombre de places nécessaires. Nous travaillons également avec le ministère de l'intérieur sur la question des statuts, car un certain nombre de ces femmes se trouvent en situation irrégulière.

S'agissant de la stratégie, je voudrais rappeler que tout ce que nous faisons sur les mineurs concerne également ceux qui ne sont pas accompagnés, qui sont avant tout des mineurs, des enfants comme les autres.

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Ce n'est pas la question !

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État. – Nous travaillons en effet avec le ministère de l'intérieur sur les filières, ou plutôt, le ministère de l'intérieur y travaille, mais le Gouvernement se consacre également à aider les pays d'origine à construire un état civil fonctionnel.

S'agissant de l'immigration, nous renforçons également, avec le ministère de l'intérieur, l'accompagnement vers l'autonomie et la majorité, car les pratiques sont très hétérogènes entre les territoires. Certains préfets délivrent en effet des autorisations de maintien pour un ou trois ans, car les entreprises cherchent à embaucher des jeunes formés et motivés, alors que dans d'autres territoires, ces autorisations ne dépassent pas un ou deux mois. D'une manière générale, les départements où cela se passe bien sont ceux dans lesquels une convention a été passée, comme dans l'Oise, par exemple, qui permet d'anticiper la situation : dès qu'un jeune atteint l'âge de 17 ans, on réfléchit à la suite, en fonction de son avancement, de sa trajectoire d'intégration, afin d'éviter les ruptures susceptibles de se produire à 18 ans. Une circulaire va partir pour tous les préfets visant à harmoniser les pratiques d'anticipation entre les départements.

Mme Laurence Rossignol. – Vous pourriez renvoyer celle du 25 janvier 2016, mais la question est la suivante : pourquoi n'est-elle pas appliquée ?

Mme Marie-Pierre Richer. – Le département du Cher fait partie des trente départements sélectionnés. Avec Michel Autissier, son président, nous nous interrogeons sur le décroisement des champs sanitaire et médico-social, qui offrirait une réactivité en fin de soirée et la nuit, alors que ce n'est pas communément admis. Quel est votre avis sur la production d'un formulaire Cerfa par la caisse primaire d'assurance maladie afin de permettre le remboursement d'un psychologue de soin intervenant en cas d'urgence ?

Le recrutement des familles d'accueil est un vrai sujet, il y en a 230 alors qu'il en faudrait 270 dans le Cher. Une étude a-t-elle été conduite à l'échelle nationale pour connaître les causes de cette situation ? Vous avez évoqué une concertation qui commencera le 27 février, les départements y seront-ils bien associés ?

Pouvez-vous nous confirmer que, comme je l'ai lu dans le rapport, le budget supplémentaire attribué aux départements ne sera pas pris en compte dans les plafonds issus du pacte de Cahors ?

Enfin, confirmez-vous votre venue dans le Cher courant mars ? (*Sourires.*)

M. Michel Amiel. – Vous avez employé une expression-clé : milieu ouvert, qui me rappelle l'articulation entre l'ASE et la PJJ, c'est-à-dire entre des enfants en danger et des enfants dangereux. Nous avons le sentiment que la principale réponse apportée en matière de justice des mineurs est l'ouverture de centres éducatifs fermés. Si ceux-ci sont utiles, cela me semble réducteur, tant il me paraît souhaitable de développer une approche ouverte, certes plus compliquée à mettre en œuvre.

Nous avons produit, avec Alain Milon, un rapport sur la pédopsychiatrie dont très peu de préconisations ont été suivies. C'est d'autant plus regrettable que ce milieu est toujours sinistré en France.

Sur l'adoption, envisagez-vous de lancer une véritable réforme qui permettrait à des enfants en danger confiés à l'ASE d'être adoptés ?

Quelle revalorisation envisagez-vous au bénéfice des assistantes familiales ? Des cinq années que j'ai passées à la protection de l'enfance dans mon département, je garde le souvenir d'un personnel toujours à flux tendu et en grande difficulté.

Mme Martine Berthet. – J'ai identifié deux points de préoccupations dans mon département de la Savoie : le maintien dans la scolarité des enfants confiés à l'ASE et leur besoin de soins. En effet, lorsqu'un enfant intègre l'ASE, les autres accompagnants se désengagent très souvent.

Je souhaite également revenir sur les croisements entre certains volets du plan pauvreté et la politique de protection de l'enfance. Il me semble ainsi nécessaire de coordonner les différentes politiques, les dispositifs et les plans concernés, qu'ils soient du ressort de l'éducation nationale, de la santé, de la justice ou de l'intérieur.

M. Philippe Mouiller. – Je voudrais insister sur l'angle financier, car tout dépend des moyens en matière de formation des professionnels, pour l'ASE – nous ne disposons pas des dispositifs pour mineurs non accompagnés (DMNA) –, pour surmonter les difficultés des centres de repérage en matière de handicap ou de pédopsychiatrie, pour laquelle les moyens supplémentaires annoncés couvrent à peine les déficits des structures. Nous nous trouvons globalement en grande difficulté. Au-delà du discours technique, au-delà des mobilisations et de la contractualisation, laquelle conduit à demander aux départements de la moitié des coûts, quels moyens supplémentaires entendez-vous dégager ?

M. Jean-Louis Tourenne. – J'avais sans doute placé trop d'espoirs dans cette audition, s'agissant de son effet sur la situation de pauvreté et de violence que connaît notre pays. Je reconnais vos efforts et vos ambitions, mais ce que vous proposez en regard me semble dérisoire : vos mesures se comptent par unités, unité de millions, unité d'enfants, unité de pédopsychiatres, alors même que dans quatorze départements, il n'y en a aucun. Ce que vous nous annoncez ne réglera pas le problème, alors même qu'il faut plus d'un an à un enfant en difficulté pour être accueilli en centre médico-psychologique (CMP). Le grand objectif, c'est de sortir la France du podium mondial du déterminisme social. Vous n'êtes pas responsable de cette situation, mais aujourd'hui, vous n'annoncez pas d'ambition, en conséquence, les violences, la révolte et les frustrations augmenteront en proportion importante.

Le mot partenariat est beau, il est porteur d'une promesse d'échanges sur un pied d'égalité. Or le plan pauvreté, que vous prenez comme modèle, représente un financement d'à peine 150 millions d'euros aux départements, qui est donc sans commune mesure avec l'enjeu. Vous embarquez les départements dans des dépenses considérables, et vous leur apportez 80 millions d'euros ! Vous évoquez des économies, des efforts pour bien dépenser l'argent, mais vous limitez depuis des années l'augmentation des dépenses des départements à 1,2 %, même si leur population augmente ; ceux-ci ont fait toutes les économies possibles et sont aujourd'hui à l'os, mais vous leur demandez de faire encore plus. Que leur apportez-vous ?

Les mineurs non accompagnés sont traités comme les autres, dites-vous, c'est bien le cas dans les départements, mais leur nombre augmente et la responsabilité de la gestion de l'immigration incombe à l'État et non aux départements. Or l'État se contente d'accorder cinq jours d'indemnisation.

M. Dominique Théophile. – Les disparités entre territoires laissent entrevoir le travail qu’il est nécessaire de mener dans les outre-mer. Vous avez évoqué le lien entre la stratégie nationale de prévention et de protection de l’enfance avec la Trajectoire outre-mer 5.0 chère à Mme Annick Girardin, s’agissant, notamment, de l’objectif « zéro exclusion ». Comment envisagez-vous cette articulation ?

S’agissant de la contractualisation avec les départements, vous annoncez vouloir investir massivement dans les départements qui en ont le plus besoin et privilégier les projets les plus aboutis, quels critères de sélection avez-vous retenus ?

Mme Victoire Jasmin. – Il y a des difficultés relationnelles, en raison d’un manque d’information, entre l’État, les départements, les communes et particulièrement les centres communaux d’action sociale (CCAS), qui ne sont impliqués que dans les situations critiques, notamment quand des familles d’accueil ont du mal à s’occuper d’enfants difficiles.

En outre, votre politique se heurte à un problème d’efficacité, quand vous baissez les aides personnalisées au logement, par exemple, mettant en difficulté des familles hébergées en hôtel. Peut-être faudrait-il anticiper, de manière que ces familles ne se retrouvent pas dans ces centres ?

Enfin, pourriez-vous susciter, auprès des associations comme des communes, l’organisation de colonies de vacances pour ces enfants et les financer, car ceux-ci se retrouvent souvent seuls et livrés à eux-mêmes ?

M. Adrien Taquet, secrétaire d’État. – Mme Marie-Pierre Richer, s’agissant de l’intervention de psychologues, elle entre dans la logique de l’article 50, qui prévoit la mobilisation de professionnels libéraux et sa prise en charge par la sécurité sociale dans le parcours de soin des enfants. Son application est expérimentée dans trois départements, il y en aura sept de plus cette année, je lance donc ici un appel à candidatures.

Nous lançons le 27 février des négociations collectives pour les assistantes familiales, qui concerneront les conditions d’emplois, le soutien professionnel – avec des équipes mobiles, par exemple, pour trouver des solutions de répit et de relais –, les conditions matérielles et les garanties d’exercice. Nous aborderons également l’adoption, car un certain nombre de familles d’accueil aimerait pouvoir adopter.

Sur le pacte de Cahors, nous nous inscrivons dans la lignée du plan pauvreté : les dépenses de l’État seront comptabilisées en dehors du dispositif alors que les dépenses des départements seront, elles, prises en compte ; toutefois, nous pourrions considérer, au cas par cas, l’inclusion ou non de certaines d’entre elles. À mon sens, nous vivons la dernière année du dispositif « Cahors 1 », si un second volet devait s’avérer nécessaire, les discussions s’engageront cette année et vous pourrez faire part de vos retours d’expérience.

Mme Richer, je viendrai dans le Cher après les municipales !

S’agissant de l’adoption, le rapport de votre collègue Corinne Imbert et de la députée Monique Limon nous a été remis, et certaines mesures vont être mises en œuvre comme celles qui visent à rendre effective l’adoption simple – que Mme Laurence Rossignol avait instaurée – afin que celle-ci puisse constituer une vraie solution dans le parcours de vie des enfants de l’ASE. Aujourd’hui, le taux d’enfants protégés adoptés est de 0,0005 % en France, alors qu’il atteint 5 % en Grande-Bretagne, par exemple. La loi de 2016 est difficile à

appliquer, il faut accélérer la création de commissions de statut, par la contractualisation, et développer les formations croisées sur le statut de l'enfant. En outre, il y a encore quelques problèmes législatifs à régler.

Un autre sujet est lié à cette question : aujourd'hui, nous avons 2 500 pupilles, dont la moitié est adoptable, nous avons 14 000 familles agréées et seulement 680 adoptions internationales. Les courbes se croisent, les parents attendent et des enfants restent sur le carreau, notamment ceux qui ont des besoins spécifiques, qu'ils soient trop âgés ou qu'ils aient un handicap. Dans le Pas-de-Calais, le psychologue du service de l'aide sociale à l'enfance a décidé, il y a vingt ans, que le département allait se spécialiser dans l'adoption des enfants à besoins spécifiques. Il a développé un discours d'accompagnement pour faire cheminer les parents en amont puis après l'adoption. J'ai rencontré deux couples concernés, qui sont aujourd'hui les plus heureux des parents et j'aimerais que l'on y travaille. Un certain nombre de solutions relèvent ainsi des pratiques et non pas seulement de la loi.

Nous avons travaillé avec Annick Girardin sur la création d'un réseau en outre-mer pour la protection de l'enfance, son ministère a apporté 50 000 euros pour l'animer afin qu'il prenne en compte les problématiques spécifiques. Deux territoires ont déjà candidaté, Saint-Martin a présenté sa candidature pour la prochaine vague, en revanche ni la Guadeloupe ni la Martinique ne l'ont fait. Les critères de sélection s'appuient sur les besoins et la pertinence des projets au regard des problématiques identifiées sur les territoires.

Mme Laurence Rossignol. – il y a huit jours, à l'occasion des questions d'actualité au Gouvernement, je vous avais demandé l'organisation d'un long débat au Sénat, malgré la réponse courtoise que vous m'aviez faite, je n'ai pas encore reçu satisfaction. La qualité de nos échanges démontre toutefois que vous auriez intérêt à prendre le temps de ce débat plus long.

Je me réjouis que votre action s'inscrive dans la continuité des précédentes, parce qu'il s'agit de politiques à évolution lente, mais je regrette que cette continuité concerne également la rareté des moyens. La contractualisation, c'est bien, mais la protection de l'enfance se caractérise par l'injustice et l'inégalité territoriale, que ce processus risque d'aggraver.

Vous indiquez que l'État va prendre plus de place, mais il devrait commencer par assumer sa compétence : la justice, par exemple, est un désastre. Les placements à domicile se développent, c'est une bonne chose, mais cela s'explique surtout par leur coût moins élevé. Quelle qualité de suivi peut-on attendre, dès lors que les juges pour enfants convoquent à deux ans les enfants placés à domicile ?

Nous vous soutiendrons sur l'adoption, mais je vous souhaite bon courage pour tordre le bras de la Direction des affaires civiles et du Sceau. Sur ces sujets, quand j'étais à votre place, j'ai perdu les arbitrages.

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État. – Je n'avais pas fait le lien entre cette réunion et votre question de la semaine dernière, je suis à votre disposition.

M. Alain Milon, président. – Nous organiserons cette rencontre, je vous remercie.

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

Désignation de rapporteurs

La commission désigne M. René-Paul Savary rapporteur du projet de loi (Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2623) instituant un système universel de retraite, sous réserve de sa transmission par l'Assemblée nationale.

La commission désigne M. Jean-Marie Vanlerenberghe rapporteur du projet de loi organique (Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2622) relatif au système universel de retraite, sous réserve de sa transmission par l'Assemblée nationale.

La commission désigne Mme Élisabeth Doineau rapporteure de la proposition de loi n° 288 (2019-2020) visant à modifier les modalités de congé de deuil pour le décès d'un enfant.

Proposition de loi relative à la sécurité sanitaire – Examen des amendements de séance

M. Alain Milon, président. – Nous examinons d'abord quatre amendements du rapporteur à la proposition de loi relative à la protection sanitaire déposée par notre collègue Michel Amiel.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 5

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Outre l'introduction de modifications rédactionnelles, l'amendement n° 25 prévoit de rehausser l'obligation d'information des maladies urgentes ou susceptibles de faire l'objet d'une veille sanitaire au niveau législatif.

L'amendement n° 25 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 26 est adopté.

Article 6

L'amendement de correction n° 27 est adopté.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 28 répond à une préoccupation personnelle. Il vise à sécuriser les droits de la personne contact évincée, dont aucune disposition spécifique ne prévoit l'indemnisation ou le maintien de son contrat de travail au cours de la période d'éviction.

Le présent amendement, limité par les règles entourant sa recevabilité financière, tend seulement à inclure la personne contact évincée dans les dispositions relatives à l'indemnité compensatrice versée par l'employeur et à la suspension du contrat de travail.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 28.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 10 rectifié vise à supprimer l'article 1^{er}, j'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10 rectifié.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 9 rectifié est satisfait par les garanties constitutionnelles. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9 rectifié.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 15 rectifié vise à garantir le respect de la biodiversité dans la lutte anti-vectorielle.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 15 rectifié.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 3, 5 et 12 rectifié tendent à prévoir l'information des collectivités territoriales en matière de lutte anti-vectorielle. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 3, 5 et 12 rectifié.

Article 2

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 11 rectifié vise à supprimer l'article 2, j'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11 rectifié.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 4 rectifié, 6 et 13 rectifié visent à préciser les zones de lutte anti-moustiques. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 4 rectifié, 6 et 13 rectifié.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 7 est satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7 ainsi qu'à l'amendement n° 14 rectifié.

Article 4

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 19 rectifié vise à rendre le maire destinataire d'un constat de présence d'ambrosie. J'y suis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 19 rectifié.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – En revanche, je suis défavorable à l'amendement n° 16 rectifié, qui prévoit la possibilité d'une intervention d'urgence contre une espèce végétale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16 rectifié.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 22 rectifié vise à garantir le respect de la biodiversité. J'y suis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 22 rectifié.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 20 rectifié tend à renoncer à une garantie constitutionnelle. J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20 rectifié.

Article additionnel après l'article 4

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 17 rectifié me semble irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution et je vous propose de le soumettre à l'examen du président du Sénat.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17 rectifié.

Article 6

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Compte tenu du contexte d'urgence dû à la crise à laquelle le coronavirus nous expose, le rétablissement de la notion de maintien à domicile dans la mesure d'éviction me semble bienvenu.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 24.

Article 7

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 23 vise à préciser le champ de décret en Conseil d'État. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 23.

Article 8

M. Martin Lévrier, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 8, qui tend à ajouter une contrainte à la distribution dérogatoire de certains produits.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.

La commission émet un avis favorable à l'amendement de précision n° 21 rectifié.

M. Martin Lévrier, rapporteur. – L'amendement n° 2 vise à élargir le périmètre du plan particulier d'intervention. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er} Police administrative des maladies vectorielles			
M. JOMIER	10 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Mme JASMIN	9 rect.	Refus du propriétaire face l'intervention de l'agent habilité à la lutte anti-vectorielle	Défavorable
M. JOMIER	15 rect.	Respect de la biodiversité dans la conduite d'expérimentations dans la lutte anti-vectorielle	Favorable
M. DÉRIOT	3 rect.	Information des collectivités territoriales sur les expérimentations menées en matière de lutte anti-vectorielle	Favorable
Mme de la PROVÔTÉ	5	Information des collectivités territoriales sur les expérimentations menées en matière de lutte anti-vectorielle	Favorable
M. JOMIER	12 rect.	Information des collectivités territoriales sur les expérimentations menées en matière de lutte anti-vectorielle	Favorable
Article 2 Redéfinition des modalités de la lutte contre les moustiques			
M. JOMIER	11 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
M. DÉRIOT	4 rect.	Précision des zones de lutte contre les moustiques	Favorable
Mme de la PROVÔTÉ	6	Précision des zones de lutte contre les moustiques	Favorable
M. JOMIER	13 rect.	Précision des zones de lutte contre les moustiques	Favorable
Mme de la PROVÔTÉ	7	Précision sur la lutte contre les moustiques, comprenant les nuisances et la lutte anti-vectorielle	Défavorable
M. JOMIER	14 rect.	Précision sur la lutte contre les moustiques, comprenant les nuisances et la lutte anti-vectorielle	Défavorable
Article 4 Lutte contre la prolifération d'ambroisie			
M. JOMIER	19 rect.	Destinataire d'un constat de présence d'ambroisie	Favorable
M. JOMIER	16 rect.	Urgence d'une intervention en cas d'espèce végétale ou animale dangereuse pour la santé humaine	Défavorable
M. JOMIER	22 rect.	Prise en compte de la biodiversité dans la lutte contre les espèces végétales et animales nuisibles à la santé humaine	Favorable
M. JOMIER	20 rect.	Suppression de la mise en demeure du propriétaire en cas de constat d'espèce végétale ou animale nuisible	Défavorable
Article additionnel après l'article 4			
M. JOMIER	17 rect.	Inscription de l'ambroisie au rang des espèces nuisibles à la santé des végétaux	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution
Article 6 Éviction des personnes contacts			
Le Gouvernement	24	Rétablissement de la notion de « maintien à domicile » dans la mesure d'éviction	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 7 Isolement contraint des cas extrêmes			
Le Gouvernement	23	Précision du champ du décret en Conseil d'État relatif à la mesure d'isolement contraint	Favorable
Article 8 Distribution dérogatoire de certains produits de santé			
Mme BERTHET	8 rect.	Précision sur le circuit de distribution dérogatoire de certains produits de santé en cas d'activation du plan ORSEC	Défavorable
M. JOMIER	21 rect.	Précision sur le financement du circuit de distribution dérogatoire de certains produits de santé	Favorable
Mme GUILLOTIN	2	Élargissement du périmètre du plan particulier d'intervention	Favorable

La réunion, suspendue à 11 h 00, est reprise à 11 h 15.

- Présidence commune de M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales, et de M. Philippe Bas, président de la commission des lois -

Groupe de travail sur l'obligation de signalement par les professionnels astreints à un secret des violences commises sur les mineurs - Examen du rapport d'information

M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales. – Nous accueillons maintenant nos collègues de la commission des lois pour une réunion commune pour la présentation du rapport d'information de Mmes Maryse Carrère, Catherine Deroche, Marie Mercier et Michelle Meunier sur l'obligation de signalement par les professionnels astreints à un secret des violences commises sur les mineurs.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Mes chers collègues, comme vous le savez, je me suis beaucoup investi, lorsque j'étais ministre, dans la loi de 2007 réformant la protection de l'enfance, et je suis particulièrement sensible aux questions liées à la maltraitance des enfants. Il était important que nos deux commissions mènent ce travail en commun.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Je commencerai mon intervention, en vous rappelant en quelques mots le contexte dans lequel nous avons mené nos travaux. Le rapport d'information que nous allons vous présenter s'inscrit dans le prolongement de la mission commune d'information sur les infractions sexuelles sur mineurs commises par des adultes dans le cadre de leur métier ou de leurs fonctions, que j'ai eu l'honneur de présider. La mission, qui a rendu ses conclusions le 29 mai 2019, avait estimé nécessaire d'approfondir la réflexion sur l'articulation entre secret professionnel et signalement des violences sur mineurs, faute notamment d'avoir entendu les représentants des professions concernées.

Nos commissions ont donc autorisé la constitution d'un groupe de travail qui s'est intéressé à trois catégories de professionnels : les professionnels de santé, les travailleurs sociaux et les ministres du culte. Nous avons procédé à une quinzaine d'auditions afin

d'entendre des universitaires, les représentants des ordres professionnels, des syndicats et associations de médecins et de travailleurs sociaux, des directions d'administration centrale, ainsi que des représentants des cultes.

Avant d'examiner l'articulation entre procédures de signalement et secret professionnel, je crois utile de rappeler les contours du secret auxquels sont astreints ces professionnels.

Le secret trouve sa justification dans la nécessaire relation de confiance qui doit se nouer avec certains professionnels : on doit pouvoir communiquer à un médecin ou à un travailleur social des informations sur sa vie privée sans crainte qu'elles ne soient divulguées ; à défaut, il existe un risque évident que des informations soient dissimulées et que la qualité du travail réalisé s'en ressente. Au-delà des informations confiées, le secret professionnel concerne tous les faits et informations qui peuvent être compris ou constatés par le professionnel.

Il n'existe pas de liste énumérant les professions astreintes au secret. Comme le prévoit l'article 226-13 du code pénal, l'application du secret à un professionnel peut être rattachée directement à sa profession, lorsqu'une règle spécifique lui impose de le respecter, mais aussi à son état, à sa fonction ou à l'exercice d'une mission temporaire.

Les professionnels de santé sont tenus au secret en vertu de leurs codes de déontologie, qui sont repris dans la partie réglementaire du code de la santé publique. Le secret médical, assimilé à un secret professionnel par la loi, figure dans le serment d'Hippocrate que je cite : « Admis dans l'intimité des personnes, je tairai les secrets qui me seront confiés. Reçu à l'intérieur des maisons, je respecterai les secrets des foyers. » Il est reconnu comme un secret absolu par la jurisprudence de la Cour de cassation. Le code de déontologie des médecins précise que « le secret couvre tout ce qui est venu à la connaissance du médecin dans l'exercice de sa profession, c'est-à-dire non seulement ce qui lui a été confié, mais aussi ce qu'il a vu, entendu ou compris ».

En ce qui concerne les travailleurs sociaux, les règles entourant le secret sont variables, selon leur métier et le poste occupé, et parfois complexes à appréhender.

Si les assistantes sociales sont astreintes au secret à raison de leur profession, ce n'est pas le cas des éducateurs spécialisés qui y sont parfois soumis au titre de la fonction qu'ils exercent. Des dispositions législatives spécifiques soumettent au secret les professionnels exerçant certaines fonctions au contact des mineurs, en particulier lorsqu'ils participent aux missions du service de l'aide sociale à l'enfance (ASE), du service départemental de protection maternelle et infantile (PMI) ou du service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger – le numéro d'appel 119. Une disposition d'ordre général du code de la santé publique prévoit enfin que toute personne prise en charge par un professionnel du secteur social ou médico-social ou par un établissement ou service social ou médico-social a droit au respect de sa vie privée et au secret des informations le concernant.

Enfin, concernant les ministres du culte, la Cour de cassation admet depuis deux siècles qu'ils sont dépositaires d'un secret professionnel. La raison d'être de ce secret est de leur permettre de se prévaloir d'une véritable confidentialité afin que leurs fidèles s'expriment sans encourir le risque d'une divulgation. Cette reconnaissance du secret professionnel pour les ministres du culte a été formalisée par une circulaire du 11 août 2004.

Dans la religion catholique, une place particulière est réservée au secret de la confession. La jurisprudence inclut dans le périmètre du secret professionnel les informations recueillies pendant la confession, mais aussi plus largement celles communiquées aux ministres des cultes dans l'exercice de leur ministère.

Je précise qu'en droit canon le secret de la confession est un secret absolu qui ne souffre pas d'exception : dans le cadre sacramental, le pénitent ne s'adresse pas au prêtre, mais directement à Dieu. Comme nous l'a expliqué le président de la Conférence des évêques de France, le prêtre ne doit donc pas considérer que la confiance lui est personnellement adressée ni conserver la mémoire de ce qu'il a entendu, ce qui lui interdit en toute circonstance de la révéler.

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – Je vais maintenant vous présenter les règles juridiques qui s'imposent aux professionnels dépositaires d'un secret en ce qui concerne le signalement des mauvais traitements ou des négligences dont peuvent être victimes les mineurs.

Ces règles, assez complexes, sont dispersées entre le code pénal, le code de l'action sociale et des familles et le code de la santé publique. Je vais vous les résumer, en insistant sur les grands principes.

En premier lieu, il convient de rappeler que les obligations de signalement prévues par le code pénal ne s'appliquent pas à ces professionnels. L'article 434-3 du code pénal punit d'une peine d'emprisonnement les personnes qui ne signalent pas aux autorités administratives ou judiciaires les privations, les mauvais traitements et les agressions ou atteintes sexuelles infligés à un mineur dont elles ont connaissance. Mais cet article exclut expressément de son champ d'application les professionnels astreints au secret.

Si ces professionnels n'ont donc pas l'obligation de signaler, ils ont la faculté de le faire dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler une « option de conscience ». L'article 226-14 du code pénal les autorise à signaler les privations et sévices infligés aux mineurs, même s'ils doivent pour cela révéler une information normalement couverte par le secret. Il appartient à chaque professionnel de décider en conscience s'il convient, dans l'intérêt de la victime, de garder le silence ou de révéler les faits dont il a connaissance.

Le professionnel qui procède à un signalement qui se révélerait finalement infondé n'encourt aucune sanction, sauf s'il est établi qu'il n'a pas agi de bonne foi. Ce régime protecteur est issu de l'adoption en 2015 de la proposition de loi de notre collègue Colette Giudicelli. L'objectif est d'encourager les professionnels à parler dès qu'ils ont un doute. Il appartiendra ensuite à l'autorité administrative ou judiciaire de mener les investigations qui permettront d'établir la réalité des faits.

Par autorité administrative, il faut entendre les cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP), dont chaque département s'est doté en application de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, loi qui avait été portée par notre collègue Philippe Bas, lorsqu'il était ministre chargé de la famille. La CRIP évalue les situations de mineurs en danger afin d'engager des actions de protection de l'enfance.

Par autorité judiciaire, il faut entendre bien sûr le procureur de la République, qui peut être saisi 24 heures sur 24 et qui peut décider d'engager des poursuites et d'ouvrir une

enquête au vu des éléments qui lui sont transmis. Je précise que l'évaluation de la CRIP peut déboucher, le cas échéant, sur un signalement au parquet.

En pratique, les professionnels que nous avons entendus ont indiqué qu'ils privilégiaient un signalement au parquet dans les affaires qui leur paraissent présenter un caractère d'urgence. Dans les affaires plus ambiguës, ils préfèrent adresser une information préoccupante à la CRIP afin qu'un travail d'évaluation soit mené par les travailleurs sociaux.

Les dispositions du code pénal que je viens de présenter sont cohérentes avec celles qui figurent dans le code de la santé publique. Son article R. 4217-44 prévoit que lorsqu'un mineur est victime de sévices, le médecin « alerte les autorités judiciaires ou administratives, sauf circonstances particulières qu'il apprécie en conscience ».

Dans certaines hypothèses toutefois, les professionnels tenus au secret ont l'obligation de signaler les faits de violence dont ils ont connaissance.

Ils ont d'abord, comme tout citoyen, l'obligation d'intervenir dans les situations qui relèvent de la non-assistance à personne en danger, c'est-à-dire en cas de danger grave et imminent pour l'enfant, ou lorsqu'ils ont la possibilité d'empêcher, sans courir de risque, un crime ou un délit contre l'intégrité corporelle de la personne. Dans ces hypothèses, le professionnel ne peut se retrancher derrière le secret professionnel pour justifier son inaction. Toutefois, son intervention ne prendra pas nécessairement la forme d'un signalement, si d'autres modalités compatibles avec la protection du mineur sont envisageables.

Ensuite, les professionnels qui ont le statut de fonctionnaire, je pense par exemple aux médecins hospitaliers ou aux médecins de PMI, sont soumis à l'article 40 du code de procédure pénale, qui leur impose de signaler au procureur les crimes et les délits dont ils ont connaissance. Cette obligation n'est cependant assortie d'aucune sanction, ce qui en limite la portée.

Enfin, le code de l'action sociale et des familles impose aux personnes qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance, notamment à celles qui participent aux missions de l'aide sociale à l'enfance, de transmettre sans délai au président du conseil départemental les informations nécessaires pour déterminer les mesures dont les mineurs peuvent bénéficier.

Au total, les hypothèses dans lesquelles un professionnel tenu au secret est obligé de signaler sont assez nombreuses. La règle de principe n'en reste pas moins celle de l'option de conscience, qui place parfois les professionnels face à de véritables dilemmes éthiques.

Arrivée au terme de ma présentation, je vais céder la parole à notre collègue Michelle Meunier, qui va vous exposer les arguments qui peuvent être avancés en faveur de l'institution d'une obligation de signalement.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Nous nous sommes efforcées, à la lumière de nos auditions, de répertorier les arguments qui plaident en faveur de l'instauration d'une obligation de signalement qui s'imposerait à tous les professionnels dépositaires d'un secret.

Je vais vous les présenter et vous expliquer quelles conclusions j'en tire à titre personnel. Mes collègues ont accepté que notre rapport d'information fasse une place à cette

position personnelle bien qu'elle diverge de la position majoritaire qu'elles vont vous présenter dans quelques minutes.

Pour commencer, j'aimerais rappeler que le débat autour de l'obligation de signalement n'est pas nouveau. En 2015, notre collègue Colette Giudicelli avait déposé une proposition de loi visant à obliger les médecins à signaler au procureur de la République les constatations qui leur permettaient de présumer que des violences physiques, sexuelles ou psychologiques avaient été infligées à un mineur. Puis en 2018, à l'occasion du débat sur le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, le Sénat avait examiné plusieurs amendements instaurant une obligation de signalement à la charge des médecins.

Nous avons entendu au cours de nos travaux les docteurs Catherine Bonnet et Jean-Louis Chabernaud, qui militent depuis de longues années en faveur de l'obligation de signalement. Ils nous ont présenté avec conviction les raisons qui les conduisent à défendre cette position. Ils estiment que le fait de poser dans la loi une règle claire augmenterait le nombre de signalements, ce qui permettrait de mieux protéger les enfants victimes, en rendant possible une intervention plus précoce et plus systématique des services sociaux ou de l'autorité judiciaire.

Les professionnels sont souvent confrontés au doute : ils suspectent que l'enfant est victime de mauvais traitements ou de négligences, mais sans en avoir la certitude, ce qui peut légitimement les faire hésiter à signaler. Une obligation légale ferait pencher la balance du côté de la victime, en partant du principe qu'il vaut mieux procéder à un signalement, qui se révélera finalement infondé après enquête, plutôt que de prendre le risque de ne pas porter secours à un enfant victime.

Les mineurs, particulièrement les jeunes enfants, ont rarement la possibilité de dénoncer par eux-mêmes les violences qu'ils subissent. C'est la raison pour laquelle il est essentiel que les adultes autour d'eux assument ce rôle protecteur et que la loi leur rappelle clairement leurs obligations en la matière.

J'ajoute que l'instauration d'une obligation de signalement simplifierait les règles en vigueur. Nos auditions ont montré que la distinction entre les situations qui relèvent de la non-assistance à personne en danger et celles qui relèvent de l'option de conscience n'est pas toujours facile à percevoir pour les professionnels. Poser le principe selon lequel toutes les situations de danger pour l'enfant devraient être portées à la connaissance des autorités administratives ou judiciaires épargnerait aux professionnels beaucoup d'interrogations et d'hésitations qui retardent la mise en place de mesures de protection.

Les partisans de l'obligation de signalement mettent en avant les résultats obtenus aux États-Unis, au Canada et en Australie depuis qu'une obligation de signalement y a été instaurée. Aux États-Unis, cette obligation est ancienne, puisqu'elle remonte aux années 1960, avec cependant une grande variété de règles applicables dans la mesure où elles sont définies au niveau de chaque État fédéré.

Tous les États américains, néanmoins, imposent le signalement, sous peine de sanction, aux professionnels au contact des mineurs : professionnels de santé, travailleurs sociaux, enseignants, policiers, etc. Certains étendent cette obligation aux ministres du culte. D'autres États sont allés plus loin, en édictant une obligation générale de signalement : les

membres de la famille, les amis, les voisins sont alors tenus de signaler au même titre que les professionnels.

Le débat se poursuit aux États-Unis où cette politique ne fait pas l'unanimité. Toutefois, les données statistiques disponibles suggèrent que la mise en place d'une obligation entraîne effectivement une augmentation du nombre de signalements. Une étude réalisée en 2009 a indiqué que le nombre de signalements était quatre fois plus élevé aux États-Unis et au Canada qu'il ne l'était en Angleterre, où l'obligation de signalement est absente.

Bien sûr, le risque existe que certains de ces signalements se révèlent infondés et que leur multiplication encombre les services de protection de l'enfance au point de les empêcher de s'occuper correctement des mineurs qui ont véritablement besoin d'être aidés.

Les études réalisées en Amérique du Nord montrent cependant que les signalements infondés sont moins nombreux, lorsqu'ils émanent de professionnels que lorsqu'ils émanent de non-professionnels, ce qui n'est guère surprenant. Un médecin par exemple est mieux armé, du fait de sa formation, pour détecter des signes de maltraitance que ne l'est un citoyen dépourvu de connaissances médicales. J'estime par ailleurs qu'il est de la responsabilité des pouvoirs publics de doter les services de protection de l'enfance et les services judiciaires des moyens suffisants pour faire face dans des conditions satisfaisantes à l'afflux des signalements.

Ces arguments m'ont conduit à préconiser, à titre personnel, la mise en place d'une obligation de signalement à la charge des professionnels dépositaires d'un secret. Ils ne devraient plus, à mon sens, avoir la faculté de signaler, mais être tenus de le faire, sans pouvoir se retrancher derrière le secret professionnel.

La mise en place d'une telle obligation, à laquelle certains ordres professionnels ont déjà réfléchi, ne devrait pas être perçue comme une marque de défiance : la plupart des professionnels procèdent déjà à des signalements en l'absence de toute contrainte légale. L'objectif serait simplement de conforter leur position, en leur donnant un point d'appui législatif, de clarifier les attentes de la société à leur égard et de rappeler à tous les adultes qui maltraitent des mineurs la force de l'interdit. Cette mesure s'inscrirait dans le mouvement actuel de libération de la parole qui est l'une des clés d'une lutte efficace contre les violences.

Je vais maintenant céder la parole à notre collègue Marie Mercier, qui va vous présenter les raisons ayant cependant conduit la majorité de mes collègues rapporteuses à ne pas retenir l'idée d'une obligation de signalement.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – La très grande majorité des représentants de professionnels que nous avons auditionnés nous ont fait part de leurs réserves quant à l'opportunité d'instituer une obligation de signalement, du fait des risques qui s'attacheraient à un affaiblissement de ce secret.

Le secret professionnel protège le patient. Il lui permet de se livrer, d'exposer sa vie privée, et il permet à la société d'avoir confiance en l'institution soumise à ce secret. Les dérogations au secret professionnel doivent donc être limitées et justifiées par un motif d'intérêt général suffisant pour ne pas affaiblir les institutions concernées et les professionnels qui y exercent. Si les individus n'ont plus la certitude que la confidentialité est respectée, ils risquent de ne plus se confier. Or il ne saurait y avoir de médecine sans confiance ou sans confiance ; et la confiance et la confidence impliquent le secret professionnel.

Dans le champ médical, la plupart des associations et des syndicats ont pointé le risque d'affaiblir l'alliance thérapeutique construite avec le patient et son entourage : dans certains cas, une obligation de signalement pourrait conduire les familles maltraitantes à ne plus emmener leur enfant chez le médecin, par crainte de faire l'objet d'un signalement. Selon une étude américaine réalisée en 1995 sur des patients suivis pour troubles mentaux, le fait d'effectuer un signalement entraîne une interruption du traitement dans environ 25 % des cas, ce qui n'est pas négligeable.

L'obligation de signalement ne ferait pas disparaître le dilemme éthique qui se pose au professionnel en pareil cas. Elle ne ferait que déplacer son questionnement : le professionnel n'examinerait plus l'opportunité de signaler, puisque la loi lui imposerait la conduite à tenir ; mais demeurerait pour lui la difficulté de poser un diagnostic. Compte tenu des bouleversements, et même des ravages, qu'un signalement peut entraîner dans la vie d'une famille, le professionnel continuera de se demander si les indices qu'il a repérés justifient ou non de signaler. C'est généralement la difficulté de poser le bon diagnostic qui fait hésiter les professionnels, et non les considérations juridiques.

Toutefois, la crainte d'être sanctionné pour défaut de signalement pourrait conduire certains professionnels à se montrer moins rigoureux dans leur processus d'évaluation. L'instauration d'une obligation pourrait inciter certains d'entre eux à précipiter et à systématiser leurs signalements afin de se mettre à l'abri de tout risque de condamnation, ce qui pourrait nuire à la qualité de l'information transmise aux autorités. C'est le principal effet indésirable qui pourrait résulter d'une obligation : une moindre qualité des signalements et une dilution des cas les plus graves dans un ensemble de situations à traiter par les autorités compétentes. Même si ce risque paraît limité, compte tenu de la responsabilité et de la rigueur des professionnels, cette crainte est évoquée par les personnes que nous avons rencontrées.

Le signalement doit résulter d'un processus rigoureux de détection et d'évaluation de la situation de l'enfant, qui peut exiger de garder le silence pendant un temps. La difficulté est bien là : lever le doute pour savoir s'il s'agit ou non d'une maltraitance.

Plusieurs associations de médecins ont estimé que ce processus devait être appréhendé comme un véritable diagnostic médical, nécessitant parfois de recueillir l'avis d'autres professionnels. Il est fréquent que le médecin de ville, suspectant que l'enfant est victime de violences intrafamiliales, demande une hospitalisation, éventuellement en prétextant du besoin d'examen complémentaires, afin de confirmer ses suspicions grâce à des équipes médicales mieux formées à la détection de la maltraitance.

Le cadre actuel, qui autorise la préservation du secret professionnel dans certains cas complexes, parfois jusqu'à pouvoir lever des doutes sur une situation, permet ainsi aux professionnels d'agir de la façon la plus adaptée à la santé et à la sécurité du mineur.

Une majorité d'entre nous – Catherine Deroche, Maryse Carrère et moi-même – considère donc que l'absence d'obligation ne constitue pas un obstacle au signalement. Dès lors, au regard des risques que je viens d'évoquer, nous privilégions le maintien du cadre législatif actuel, qui semble équilibré pour articuler le secret et les procédures de signalement.

Néanmoins, nous nous rejoignons toutes les quatre sur le fait que les règles de droit pénal, qu'elles posent une obligation de signaler ou non, ne sont pas suffisantes pour encourager les signalements. Différentes mesures pourraient être mises en œuvre sans délai pour favoriser les signalements par les professionnels et, surtout, les accompagnements.

Tout d'abord, il est souhaitable d'approfondir notre connaissance des informations préoccupantes et des signalements transmis aux CRIP et aux parquets, en agrégeant les données disponibles au niveau national et en les précisant, sous la responsabilité de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE). Ce sujet a donné lieu à des travaux de recherche aux États-Unis ; mais il a été trop peu étudié en France, ce qui nous prive d'éléments d'appréciation objectifs.

Ensuite, la formation initiale et continue des professionnels au contact des mineurs, en particulier les professionnels de santé et les travailleurs sociaux, devrait être renforcée afin de comporter des modules plus complets dédiés aux violences sur mineurs d'une part et, de l'autre, les règles encadrant les procédures de signalement et le secret professionnel.

La sensibilisation tout au long de la carrière aux situations d'enfance en danger est elle aussi essentielle. Elle passe avant tout par un renforcement de la diffusion de bonnes pratiques, comme le fait la Haute Autorité de santé (HAS), grâce à des supports adaptés aux situations concrètes rencontrées par les professionnels.

Les échanges entre professionnels sont également à développer, à l'image des rencontres régulièrement organisées dans certains établissements hospitaliers parisiens entre professionnels de santé, de la protection de l'enfance et de la justice, afin d'échanger sur les pratiques et les procédures à suivre en faveur de l'enfance en danger. Ces échanges pluridisciplinaires sont à développer sur l'ensemble du territoire pour faciliter les signalements.

Enfin, pour ne pas laisser un professionnel seul face à ses doutes, il convient de mieux identifier sur le territoire les médecins spécialistes susceptibles d'aider les professionnels de santé, les travailleurs sociaux, et, plus largement, les professionnels confrontés à ces situations. Les coordonnées de ces personnes ressources, qui pourraient être les médecins référents en protection de l'enfance et les médecins hospitaliers spécialistes en pédiatrie, pédopsychiatrie et pédiatrie médico-légale, pourraient être communiquées par les ordres professionnels à l'échelle départementale : ainsi, les intéressés pourraient être facilement sollicités.

Nonobstant le maintien du cadre législatif actuel, que nous préconisons, nous proposons donc dès à présent un ensemble d'actions concrètes afin de favoriser, sur le terrain, les signalements destinés à mieux protéger les plus vulnérables d'entre nous, à savoir les enfants. C'est notre préoccupation à toutes quatre. Certes, il existe une obligation de secret ; mais il y a, avant tout, une obligation de secours.

M. Michel Forissier. – L'obligation de signalement ne relève pas, à mon sens, de mesures législatives ou réglementaires. Le cadre à privilégier est la formation professionnelle des intervenants, dans tous les domaines.

Tout d'abord, je pense à la formation initiale. Les professionnels doivent être au fait des règles de confidentialité s'appliquant au métier auquel ils se destinent ; je pense notamment aux assistantes maternelles, dont les relais emploient de plus en plus souvent des psychologues et assurent l'accompagnement nécessaire. Bien des situations posent des dilemmes : un signalement n'est pas sans conséquence. Il peut même marquer à vie la personne qui en a fait l'objet.

Ensuite, je pense aux plans de formation continue. À cet égard, il s'agit, pour l'employeur, d'un enjeu de ressources humaines.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Nos quatre rapporteuses se sont penchées sur une question complexe concernant un grand nombre de professions ne disposant pas des mêmes informations. La tâche était d'autant plus difficile qu'il s'agit là de combiner des législations distinctes.

Quelle que soit sa profession, une personne rencontrant sur sa route un crime ou un délit doit en informer le ministère public ; en outre, quand un danger grave et imminent se présente, il ne peut pas le taire ; enfin, la question du doute est absolument essentielle. Le professionnel est alors renvoyé à sa propre responsabilité, qu'il lui est bien difficile d'exercer.

C'est pourquoi la loi de 2007 précise qu'en cas de doute il faut se tourner vers la CRIP, que tous les départements ont dû mettre en place. Cette instance composée de professionnels a pour mission de centraliser les informations en faisant appel à d'autres professionnels, eux aussi soumis au secret.

À cet égard, on est bien dans un espace interstitiel permettant à l'information de circuler. En définitive, soit l'on saisit la justice, dans les cas les plus graves, soit l'on provoque l'accompagnement par les services sociaux.

Au fond, le plus urgent semble de rendre ce dispositif efficace. Des différences de vues se font jour entre les rapporteuses ; mais, même si l'on choisit de légiférer, il faudra bien tenir compte des dispositions existantes.

Mme Brigitte Lherbier. – J'ai déposé l'an dernier une proposition de loi portant sur ce sujet précis, qui m'intéresse particulièrement. Au cours de ma carrière, j'ai été confrontée plusieurs fois à des cas de violences ou de maltraitances non signalées, alors que, de toute évidence, des professionnels en avaient eu connaissance. De telles expériences vous meurtrissent forcément ; pour ma part, elles me poursuivront toute ma vie.

La CRIP me semble tout à fait adaptée pour recenser, dans le cadre du secret partagé, un certain nombre de doutes et de témoignages médicaux, sociaux, ou venant de l'éducation nationale.

Madame Mercier, pourquoi le médecin serait-il dispensé de se joindre à cette équipe départementale ? J'entends bien l'argument de la confiance : le médecin de famille peut se charger de trouver une solution. Mais les médecins de ville ne connaissent pas tous leurs patients : ils ne voient même certains d'entre eux qu'une seule fois. Tous les praticiens doivent avoir la CRIP comme interlocuteur.

Mme Michelle Gréaume. – J'ai travaillé plusieurs années dans un centre communal d'action sociale (CCAS), et j'y ai rencontré des enfants et des familles pour lesquels la communication avec les différents acteurs – médecins, éducateurs, tutelles, curatelles, écoles et CCAS eux-mêmes – était difficile.

Dans les centres de loisirs ou dans les garderies, les agents communaux peuvent se heurter à diverses situations, dont ils font part aux assistants sociaux du département. Mais, ensuite, ils n'ont pas forcément de retour, ce qui leur inspire de la frustration.

Il est donc nécessaire de prévoir des formations spécifiques et de dresser la liste exhaustive des acteurs susceptibles de se rencontrer pour partager les informations dont ils disposent.

M. Jean-Luc Fichet. – La position de Marie Mercier me paraît intéressante. Il est en effet très important de conserver le secret : cela permet de garder la confiance des patients et de les amener à se confier. La notion d'étanchéité est donc primordiale. Dans le même temps, autoriser le médecin à faire des signalements peut aussi être un argument pour inciter à consulter : le patient utilise en quelque sorte un tiers pour autoriser un signalement qu'il ne peut pas faire lui-même.

Dans la hiérarchie de la confidentialité des secrets, je ne sais quelle priorité il faut donner, mais autoriser les signalements permet de protéger les enfants et les personnes menacées.

M. Bernard Bonne. – Il est intéressant que ce rapport d'information propose les deux points de vue, le pour et le contre. Selon moi, il ne faut surtout pas légiférer. Le secret professionnel est très différent selon qu'il concerne un prêtre dans le cadre d'une confession ou un médecin. Le médecin est confronté à des parents qui amènent un enfant sans dire que celui-ci a subi des maltraitances : c'est donc au médecin de voir s'il y a un risque de cette nature.

En revanche, le médecin doit avoir une obligation de moyens, c'est-à-dire tout faire pour que soit éventuellement recherchée la responsabilité des parents ou d'autres adultes. C'est pourquoi l'obligation de faire examiner l'enfant par des spécialistes à l'hôpital ou de le conduire dans des milieux spécialisés est beaucoup plus importante que l'obligation faite au médecin de dénoncer un acte particulier. Celui-ci doit avoir les moyens de le faire, mais il ne faut pas l'obliger à le faire, car les conséquences peuvent être dramatiques pour lui-même, pour l'enfant et pour les parents.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je souligne à mon tour la qualité de ce rapport d'information. Sur tous les sujets, et encore plus lorsqu'ils sont sensibles, les représentants des outre-mer se demandent quelle place sera réservée aux outre-mer dans les préconisations et les mesures à prendre.

Récemment, une ancienne ministre a provoqué l'émoi en outre-mer en évoquant le sort qui aurait été réservé à une époque à d'anciens professeurs pédophiles, discrètement mutés dans les territoires ultramarins. Sans m'appesantir sur ces propos qui ont été démentis par le ministre actuel de l'éducation nationale, j'aurais manqué à mes devoirs en ne les mentionnant pas.

Dans le travail de la mission commune d'information, une attention particulière a-t-elle été accordée aux outre-mer ? Si ce n'est pas le cas, il n'est pas trop tard pour bien faire. L'éloignement n'est pas que géographique, malheureusement : ces territoires sont spécifiques.

Mme Laurence Rossignol. – Le travail qui a été accompli va nous être utile assez rapidement. La proposition de loi sur les violences intrafamiliales, qui sera prochainement examinée au Sénat, contient un article sur le secret médical pour les femmes victimes de violences. Après avoir annoncé qu'il allait créer une obligation pour les médecins de dénoncer les violences constatées dans leur cabinet, le Gouvernement a finalement rédigé un article

levant l'infraction au secret médical, sans que le médecin doive obligatoirement recueillir le consentement de la victime. Nous aurons certainement un débat sur ce sujet.

Le raisonnement de Marie Mercier me semble imparable quand il s'agit de victimes majeures. Je suis plus perplexe quand il s'agit de victimes mineures. Je ne crois pas que les parents cesseraient d'emmener leur enfant chez le médecin, si la levée du secret médical était décidée. Il n'est qu'à voir le comportement des parents de la petite Marina : ils allaient beaucoup chez le médecin et conduisaient même l'enfant aux urgences, alors même que la capacité de signalement est plus grande à l'hôpital qu'en ville.

Je pense que les médecins ont peur de cette obligation, car son non-respect engagerait leur responsabilité. Reste que cette obligation de signalement serait très utile pour protéger les enfants. Je sais que la question est délicate, car, en France, on confond signalement et délation. Le poids de l'histoire, sans doute.

Je suis choquée que le secret de la confession protège la connaissance d'infractions criminelles. On pourrait sans doute dissocier la confession des auteurs de celle des victimes. L'Église catholique est ainsi faite que même les victimes se sentent coupables et confessent être victimes ; elles viennent d'ailleurs chercher l'absolution à ce titre. Le secret de la confession des victimes est totalement inacceptable : lorsqu'une victime, enfant ou une fois devenue adulte, se confesse et confie qu'elle a été victime, elle appelle au secours et elle s'adresse à quelqu'un qu'elle pense capable de l'aider. Il faut que cela se traduise en actes.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Je commencerai par répondre à la question sur le secret de la confession. Si les auteurs de telles infractions viennent rarement se confesser, les victimes peuvent, elles, parler. Dès qu'il n'est plus question de secret sacramentel, les prêtres ne sont pas tenus au secret : le pape a d'ailleurs récemment levé le secret pontifical concernant les violences sexuelles sur mineurs. Le cadre est donc restreint à celui de la confession. Selon le président de la Conférence des évêques de France que nous avons auditionné, les ministres du culte incitent désormais les mineurs à appeler le 119 et à en parler en dehors du confessionnal. Le tribunal correctionnel de Caen a déjà levé cette notion de secret, qui avait été élargie au ministère dans toute sa globalité.

Sur le secret médical, j'étais au départ plutôt favorable à une obligation de signalement. Le rapport d'information montre que, dans de nombreuses situations, cette obligation existe même pour les professionnels astreints au secret. La loi Giudicelli protège d'ailleurs les professionnels de santé : ils ne peuvent plus être condamnés s'ils lèvent le secret et opèrent un signalement, même s'il arrive encore parfois qu'ils soient poursuivis.

La difficulté se pose lorsqu'il y a doute, notamment lorsqu'il s'agit de violences intrafamiliales, d'autant que les signes cliniques et objectifs disparaissent vite. Lorsque ces cas surviennent, les médecins se retrouvent seuls. Souvent, ils ne connaissent pas la loi Giudicelli, qui les protège. De ce point de vue, les fiches pratiques établies par la Haute Autorité de santé sont intéressantes et il est utile que les médecins puissent se tourner vers un médecin référent dans leur département, quand celui-ci existe, afin de partager ce doute et savoir quelle conduite tenir.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Ce sujet complexe fait suite à une mission commune d'information sur la pédocriminalité, qui a montré qu'il fallait poursuivre la réflexion sur le secret professionnel. On le voit bien, sur ces questions, les réponses ne sont pas binaires.

Pour ma part, j'ai choisi comme axe unique la protection de l'enfant, qui est le plus vulnérable et, surtout, la victime. On sait qu'une fois adultes ces victimes relatent souvent que le médecin qui les a vues n'a pas compris ou n'a pas vu, ce qui peut avoir des conséquences très graves.

Sur ce sujet, comme l'a souligné Catherine Deroche, on ne part pas de rien. Le Sénat a déjà voté des amendements visant à rendre possible l'obligation de signalement. Je ne crois pas qu'en légiférant on obligera et on les déresponsabilisera les professionnels, qui sont formés et qui ont encore besoin de formation et d'informations sur les violences de tous genres, qu'elles touchent les enfants ou les adultes. Nous aurons l'occasion d'en reparler.

Monsieur Mohamed Soilihi, dans le premier travail que nous avons accompli sur la pédocriminalité dans les institutions, l'éducation nationale a reconnu qu'elle avait déplacé les personnels. Les territoires ultramarins n'ont pas été explicitement nommés, mais, personnellement, je sais que cela a pu exister.

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – Je réponds à notre collègue Thani Mohamed Soilihi : les règles sont identiques dans l'hexagone et outre-mer et nous n'avons eu aucun signalement spécifique à cet égard. Il est néanmoins vrai que les médecins y sont plus isolés, ce qui rend davantage nécessaire le recours à des médecins ressource et de mettre l'accent sur la formation en cours de carrière.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Je veux dire un mot de la proposition de loi de notre collègue député Guillaume Gouffier-Cha, qui propose de s'affranchir de l'accord de la victime majeure. Au cours des auditions de leurs organisations syndicales, les médecins nous ont bien dit qu'ils procédaient aux signalements, étant entendu que seule la crainte de faire un mauvais diagnostic pouvait les arrêter. Une pédiatre me disait récemment qu'elle se sentait très seule lorsqu'elle faisait de tels signalements. C'est pourquoi il faut mettre l'accent sur l'accompagnement des médecins. D'autres personnes que nous avons auditionnées ont indiqué que l'obligation de signalement n'était peut-être pas la réponse unique et qu'il conviendrait sans doute de changer les mentalités.

Ce sujet ne sera pas clos aujourd'hui, et nous ne devons jamais perdre de vue notre obligation de secours.

Mme Florence Lassarade. – En Gironde, la cellule d'accueil d'urgences des victimes d'agressions (CAUVA) au sein du CHU de Bordeaux a permis de libérer la parole des médecins, des pédiatres et de les conforter dans leur volonté de signalement. La CAUVA est constituée d'une équipe pluridisciplinaire et est accessible très facilement à tout le monde.

La commission des lois et la commission des affaires sociales autorisent la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 12 h 25.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 5 février 2020

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Arnaud Leroy, président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)

M. Hervé Maurey, président. – Nous accueillons ce matin Arnaud Leroy, président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Nous l'avions entendu le 7 mars 2018 : sa nomination à la tête de l'Ademe était en effet soumise, en vertu de l'article 13 de la Constitution, à une audition et à un vote des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Il nous a paru nécessaire de vous entendre aujourd'hui afin que vous nous présentiez un premier bilan de votre action à la tête de cet établissement dont les missions et les compétences ne cessent de s'accroître.

L'Ademe est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la double tutelle du ministère de l'environnement et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Nous suivons de près les activités de cet opérateur de l'État très transversal, qui contribue à de nombreuses politiques publiques dans notre périmètre de compétence, de l'économie circulaire à la préservation des sols, aux énergies renouvelables, à la qualité de l'air, ou encore à la lutte contre le changement climatique.

Nous aimerions vous entendre sur les orientations et les priorités de l'Ademe pour les années qui viennent, mais aussi sur les moyens dont dispose cette agence. Le contrat d'objectifs et de performance qui liait l'Ademe à l'État vient d'arriver à son terme. Où en est-on de la négociation d'un nouveau contrat ?

Avant votre prise de fonctions, vous nous aviez indiqué souhaiter à la fois mettre en place un partenariat renouvelé avec les collectivités territoriales, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui a conféré des compétences importantes aux régions dans les domaines qui vous importent, et inscrire votre action dans le prolongement de l'accord de Paris, en vous engageant dans la lutte contre le changement climatique. Comment se déroule la mise en œuvre de ces deux principes ?

Concernant la préservation de la biodiversité, vous nous aviez déclaré vouloir travailler avec l'Agence française de la biodiversité (AFB), remplacée depuis janvier par l'Office français de la biodiversité (OFB). Avez-vous déjà noué des partenariats avec cet établissement ?

Enfin, nous avons récemment organisé une table ronde sur le développement de l'énergie éolienne. La question du recyclage des éoliennes y a été posée. Auriez-vous des informations à ce propos ? Plus généralement, quel est le point de vue de l'Ademe sur l'impact environnemental comparé des différentes énergies renouvelables ? Un flou demeure sur ce point ; nous souhaiterions savoir quels travaux mène l'Ademe dans ce domaine.

M. Arnaud Leroy, président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. – Concernant les collectivités, au cours des deux dernières années, l'Ademe a noué des partenariats avec les associations d'élus, de manière à accompagner l'essor des énergies renouvelables dans la maille territoriale et à améliorer leur acceptabilité. J'ai demandé à mes équipes de renforcer ces relations pour travailler plus vite et trouver des outils qui collent aux besoins des collectivités.

Cette démarche a été menée de manière concomitante avec la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), qui a gelé pour un temps notre capacité à nous projeter dans nos relations futures avec les collectivités locales : on a longtemps ignoré comment s'articuleraient les actions de l'ANCT et de l'Ademe en faveur de la transition écologique et énergétique. Il m'a fallu gérer les remous qu'ont engendrés, au sein de l'Ademe, les craintes de voir l'ANCT absorber toutes les structures agissant dans ce domaine au sein des territoires. Ce dialogue social interne m'a conduit à rassurer le personnel de l'agence, mais aussi à mieux expliquer nos activités à l'État et, en particulier, au ministère de la cohésion des territoires, de manière à dissiper certaines fantasmagories et à préparer une future coopération intelligente avec l'ANCT. La loi a clarifié tout cela. Je suis membre du conseil d'administration de l'ANCT ; une convention, qui sera bientôt finalisée, permettra de définir notre action en commun. Les méthodes de travail de l'Ademe évolueront, mais ne seront pas révolutionnées.

Surtout, l'ANCT pourra nous faire parvenir les demandes de certains territoires. Nous avons aujourd'hui un mal fou à intégrer dans notre action des collectivités qui ne soient pas déjà engagées dans une démarche de transition écologique. C'est pour y remédier que nous avons mis en place une stratégie dédiée. Mon objectif est qu'il n'y ait pas de zones blanches pour la transition écologique. Pour ce faire, il faut s'adresser à de nouvelles collectivités par le biais de divers dispositifs et les faire entrer dans cette démarche. L'aide de l'ANCT sera précieuse pour y parvenir.

Je me suis engagé à souvent rencontrer les élus locaux, notamment les présidents de région et les vice-présidents chargés de la transition énergétique, de l'économie circulaire, ou de la mobilité, domaines dont l'importance croît. Les compétences des départements qui permettraient d'interagir avec eux sont moins clairement identifiées : l'angle de la précarité énergétique est le plus prometteur pour engager une collaboration. Concernant les communes, nous travaillons avec elles notamment au travers du label Cit'ergie, auquel nous essayons de rattacher les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les métropoles.

Concernant nos relations avec l'AFB, puis l'OFB, ce serait mentir que d'affirmer que beaucoup a été accompli en deux ans. La préfiguration du nouvel office a pris du temps. J'ai rencontré Pierre Dubreuil, son directeur général, afin de déterminer comment nous pourrions travailler ensemble. Des chantiers ont été identifiés, autour de la biodiversité et des énergies renouvelables. La thématique du biomimétisme nous intéresse : comment se servir de produits ou de mécanismes naturels pour trouver des solutions industrielles de remplacement de produits chimiques. Nous avons noué un partenariat avec le *Centre européen d'excellence en biomimétisme* de Senlis. Une fois la situation institutionnelle de l'OFB stabilisée, nous en

ferons sûrement plus ; d'ores et déjà, des projets de valorisation de la biodiversité sont engagés. J'espère que cette dynamique pourra se concrétiser dans une convention.

En deux ans, j'ai fait évoluer l'organisation interne de l'Ademe. J'ai voulu que nous accordions de l'importance à un dossier complexe : l'adaptation au changement climatique. Même si l'atténuation importe toujours autant, il faut absolument que l'État s'intéresse aussi à l'adaptation. C'est ce que demandent les territoires. Une direction de l'adaptation a donc été créée ; ses équipes sont basées à Sophia Antipolis. Sa mission est de réfléchir avec les collectivités à leurs besoins en la matière et de mettre en place des méthodologies. Un premier appel à manifestation d'intérêt a été lancé.

Le secteur économique nous adresse également une demande toujours plus forte dans ce domaine. C'est le cas, notamment, dans le secteur du tourisme : comment remplacer certaines activités, comme les sports d'hiver, affectées par le changement climatique ? Nous travaillons aussi à améliorer la résilience des réseaux, avec la SNCF, mais aussi les opérateurs de grands réseaux d'énergie. Il faut développer notre expertise et rester en alerte. Le changement climatique va beaucoup plus vite que ce qui avait été prévu ; il faut donc aussi accélérer l'adaptation.

J'ai également voulu renforcer l'implication des entreprises dans les actions que nous menons en faveur de la transition écologique, au-delà de l'écosystème de l'économie verte, que nous accompagnons depuis très longtemps. Comment faire muter l'ensemble de notre appareil productif ? Il faut s'intéresser davantage aux questions de l'emploi et de la formation. Un travail statistique doit être mené de manière à disposer de plus de données. Plus nos sites industriels seront soumis à des restrictions liées à la transition écologique, plus il faudra s'engager en faveur de la reconversion des employés. La France pourrait s'inspirer de ce qui se fait en Pologne et en Allemagne.

Une direction de l'Ademe est désormais dédiée aux entreprises et à la transition industrielle, de manière à accompagner les discussions qui sont menées autour du pacte productif. L'enjeu est de maintenir le niveau d'emploi en France tout en s'assurant que ces emplois soient écologiquement responsables. Nous avons organisé la première journée nationale « CO₂ et industrie », dans le port de Dunkerque ; nous allons la renouveler cette année, en lui donnant une dimension plus européenne. Nous accompagnons des grands groupes industriels au travers de dispositifs de soutien, de manière à encourager la captation et la valorisation du CO₂.

Depuis dix ans, nous accompagnons 800 à 900 entreprises dans le cadre du programme d'investissements d'avenir. J'espère que nous resterons un opérateur dans le cadre du PIA 4, le quatrième plan de ce programme.

Nous avons acquis une vraie expertise. La direction des entreprises et de la transition industrielle fonctionne très bien. Elle accompagne des sociétés, main dans la main avec Business France, à l'étranger. Nous avons, pour ce faire, une petite structure, qui s'appelle Club Ademe International. Il est intéressant que nous puissions faire le lien avec l'écosystème des éco-industries, alors que bon nombre de secteurs industriels ou même tertiaires s'interrogent aujourd'hui sur la manière d'entamer cette mutation.

Il y a eu des débats un peu houleux sur certains sujets internes en conseil d'administration. Votre collègue Joël Bigot, qui est administrateur de l'Ademe, peut en témoigner – je peux d'ailleurs vous dire que vous êtes bien représenté ! Il n'est pas toujours

facile pour les parlementaires ou les représentants des associations d'élus d'assister aux réunions. Or il est important que nous puissions avoir un dialogue constant avec les représentants des collectivités et des chambres.

Nous avons fait évoluer le cadre institutionnel. J'ai dû dénoncer la convention collective, ce qui n'est pas toujours très simple dans un établissement public. Peut-être avez-vous d'ailleurs reçu, comme certains de vos collègues députés, une lettre des organisations syndicales de l'Ademe à ce sujet. Après avoir discuté pendant un an, force a été de constater que nous n'avons pu aboutir à un accord. Nous aurions pu ne pas prendre de décision. Nous avons préféré dénoncer la convention collective en avril dernier. Nous avons entamé des discussions et nous devrions avoir un nouveau texte d'ici à juillet prochain, qu'il soit le résultat d'un accord, ce que je souhaite, ou une décision unilatérale de la direction, comme le droit du travail français nous le permet.

Nous avons également fait évoluer les dispositifs de temps de travail, avec l'ouverture au forfait jour. Ce n'est pas anodin pour un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Nous avons eu droit à un référendum d'entreprise, ce qui nous a permis de tester les ordonnances Pénicaud. Pour les avoir mises en œuvre, je peux vous dire qu'elles ne répondent pas à ma définition du libéralisme. Quoi qu'il en soit, cela a été un moment intéressant de démocratie interne, que nous avons gagné, alors que les conditions n'étaient pas simples – dénonciation de la convention collective, réduction des effectifs...

Les effectifs de l'Ademe ont baissé de plus de 12 % sous mon mandat, ce qui n'est pas toujours simple, alors même que nos missions ne font que s'accroître. Je vous remercie, d'ailleurs, de l'aide que vous nous avez apportée, notamment lors de l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. J'ai alerté plusieurs fois le ministère sur cette réalité. Nous nous rapprochons fortement du moment où ne nous pourrions plus faire face. J'ai demandé plusieurs fois à Mme la ministre ne serait-ce qu'une baisse du rythme de la baisse. Par exemple, je dois restituer, cette année, 20 équivalents temps plein (ETP). Il se trouve que beaucoup de personnes partent à la retraite. Sauf que, dans le même temps, je dois faire face à des demandes nouvelles. Il faut savoir, par exemple, que l'expertise française en matière d'hydrogène repose aujourd'hui sur deux personnes, qui sont localisées à l'Ademe, alors que c'est devenu quasiment une priorité nationale. Tant mieux si l'État s'engage sur cette voie, mais nous devons avoir un minimum de moyens pour répondre aux sollicitations de plus en plus fortes des collectivités.

Sur la rénovation énergétique des bâtiments, nous sommes parvenus à sortir par le haut, avec le programme « service d'accompagnement pour la rénovation énergétique » (Sare), mais nous avons eu quelques frayeurs par rapport au dispositif historique de coopération avec les collectivités qui avait été monté dans certaines régions.

Je me dois de vous parler de la question de nos effectifs. Je n'en demande pas le doublement ! J'ai travaillé sur les ressorts qui étaient à ma disposition en tant que PDG : le temps du travail, l'organisation, etc. Cela nous a embarqués dans une stratégie numérique longue et coûteuse, qui était nécessaire pour que l'Ademe atteigne sa maturité numérique. Mais, alors que la thématique de l'environnement devient de plus en plus prégnante et que la demande citoyenne est de plus en plus forte, cela ne suffit plus.

Le changement climatique est notre feuille de route. Pour répondre à l'enjeu de la France 2050, nous avons, en interne, réactivé notre direction à la prospective. Que signifie

tenir ses engagements et quels changements cela implique-t-il ? J'ai voulu engager une démarche très partenariale. L'Ademe a un conseil scientifique, qui réunit bon nombre d'universitaires ou d'acteurs du monde économique et qui est présidé par Laurence Tubiana. Nous les avons mis à contribution. Nous avons noué de nombreux partenariats avec d'autres secteurs, pour pouvoir affiner nos hypothèses. J'espère que nous serons en capacité de rendre ce travail au cours de l'année 2021, avec deux entrées : la question énergétique et celle des ressources, qui est liée à l'économie circulaire. Comment faire pour enclencher un vrai changement de modèle ?

Concernant l'éolien, je peux vous envoyer un document réalisé par l'Office franco-allemand pour la transition énergétique (Ofate), qui porte un regard croisé sur la situation dans les deux pays. Ayant été un peu lents au démarrage sur l'éolien, nous avons évité pas mal d'erreurs qu'ont commises les Allemands. Nous avons produit un rapport documenté qui démontre qu'une éolienne, en France, est recyclable et valorisable à hauteur de 92 %, ce qui n'est pas anodin. Nous sommes en train de travailler sur ce sujet et finançons des programmes d'innovation, notamment sur la question des pales. Celles-ci sont valorisées en étant concassées puis utilisées par l'industrie cimentière, par les fours industriels, qui ont besoin d'énormes forces calorifiques.

Nous avons également travaillé avec l'industrie éolienne sur le sujet de l'« acceptabilité ». Quand les choses sont faites correctement, on ne peut pas dire qu'il y ait beaucoup de problèmes. Pour ce qui concerne la concentration dans certaines régions et parfois, dans certains départements, il faut peut-être rediscuter sur l'articulation de la planification. Je n'ai pas de religion sur le sujet, mais je constate que la situation génère des désaccords.

Comment faire pour atteindre les objectifs ? Ce n'est pas à moi de décider s'il faut construire de nouveaux EPR, mais force est de constater que des difficultés se posent aujourd'hui. Réseau de transport d'électricité (RTE), par exemple, s'inquiète de notre capacité à passer certains hivers. L'industrie éolienne a des efforts à faire en ce sens. Je pense qu'elle en est consciente.

Nous travaillons à l'intégration paysagère – nous y travaillons avec l'Office français de la biodiversité –, ainsi qu'aux modalités de financement des éoliennes. Nous suivons quelques exemples très intéressants de collectivités qui bénéficient de retombées fiscales, mais aussi financières liées à l'installation d'un parc ou d'« éolien citoyen » qui fonctionne assez bien.

Comment atteint-on les objectifs en matière de lutte contre le changement climatique ? La question est devant nous. La France est déjà en retard par rapport aux chiffres fixés dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015. La tendance n'est pas bonne. Comment faire, alors que la demande augmente, que nous sommes invités à plus d'électrification et qu'EDF, qui avait annoncé un grand plan solaire, évoque des difficultés de déploiement liées à l'accès au foncier ?

Je ne suis pas là pour porter de jugement sur l'éolien. Mon rôle est de réfléchir à la manière d'atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés en la matière.

Nous militons également pour la sobriété énergétique. Il faut travailler sur la dépense énergétique, que l'on oublie assez souvent. Or le premier axe de la politique énergétique du pays défini par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) porte sur les

économies d'énergie. Il faut le marteler continuellement. C'est pourquoi il est important que nous parvenions à déployer le programme Sare sur la rénovation énergétique des bâtiments et à travailler sur des mobilités beaucoup moins carbonées.

L'analyse comparative des cycles de vie des énergies renouvelables est en cours. Les technologies solaires connaissent beaucoup d'évolutions. La question du biogaz est aussi un enjeu important pour le pays. La question du *repowering* éolien va également se poser : la France aura alors l'opportunité de changer – ou non – les machines de première génération pour les rendre plus efficaces et, parfois, pour réduire leur nombre, et donc ce qui peut apparaître aux yeux de certains comme une nuisance.

Je pourrai vous envoyer une synthèse que nous avons réalisée dans le cadre de l'étude que nous avons lancée sur le sujet. Une économie de l'éolien existe. Les cellules photovoltaïques sont en grande partie construites en Asie et parfois assemblées sur le territoire national.

On assiste à un démarrage assez important des éoliennes *offshore*. L'Ademe a été assez associée à la création, *via* le programme d'investissements d'avenir, de la génératrice de Saint-Nazaire. Nous suivons les quatre programmes-pilotes de ferme éolienne *offshore* flottante, qui sont, à mon avis, de très bons moyens de produire en gros volume, sans trop d'intermittence, de l'énergie électrique. Nous avons les mêmes réserves que beaucoup sur l'hydrolien, pour des questions de coûts – parfois trois fois supérieurs à la moyenne. Ce problème de coûts est très lié à la maintenance des machines. De fait, du métal plongé dans un milieu maritime est très vite colonisé par des éléments de biodiversité. Cela implique une obligation d'entretien. Or, sortir puis remettre à l'eau des machines qui pèsent parfois plus de 100 tonnes coûte très cher et n'est pas simple.

Nous avons financé de l'hydrolien fluvial, notamment *via* les investissements d'avenir, avec CNR. Des dossiers sont en cours. Nous attendons les retours d'expérience. Il y a eu des tentatives avortées dans certains territoires. La production potentielle est faible, mais peut être complémentaire.

M. Hervé Maurey, président. – *Quid* du bilan comparé des différentes énergies renouvelables ?

M. Arnaud Leroy. – Je vous enverrai des informations à ce sujet.

M. Hervé Maurey, président. – Je vais donner la parole à M. Didier Mandelli, qui est président du groupe d'études économie circulaire et qui a notamment été le rapporteur du de la loi d'orientation des mobilités (LOM).

M. Didier Mandelli. – Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, nous avons travaillé sur les nouvelles missions confiées à l'Ademe à la suite de l'augmentation du nombre de filières à responsabilité élargie des producteurs. Nous avons déposé un certain nombre d'amendements qui n'ont pas pu être examinés du fait de l'application de l'article 40 de la Constitution. Les dispositifs complémentaires qui figurent dans le texte final sont-ils de nature à atteindre les objectifs fixés ?

Un accompagnement spécifique des collectivités, notamment des intercommunalités, est-il prévu au sein de l'Ademe au titre de la compétence qui leur est

dévolue par la LOM ? En outre, quel sera le lien avec les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) d'ores et déjà engagés par ces collectivités ?

Mme Marta de Cidrac. – La loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dont j'ai été la rapporteure au Sénat et qui vient d'être adoptée définitivement, crée de nouvelles obligations pour les producteurs, pour que l'on sorte de la société du tout-jetable. Elle prévoit aussi de nouvelles filières à responsabilité élargie des producteurs, avec des objectifs contraignants en matière de recyclage, réutilisation, réparation et réemploi.

Par ailleurs, le texte a confié à l'Ademe, contre l'avis du Gouvernement, un nouveau rôle : celui de suivre la régulation de ces filières à responsabilité élargie des producteurs (REP). Pour assurer cette mission, les moyens de l'Ademe sont renforcés, *via* une redevance prélevée sur les producteurs. Quel est votre avis sur ces nouvelles dispositions ? Permettront-elles de donner à l'État les moyens de contrôler le respect des objectifs en matière d'économie circulaire ?

M. Joël Bigot. – En tant que membre du conseil d'administration de l'Ademe, j'ai pu vérifier que ses missions, loin d'être en diminution, étaient, au contraire, en augmentation.

Alors que nous venons de voter la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, de nouvelles missions vont être confiées à l'agence, notamment pour vérifier l'activité des REP. Ses missions seront encore alourdies par l'évaluation des performances de tri des collectivités locales pour savoir si l'on a réellement besoin d'une consigne pour les bouteilles plastiques, désirée par les industriels de la boisson. Vous allez donc devoir faire face à des tâches accrues, avec des moyens dont vous nous avez dit qu'ils étaient en diminution.

Par ailleurs, dans l'objectif de la création de l'ANCT, il semblerait que les régions souhaitent mettre la main sur certaines activités de l'Ademe. Jusque-là, les projets éligibles étaient placés sous l'autorité de l'État et jugés en fonction de leur pertinence écologique. Quelle est votre position sur cette évolution voulue par les régions dans le processus de décision ? N'y a-t-il pas un risque de maintenir les disparités entre les régions ?

Cette volonté de différenciation pourrait-elle également concerner la rénovation énergétique des bâtiments ? Je pense notamment au service public de la performance énergétique de l'habitat. Je suis déjà intervenu à plusieurs reprises sur cette question. Lundi dernier, le CLER (Réseau pour la transition énergétique), ainsi que trois autres structures de l'État ont appelé à aller plus loin. En 2019, seules 25 000 rénovations basse consommation ont été réalisées. Nous sommes loin de l'objectif des 500 000 rénovations de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte qui aurait dû être atteint en 2017.

Vous avez souligné que le secteur des économies d'énergie était une priorité, la meilleure énergie étant celle qu'on ne consomme pas. Ne pensez-vous pas que le dispositif Sare mériterait d'être précisé ? Comment s'assurer de la qualité des travaux ? Beaucoup de difficultés se font jour dans l'application de ces programmes et on constate de vraies différences selon les opérateurs...

Enfin, l'Ademe s'inscrit-elle dans le programme de dépollution des sols dont il est aujourd'hui beaucoup question ?

M. Guillaume Chevrollier. – Rapporteur des crédits sur la biodiversité, je ne peux que saluer la volonté de l'Ademe de collaborer davantage avec l'Office français de la biodiversité.

Vous avez souligné le besoin d'adaptation au changement climatique. Or les collectivités locales ont besoin de plus de moyens et de soutien pour mettre en œuvre les PCAET et atteindre leurs objectifs.

La dernière mouture de la programmation pluriannuelle de l'énergie vient d'être présentée. Une nouvelle fois, l'effort financier consenti pour l'hydrogène me semble insuffisant. Il s'agit pourtant, et vous l'avez souligné, d'une énergie importante. Il en va de même de la méthanisation qui offre un revenu complémentaire à nos agriculteurs. Quel regard portez-vous sur ces deux énergies ?

L'Ademe a élaboré un document sur les conséquences environnementales du numérique qui prennent de plus en plus d'ampleur. Vous envisagez la relocalisation de vos *data centers* en Europe et la création, le cas échéant, d'un service public du numérique. Notre commission vient de lancer une mission d'information sur l'impact environnemental du numérique. Pouvez-vous nous en dire plus sur les travaux de l'Ademe ?

M. Claude Bérit-Débat. – Monsieur le président, comment comptez-vous mettre en œuvre les dispositions qui vous concernent de la loi sur l'économie circulaire si vous ne disposez pas des effectifs suffisants ?

Vous avez souligné l'importance de l'hydrogène pour l'Ademe. Comment développer cette énergie avec seulement deux personnes ?

La question du financement de la transition fait débat. On annonce un *Green New Deal* européen doté de 1 000 milliards d'euros. Qu'en pensez-vous et comment pourriez-vous en profiter ?

M. Arnaud Leroy. – Nous vivons un moment historique de bascule à l'échelle européenne. Nous devons nous préparer à batailler pour faire valoir nos points de vue et tirer profit de cette manne financière.

J'ai rencontré les instances européennes la semaine dernière. Elles m'ont tout de suite rassuré : sur ces 1 000 milliards, il y a beaucoup de recyclage... Quand il est question de transition écologique, on parle toujours de budget et d'investissement. Or, il existe aussi un problème de projets. Les crédits ne font pas la qualité des projets. L'ANCT aura justement pour rôle d'améliorer les projets portés par les collectivités territoriales, de les faire gagner en maturité.

Peut-être faudrait-il aussi arrêter d'investir dans l'économie dite « brune » ou « carbonée ». Chaque année, on investit un peu plus dans cette économie. Commençons par stopper cette pompe avant de déclarer vouloir basculer vers l'économie verte. Accompagner les secteurs industriels vers la transition a certainement un coût, mais peut-être faut-il commencer par ne plus investir dans des énergies dont on sait qu'elles ont un impact négatif en termes de climat. Les banques financent des parcs éoliens ou solaires chez nous et des centrales à charbon ailleurs. Au final, tout cela n'est pas très cohérent.

J'ai demandé à nos équipes de repartir à l'assaut des financements européens sur des projets complémentaires des nôtres et de chercher des partenariats. Nous avons gagné

quelques appels à projets depuis un an, ce qui permet de contourner certaines règles de réduction des effectifs. Si mon projet est financé à 100 % par de l'argent européen, j'ai le droit d'embaucher directement des ETP. Ce n'est pas toujours très simple, mais nous travaillons intelligemment avec Bercy.

Nous nous sommes replongés dans l'écosystème européen. Je suis assez favorable au *Green Deal*, mais encore faut-il savoir comment il sera décliné. Nous avons reçu pas mal de documents, le calendrier annoncé est assez ambitieux. Il est important de ne pas perdre de temps.

En ce qui concerne la production électrique d'origine renouvelable, je crois que l'Europe va encore nous pousser à faire mieux, notamment dans le temps II des PCAET.

Comment mettre en œuvre les objectifs de la loi sur l'économie circulaire si je ne dispose pas des effectifs suffisants ? Par bonheur, la commission mixte paritaire a conservé la disposition exemptant les effectifs sous plafond de l'Ademe d'intégrer cette nouvelle instance. Cela me permet d'opérer un recrutement « à côté ». Il nous faut d'ailleurs trouver une dénomination pour cette nouvelle instance qui n'est pas une autorité administrative indépendante. Nous avons initialement chiffré les besoins à 45 ETP. En nous montrant moins généreux, la fourchette de 18 à 20 ETP nous semble raisonnablement acceptable.

Nous sommes dans la phase de démarrage. Il s'agit d'assurer le suivi des filières REP existantes et de lancer les nouvelles, ce qui suppose d'établir les cahiers des charges, de travailler sur la régulation, de gérer la concurrence entre les éco-organismes, comme cela se fait ailleurs en Europe, et de répondre aux autres demandes des collectivités locales, notamment en matière de suivi des données de collecte qui conditionneront, à terme, la mise en œuvre de la consigne.

Il s'agit d'un travail conséquent et j'ai milité pour que l'Ademe en soit chargée. Mais encore faut-il que nous disposions des moyens suffisants. La demande des acteurs économiques est forte. La question des données est un vrai sujet, pour les collectivités comme pour les citoyens qui ont besoin de savoir pourquoi ils paient une redevance. L'économie circulaire suppose des instruments de pilotage et donc des données de bonne qualité.

Nous avons déjà commencé à travailler sur les cahiers des charges de lancement des études sur les consignes. Le calendrier est assez serré. Nous commençons aussi à préfigurer cette instance et à réfléchir à d'éventuels conflits d'intérêts – nous sommes en effet financeurs des centres de tri, par exemple.

Nous avons été entendus par le Parlement sur la question des effectifs. Attendons de voir si cette disposition survivra au prochain projet de loi de finances. Je pense que notre ministère de tutelle comprend notre besoin. Le secteur économique concerné n'est pas anodin. Il ne s'agit pas que de Suez ou Veolia, par exemple, mais aussi de grands acteurs régionaux. L'économie circulaire est un réel sujet sociétal. Nous parlons de faire basculer notre modèle de production.

L'Europe nous observe. La France a une longueur d'avance sur bon nombre d'aspects de l'économie circulaire. Nous avons une obligation de résultat. Nous sommes prêts et nous allons nous donner les moyens d'y arriver. Mais si je n'ai pas les effectifs suffisants, je devrai opérer un choix. Je dispose de 200 millions d'euros de crédits pour intervenir sur les équipements en déchetterie ou pour lancer des études pour l'écoconception, par exemple. Je

prendrai sur ces crédits, au grand dam des collectivités que nous accompagnons sur ces questions. J'espère ne pas devoir en arriver à cette extrémité.

J'ai longuement discuté avec les éco-organismes. Tous ont besoin d'un interlocuteur régulier. Beaucoup de questions sont restées sans réponse sur l'interprétation de tel ou tel dispositif. Ils se tournent vers nous, mais ce n'est pas notre rôle. Nous donnons quelques conseils, mais c'est du ressort de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR). Il faut clarifier tout cela et faire vivre cette instance.

Nous avons arrêté de financer les PCAET à partir du moment où le dispositif est entré dans le droit positif. La réalisation et la mise en œuvre de ces plans a pris du retard, notamment sur le volet adaptation. Beaucoup de bureaux d'études sont passés à côté de cette problématique. La question est aujourd'hui de savoir comment articuler et donner corps à ces documents.

Je me réjouis d'apprendre que le Sénat se saisit de la question numérique. Comme cette pollution ne se voit pas, nous sommes dans le ressort de l'impensé. Or, la moindre donnée envoyée à notre voisin parcourt 15 000 kilomètres. Il s'agit de l'un des rares secteurs, avec le transport aérien, dont les émissions de gaz à effet de serre explosent dans des proportions inquiétantes. D'ici à 2025, les émissions du secteur numérique équivaldront à celles de l'Inde, le quatrième émetteur mondial.

Nous nous sommes engagés à utiliser plus longuement notre matériel informatique, à essayer de localiser nos *data centers* au plus proche et à chercher à les refroidir de manière naturelle. Le ministère nous a demandé de montrer la voie aux autres établissements publics sur ce sujet. Nous essayons d'élaborer un cahier des charges sérieux. C'est un vrai débat qui va emporter des conséquences importantes sur nos comportements.

En ce qui concerne la dépollution des sols, l'Ademe opère pour le compte de l'État sur les friches dites orphelines, c'est-à-dire celles dont le propriétaire est inconnu. Dans ce cas, nous nous substituons au dernier propriétaire et nous chargeons de la mise en sécurité et parfois de la dépollution. Nous travaillons en lien étroit avec les préfetures. C'est une mission forte de l'Ademe, quasiment régaliennne, à laquelle nous sommes très attachés. Elle prend une dimension importante avec le déploiement des énergies renouvelables.

Beaucoup de collectivités ont racheté des friches sans connaître exactement leur niveau de pollution. Nous ne pouvons que les orienter vers tel ou tel bureau d'études, car nous n'intervenons que sur les friches orphelines...

S'agissant du service public de l'énergie (SPÉ) évoqué par le sénateur Bigot, le CLER, dans ses analyses, ne pointe que le « gratin » de la rénovation ; or il existe une multitude de niveaux de rénovation, et notamment beaucoup d'autorénovation : vous et moi allons chez Leroy Merlin pour acheter du matériel et procédons nous-mêmes à la rénovation. L'Ademe a noué un partenariat avec Leroy Merlin pour former ses vendeurs sur le sujet de la réparation.

On est loin des 500 000 logements énergétiquement rénovés, mais on s'en approche. Le SPÉ, qui sera embarqué dans le programme Sare, est aujourd'hui financé *via* un programme de certificats d'économie d'énergie que l'Ademe met en œuvre avec les régions, et qui est doté de 200 millions d'euros. Les fonds que nous pouvons mettre annuellement à la disposition des collectivités pour financer le fonctionnement et l'ouverture des plateformes

territoriales de la rénovation énergétique et des espaces info énergie sont donc multipliés par trois. L'idée est de couvrir les zones qui en sont dépourvues ; mais la balle est principalement dans le camp de la région : c'est la région, vu le chef de filât que lui confère la loi NOTRe, qui peut créer de tels dispositifs et s'assurer de bonnes relations avec les EPCI.

Nous avons réussi à rassurer l'ensemble des acteurs, mais nous rencontrons un problème de main-d'œuvre : il est difficile de trouver des artisans pour faire ce travail, qui ne compte pas parmi les priorités du secteur du bâtiment. Le sujet n'est pas simple à traiter, mais j'espère que les choses vont se décanter. Nous avons signé la semaine dernière une première convention Sare avec la région Bretagne ; un comité de pilotage est prévu en mars : le dossier fait son chemin.

J'en viens à la loi Décentralisation, différenciation et déconcentration, dite loi 3D. Les régions – pas toutes – ont des velléités sur certaines missions exercées par l'Ademe. Il faut avant tout faire la chasse aux doublons. Quoi qu'il en soit, tout le monde loue l'existence d'une structure nationale capable d'une expertise de très haut niveau. Je milite à la fois pour maintenir l'implantation de l'Ademe à l'échelle de l'ancienne carte d'avant la loi NOTRe et pour permettre aux régions d'entrer pleinement dans leurs nouvelles compétences, tout en veillant à ne pas laisser les EPCI sur le bord de la route.

Nous avons proposé la création d'un contrat de transition écologique régional (CTER), qui nous permettrait d'animer l'ensemble des contrats de transition écologique (CTE) qui continuent de fleurir sur le territoire et de travailler sur la gouvernance, sur la gestion déléguée de certains crédits et sur la définition d'objectifs communs État-régions par exemple. Voilà pour le volet « décentralisation ».

En matière de « différenciation », certaines collectivités sont beaucoup plus mûres et volontaires que d'autres ; nous sommes prêts à travailler différemment selon les régions.

Dernier volet : « déconcentration ». J'essaie d'expliquer aux préfets de département qui veulent tous avoir un bout d'Ademe dans leur département qu'à l'échelle d'une grande région, comme celle de Nouvelle-Aquitaine, je n'ai pas les moyens de mettre de l'expertise polyvalente à disposition de chaque département.

Il faut malgré tout que nous parvenions à travailler en bonne intelligence avec les collectivités. Les choses vont plutôt dans le bon sens, mais cela suppose de réels changements dans les méthodes de travail. Une communauté de travail est en construction entre les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), les directions départementales des territoires (DDT), l'Ademe et l'ANCT. De ce point de vue, il faut surtout éviter les soubresauts réglementaires en matière d'organisation de l'État dans les territoires.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Les conventions qui doivent être signées entre l'ANCT et les différents organismes associés, dont fait partie l'Ademe, sont censées être transmises au Parlement. Cela devait être fait au 1^{er} janvier 2020. Avez-vous une idée du calendrier ?

Ce qui m'inquiète davantage, ce sont les difficultés que vous venez d'exposer s'agissant du fonctionnement de l'Ademe et de sa capacité à remplir ses missions. Il existe une forte attente, dans les territoires, en matière de développement durable et d'économies

d'énergie – j'ai pu le constater au moment des vœux. La transition énergétique est vue comme une priorité.

Quels moyens allez-vous pouvoir mettre à disposition des collectivités locales ? Une réorganisation régionale ou départementale de l'Ademe, qui permettrait d'accroître l'efficacité de son action, est-elle en chantier ?

M. Jean-Marc Boyer. – Nous sommes tous d'accord pour dire que le développement de l'éolien est un des objectifs de la transition énergétique. Toutefois, de nombreux départements et régions ont décidé d'interrompre ce développement anarchique.

Je cite, sur cette question, les mots du Président de la République : « La capacité à développer massivement de l'éolien – il faut être lucide – est réduite. Le consensus sur l'éolien est en train de nettement s'affaiblir dans notre pays. Il y a l'éolien *offshore*, que nous avons relancé et développé très fortement. Mais de plus en plus de gens ne veulent plus voir d'éolien près de chez eux : ils considèrent que leur paysage est dégradé. »

Le problème de l'éolien est donc un problème de proximité et d'acceptabilité. La règle des 500 mètres est-elle suffisante ? Est-il raisonnable de construire des parcs de 50 éoliennes concentrées sur un même territoire ? Quelles sont les priorités politiques de l'Ademe en la matière ?

M. Éric Gold. – Ma question a déjà été posée en partie par Guillaume Chevrollier, qui vous a interrogé sur l'impact environnemental du numérique. La 5G est vue comme un formidable outil de désenclavement et d'aménagement des territoires, notamment en matière de santé.

Mais, au lendemain de la présentation de la nouvelle stratégie de croissance de l'Union européenne, le pacte vert pour l'Europe, qui prévoit la neutralité carbone pour 2050, et alors que la demande citoyenne de protection de l'environnement est de plus en plus pressante, le déploiement de la 5G, qui démultipliera notre consommation de données, est-il vraiment compatible avec l'objectif recherché de sobriété énergétique ?

Mme Nicole Bonnefoy. – S'agissant du service public de l'énergie, vous avez dit que le programme Sare avait permis de rassurer les acteurs. Je n'en suis pas convaincue.

En matière d'énergie, il est nécessaire de construire un service public pérenne, indépendant et efficace. Or le programme Sare n'est pas indépendant, puisqu'il est financé par les certificats d'économie d'énergie, donc par des acteurs privés fournisseurs d'énergie.

En outre, la mise en œuvre de ce programme suppose le soutien financier des collectivités. Or les collectivités – vous connaissez leur situation – se sont engagées auprès de l'État à réduire leurs dépenses ; le risque est qu'il soit impossible de développer un service public à destination des particuliers. Attention, également, à ne pas privilégier la quantité sur la qualité.

Quid, par ailleurs, de la grille tarifaire ? La grille de tarification du programme Sare ne répond pas du tout ni à la réalité des métiers de la rénovation énergétique ni aux besoins des ménages. Le terrain montre que le programme Sare, loin de rassurer, inquiète.

M. Patrick Chaize. – Je suis très surpris que l'Ademe n'ait produit aucune analyse sur la 5G.

Plus généralement, quels moyens consacrez-vous à la prospective ? Quelle démarche est la vôtre en matière de recherche sur les nouveaux systèmes de production d'énergie ? Je pense par exemple à une initiative relativement ancienne, qui avait fait l'objet d'une note critique de la part de l'Ademe : le moteur à air comprimé. Cette question est-elle toujours à l'étude ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Vous l'avez dit : les collectivités locales jouent un rôle extrêmement important dans la transition énergétique. À ce titre, elles peuvent aujourd'hui se saisir d'un nouvel outil, dont vous avez parlé, le CTE. Quel bilan faites-vous du déploiement de cet outil ?

Nous nous apprêtons bientôt, en 2021, à entrer dans la septième génération des contrats de plan État-région (CPER). N'y a-t-il pas là une opportunité pour généraliser la diffusion des CTE ? Mme la secrétaire d'État Emmanuelle Wargon vient de signer, lundi dernier, l'un de ces contrats dans la Nièvre.

M. Olivier Jacquin. – Je suis fan de l'Ademe. Lorsque j'étais président d'intercommunalité, j'ai pu mesurer l'excellence de son travail d'accompagnement dans le domaine du tri des déchets, auprès des collectivités les plus fauchées notamment.

J'espérais que dans le domaine des mobilités, l'Ademe pourrait jouer un rôle analogue d'accompagnement auprès des petites collectivités situées dans les espaces peu denses.

Ce mandat, 2017-2022, me semble grevé par un loupé majeur autour des questions de mobilité, alors même que nous y avons consacré une énergie manifeste. Est-il possible selon vous de traiter ces questions sans inventer un nouveau modèle économique et sans imposer aux différentes parties concernées un principe pollueur-payeur ? Il est nécessaire que le signal-prix oriente clairement le consommateur, *via* un bonus-malus, vers les modes de propulsion les moins consommateurs d'énergie, le développement de ces derniers n'entraînant ainsi aucun surcoût global.

De ce point de vue, la convention citoyenne pour le climat me semble une très bonne initiative.

Dernière remarque : vous venez de passer la moitié de votre temps de parole sur la question des effectifs, à justifier d'un pauvre poste à conserver. L'acte II du quinquennat se traduit par la suppression, cette année, de 1 100 postes dans le domaine de la transition écologique. À chaque examen du budget, on n'entend parler que de baisses d'effectifs et de diminution de la dépense publique. Je refuse, pour ma part, de m'abandonner à la schizophrénie ! Nos bonnes intentions en matière d'environnement doivent trouver une traduction opérationnelle.

M. Arnaud Leroy. – Sur le numérique, nous travaillons. Nous avons par exemple réalisé des études sur l'explosion des usages et du nombre d'équipements par foyer, ou sur les ressources qui doivent être mobilisées pour fabriquer un téléphone de 350 grammes.

Mais ce sujet est très nouveau. La difficulté est que nous disposons de très peu d'informations – vous allez le constater dans le cadre des travaux de votre mission d'information. Nous avons financé notamment certaines études du *Shift Project*. Il nous faut désormais une injonction publique à examiner sérieusement cette question.

Cela peut vous intéresser, nous avons fait un sondage. Cette nouvelle génération qu'on nous annonce comme « super écolo » est aussi extrêmement connectée, elle voyage, elle commande en ligne. Elle participe donc à l'inflation numérique. Il va être difficile de revenir en arrière.

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), qui travaille très bien, n'a pas démontré qu'il existait un lien entre la santé et l'éolien. L'Anses a aussi réalisé une étude très intéressante sur la 5G. Je réclame d'ailleurs une étude d'impact environnemental sérieuse sur le déploiement de la 5G. Ce déploiement coûtera des milliards, les opérateurs doivent démontrer l'opportunité de la 5G, dans un moment de bascule de la société. Après l'accord de Paris de 2015, il importe de mettre fin à la croyance qu'on peut toujours aller plus vite. Certes, la 5G permettra de partager davantage de données, mais je n'ai pas, pour ma part, eu la démonstration – à part d'un point de vue technologique *stricto sensu*, de son impact positif sur la société. Ce n'est pas à l'Ademe de le démontrer. Mais si cela peut être utile pour certains secteurs, est-ce valable pour l'ensemble des Français ? Je m'interroge sur cet emballement de la société, qui génère plus de transports, plus d'achats en ligne, plus de streaming *via* Netflix, qui représente déjà plus de la moitié des données alors que c'est un service relativement nouveau. Il importe de fixer des priorités. Il est plus utile de partager des données pour de la chirurgie à distance que pour visionner la septième saison de telle ou telle série.

Sur l'éolien, le vrai problème est la façon dont les appels à projets ont été construits, avec des appels d'offres creux. L'Ademe ne participe pas à l'établissement de la politique éolienne du pays. Elle participe à l'évaluation technologique des projets qui lui sont soumis quand ils comportent une partie « innovation ». Nous travaillons en particulier avec le secteur pour le faire évoluer, notamment en matière de recyclage. Nous travaillons également avec les collectivités qui souhaitent tester des modalités de financement. Il existe des sons de cloche différents en ce qui concerne l'éolien, mais lorsque les projets sont sérieux les résultats tiennent la route. Je vous encourage à participer aux journées portes ouvertes du syndicat des énergies renouvelables (SER).

Comment atteindrons-nous nos objectifs si l'on se passe totalement de l'éolien ? On a vu la difficulté de se déporter sur l'éolien offshore. Ce ne sera pas plus simple avec le solaire en raison du foncier agricole. Car nous sommes soumis à des injonctions contraires !

En ce qui concerne l'ANCT, la convention sera passée lors de notre conseil d'administration de mars. Nous avons travaillé en toute transparence avec les équipes du préfet Le Breton. Je ne ressens pas le besoin de prévoir une réorganisation. Je vous l'ai dit, nous nous mettons au service de l'ANCT, mais, dans le même temps, nous voulons qu'elle nous aide dans notre mission de transition énergétique, notamment à l'égard des collectivités. Nous l'avons souligné longuement : nous ne sommes pas une boîte d'ingénierie, nous ne pouvons pas fabriquer le projet à la place de la collectivité. En revanche, nous pouvons l'accompagner. On l'a fait à travers les territoires zéro déchet, zéro gaspillage. Je pense aussi aux contrats territoriaux pour le développement de la petite énergie renouvelable.

Le seul grand changement que je demande à mes équipes est de travailler sur un dispositif d'aide plus englobant. Il est essentiel d'avoir une enveloppe simple dans le portage administratif. Nous avons par ailleurs publié un guide des 20 meilleures recettes de l'Ademe, sur la base d'expériences très concrètes et ayant fonctionné. Ce document a fait l'objet de plus de 30 000 téléchargements, c'est dire son succès !

En ce qui concerne le moteur à air comprimé, nous avons été sollicités par l'État pour donner un avis, mais la technologie ne s'est pas déployée. Nous étions assez séduits par le moteur 2 litres à essence. Il importe de tempérer le discours sur le tout électrique, notamment pour la mobilité : l'électrique est intéressant pour certains usages, mais beaucoup moins pour d'autres. Nous sommes plutôt favorables aux mix. Cela nous renvoie aux questions du biogaz et de la méthanisation. Il existe selon nous un potentiel très intéressant dans le pays. Une étude théorique de mobilisation que nous avons réalisée démontre qu'il est possible d'imaginer un scénario 100 % gaz pour notre pays. Je me suis rendu en Nouvelle-Aquitaine la semaine dernière où le président Rousset a demandé à ses équipes de réfléchir pour mobiliser la ressource biogaz, notamment pour tout le réseau de transports en commun où 5 000 bus circulent au biogaz. Des discussions similaires existent avec la région Grand-Est et la région Pays de la Loire. Un fonds d'investissement mis conjointement en place avec la banque des territoires sera annoncé et signé dès demain matin, lors du colloque du SER.

Je finirai par le programme Sare. Je maintiens mes propos. Les financements n'étaient pas pérennes et nous avons des coups de boutoir. Je n'ai eu de cesse d'expliquer aux différentes fédérations que nous arrivions à la fin d'un système et qu'il importait de trouver d'autres moyens de financement. Par bonheur, nous avons le dispositif Sare. Les collectivités y trouveront un intérêt. On ne peut pas dire non plus que c'est le privé qui finance parce qu'il s'agit d'un programme CEE. En tout état de cause, le privé n'a pas de droit de regard ! L'Ademe, j'en suis certain, saura jouer son rôle de tiers de confiance.

M. Guillaume Gontard. – On parle beaucoup de rénovation, mais on construit toujours actuellement sur la réglementation thermique 2012. Avez-vous une idée de la date d'application de la réglementation thermique 2020 ? Il est question du 1^{er} janvier 2021. S'agit-il d'une date fixée et actée ? La réglementation thermique 2020 est applicable sur les bâtiments publics. Une évaluation a-t-elle été réalisée ? *Quid* également de l'évaluation sur la réglementation thermique 2012 ? Des plans de formation sont-ils prévus pour les artisans ?

M. Alain Fouché. – Pourquoi ne suivez-vous pas tout ce qui concerne l'éolien ? Ce qui se passe en France aujourd'hui est un véritable scandale. À l'heure actuelle, l'énergie la plus propre est le nucléaire. J'habite le département de la Vienne, qui est saccagé par l'implantation d'éoliennes. Que pouvons-nous faire pour arrêter ça ? Les maires acceptent cette situation parce qu'ils touchent des *royalties*, les agriculteurs aussi. En Gironde, notamment dans les vignobles luxueux, il n'y a pas d'éoliennes ! La solution serait peut-être d'imaginer, comme pour le nucléaire, des champs particuliers d'éoliennes, en prévoyant un appui financier supplémentaire pour les communes qui acceptent d'en implanter sur leur territoire.

Je m'interroge aussi sur les effets de la climatisation. Une mission sur le sujet serait la bienvenue. La climatisation contribue très clairement au réchauffement climatique. Que pouvons-nous faire ? Aujourd'hui, toutes les voitures sont climatisées, même les moins chères. Idem pour toutes les constructions nouvelles. Comment enrayer le phénomène ?

M. Hervé Gillé. – Comment rendre opérationnel le PCAET dans une logique de subsidiarité ? La prise de compétence posera des difficultés de financement pour un certain nombre de collectivités. Ne faudrait-il pas imaginer une fiscalité redirigée ? Cette solution permettrait également de travailler l'acceptabilité des projets, notamment pour l'éolien. En ce qui concerne le programme Sare, *quid* de la pérennité des financements pour les collectivités ? Il est assuré pour trois ans, mais on sent bien qu'il y aura derrière une reprise en main des

collectivités. Ces dernières ne devront-elles pas demain en assumer la charge financière ? J'aimerais obtenir également des éclaircissements sur les contrats d'objectifs territoriaux au-delà des trois ans prévus. Il est essentiel d'avoir une règle du jeu claire et transparente pour permettre à chacun de se projeter à court, à moyen et à long termes.

Mme Angèle Prévile. – L'environnement ne concerne pas que le climat, mais inclut aussi la baisse de la biodiversité, le problème des ressources naturelles, les pollutions. Ma question concernera la qualité de l'air : l'Ademe conduit-elle des études ou des projets au sujet des microplastiques présents dans l'air ?

La question du développement des énergies renouvelables soulève la question du stockage de l'électricité. Ce que j'ai entendu sur l'hydrogène m'inquiète beaucoup, car nous devons développer les technologies associées qui représentent à la fois un moyen de production et de stockage de l'électricité. Il me semble que deux personnes pour travailler sur ce sujet, c'est peu !

J'apprécie votre volontarisme en direction des territoires qui sont peu engagés et qui ne recourent pas aux aides. Pour réussir la transition écologique, nous devons avancer partout et avec tous.

Mme Michèle Vullien. – Tous les plans, les conventions, les contrats, les programmes que l'on met en œuvre n'ont qu'un objectif : changer les pratiques. Éluë de la métropole de Lyon, j'ai fondé le premier club des villes durables il y a une quinzaine d'années. La question est de savoir comment chaque commune peut décliner les plans nationaux pour faire en sorte qu'ils aient des effets concrets pour l'ensemble des citoyens. On manque aussi de transversalité. Vous avez bien souligné l'extrême segmentation, cette façon de « saucissonner » – comme on dit à Lyon – les dispositifs. Le citoyen ne sait plus ce qu'il doit faire. Par exemple, on constate que les chaudières à condensation ne donnent pas toujours les résultats escomptés, car on manque de compagnons bien formés pour les installer. Il ne faut pas que les projets restent à l'état de concept, sans effets sur le terrain. De même, on nous a vanté les puits canadiens, mais les promesses ne sont pas à la hauteur des espérances. Nous devons donc nous mettre au niveau des citoyens, voir ce qui est réellement mis en œuvre sur le terrain et comment cela fonctionne. Les plans sont toujours magnifiques dans leur présentation, mais l'enjeu est de diffuser les bonnes pratiques pour modifier le quotidien des gens. Enfin, on a évoqué le numérique, mais comment être sûre que je ne consomme pas plus de ressources avec ma tablette que celui qui privilégie le papier ?

M. Jérôme Bignon. – Je rejoins la question posée par M. Gold. Je voudrais suggérer que la mission conduite par Patrick Chaize sur le numérique puisse travailler aussi sur la 5G, afin d'éclairer notre commission sur cette technologie.

M. Arnaud Leroy. – Dès le 1^{er} janvier 2021, la RE 2020 s'appliquera aux constructions neuves. Nous devons aussi poser la question de la rénovation, car en termes de bilan carbone, il semble préférable de privilégier la rénovation d'un bâtiment ancien, à haut niveau, à la construction d'un bâtiment neuf, même avec les meilleures technologies. En effet, on constate qu'au cours du cycle de vie d'un bâtiment, le bilan carbone est très mauvais au moment de la construction, avant de se stabiliser ensuite. Les acteurs du BTP commencent à partager cette analyse. Leur modèle économique est en phase de transition. L'enjeu est de former suffisamment de professionnels. Nous participons à l'élaboration des modules de formation. Comme les entreprises du BTP sont souvent des grands groupes, ils ont, en général, des programmes de formation en interne. Je pense que la branche professionnelle

interviendra aussi pour financer la formation de la main-d'œuvre. Je suis donc plutôt optimiste sur le déploiement. Le décret tertiaire qui avait été annoncé lors du Grenelle de l'environnement, il y a dix ans, vient d'être publié et visera l'efficacité énergétique des bâtiments existants. Là aussi se pose la problématique de la formation des artisans pour la rénovation.

Les mobilités ne font pas historiquement partie des compétences de l'Ademe, mais nous avons épaulé Mme Borne lors de la LOM. L'abandon de l'écotaxe a été une erreur. Nous aurions dû réfléchir aux modalités de son acceptabilité, mais son principe semblait pertinent. On discute avec beaucoup d'élus régionaux préoccupés par l'essor des camions de transit, mais on ne sait pas comment résoudre le problème, alors même que les autres modes de transport déclinent. Nous travaillons avec Voies navigables de France (VNF) pour développer un transport fluvial plus vert et avec la SNCF pour relancer le fret. La piste de la taxe « affréteurs » est intéressante, car elle pèserait sur les donneurs d'ordre et non sur les transporteurs. Le transporteur routier a des alternatives assez limitées pour changer de motorisation. On arrive à la fin de la logique de certains dispositifs fondés sur la taxation du gazole ou des transporteurs. De même, on arrive au terme de la logique de certains dispositifs, comme les certificats d'économie d'énergie, Fret 21, ou les stages d'écoconduite. Il convient de trouver le moyen de faire différemment et de responsabiliser les chargeurs et les affréteurs. La taxe « affréteurs » mériterait une étude approfondie, voire une expérimentation. Les émissions liées au transport routier continuent à augmenter. Nous devons agir sur ce secteur si nous voulons tenir nos engagements internationaux en matière climatique.

Je n'éluide pas la question de l'énergie éolienne. Le cadre juridique des éoliennes a beaucoup évolué. Les zones de planification éoliennes ont disparu récemment. Il faut tenir compte de nombreux paramètres pour les installations, comme la proximité des habitations ou la fiscalité locale. Tous les maires n'acceptent pas leur implantation ; 90 % des éoliennes sont situées dans des terres agricoles et ne sont pas imposées. Faut-il revenir à une approche centralisée comme on a pu le faire avec les centrales nucléaires ? Peut-être, mais lorsque les centrales nucléaires ont été construites, notre cadre juridique était différent. Je ne sais pas si l'on pourrait réaliser les mêmes équipements aujourd'hui. Les recours en justice sont beaucoup plus nombreux. La question est celle de l'acceptation sociale des chantiers.

L'éolien suscite de nombreuses crispations. Je souhaiterais que le ministère de la culture aide au déploiement des énergies renouvelables. Les architectes des bâtiments de France s'opposent au déploiement de tuiles solaires, qui pourtant ressemblent beaucoup, en apparence, aux tuiles existantes. Je ne dis pas non plus qu'il faut installer des éoliennes à Chambord, mais je regrette qu'une politique publique portée par le Gouvernement soit remise en question à chaque niveau, lorsqu'il s'agit de la mettre en œuvre. Comment faire pour tenir nos objectifs sur les énergies renouvelables, alors même que notre parc nucléaire est en fin de vie et qu'il semble difficile de relancer un nouveau programme ? Va-t-on demander aux Français de ne plus consommer d'électricité ? La programmation pluriannuelle de l'énergie est très électrifiée : développement de la voiture électrique, électrification dans les bâtiments neufs, etc. Il faudra bien produire cette énergie, ou l'importer, comme on le fait actuellement, mais l'électricité importée est très carbonée. Il ne s'agit pas d'un débat d'experts ; la question concerne tous les citoyens, ne serait-ce que parce que les projets sont financés par les impôts.

L'Ademe cherche à réduire les impacts environnementaux du solaire, tant pour la fabrication des panneaux, que pour leur installation, leur entretien ou leur recyclage. Nous commençons à développer une filière de recyclage des panneaux solaires. Nous avons aussi des programmes innovants pour les éoliennes, ou pour la mise en œuvre d'une filière

française de la méthanisation, afin de résoudre les problèmes de maintenance que nous rencontrons actuellement, car les matériels sont importés. Nous avons ainsi financé un technocentre sur la méthanisation près d'Arras. Nous assistons à une mutation de notre système de production énergétique, avec en perspective un modèle beaucoup plus décentralisé. Il n'est pas impossible que, dans le cadre de la loi Décentralisation, différenciation et déconcentration, dite loi 3D, les régions demandent à pouvoir définir leur mix énergétique.

J'en viens à la climatisation. L'impact sur le climat des climatisations des voitures a été considérablement réduit, car on utilise des gaz qui ne produisent plus d'effet de serre. L'enjeu concerne les climatisations domestiques dans les maisons en raison de la consommation électrique nécessaire et du risque de constitution d'îlots de chaleur. Les remèdes sont l'isolation : une bonne isolation permet de maintenir la température intérieure à 6 degrés de moins qu'à l'extérieur. C'est ce que nous cherchons à promouvoir. Dans les outre-mer, nous travaillons avec les collectivités territoriales pour construire différemment, privilégier la ventilation naturelle, ce qui améliore aussi la qualité de l'air interne. Dans les endroits à proximité des cours d'eau, nous avons émis des recommandations sur les angles et le placement des bâtiments pour qu'ils puissent bénéficier, au mieux, des courants d'air naturels, comme le faisaient nos aïeux... En revanche, si nous voulons réussir la transition écologique à l'horizon de 2050, nous devons faire des efforts considérables. Des arbitrages seront nécessaires qui auront des effets sur notre confort. Il faudra sans doute renoncer à la climatisation à 17 degrés ! En Suisse, il n'est déjà plus possible d'installer une climatisation à domicile sans une autorisation spéciale.

La qualité de l'air est un autre sujet important pour l'Ademe. Nous aidons le Gouvernement à épurer le contentieux communautaire en essayant de trouver des solutions avec les collectivités territoriales, à travers, par exemple, la constitution de zones à faibles émissions (ZFE), même si cela soulève des débats sur les difficultés d'accès des automobilistes aux périmètres ainsi définis. Des aides ont été prévues pour faciliter le renouvellement de la flotte de véhicules des artisans ou développer l'utilisation des véhicules électriques ou au gaz naturel liquéfié.

La présence des microplastiques dans l'air est un problème identifié. Les indicateurs de qualité de l'air viennent d'évoluer pour prendre en compte des particules de tailles encore plus fines. En ce qui concerne la qualité de l'air intérieur, nous incitons à mieux utiliser la ventilation naturelle. Nous travaillons beaucoup avec les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) locales ou avec les collectivités territoriales. Sur les microplastiques, nous sommes davantage saisis à propos de leur présence dans l'eau. Il s'agit aussi d'un enjeu d'économie circulaire et de recyclage. On cherche à identifier les plastiques concernés pour pouvoir, éventuellement, les interdire.

Vous m'avez interrogé aussi sur le caractère opérationnel des PCAET. On constate souvent que les plans sont réalisés pour répondre aux exigences du législateur, mais, souvent, ils ne sont pas mis en œuvre, et parfois d'ailleurs, ils ne sont pas faits pour être mis en œuvre, car ils contiennent beaucoup d'analyses et peu de mesures concrètes. Vous avez raison de pointer le manque d'articulation entre les dispositifs : des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) sont élaborés sans lien avec les PCAET.

Nous avons créé le label Cit'ergie qui vise à inciter les collectivités territoriales à renforcer leur ambition en matière de climat, air et énergie, à travers une démarche

d'amélioration continue et une meilleure coordination des services, avec des évaluations tous les trois ans. Les collectivités territoriales sont très satisfaites. Nous finançons un chargé de mission pendant un an qui aide les services à fonctionner différemment et à revoir leur organisation. Nous avons aussi développé les contrats d'objectifs et de performance sur les thématiques déchets et énergie. On accompagne les collectivités pendant trois ans, en finançant parfois des investissements ou un chargé de mission, mais l'idée n'est pas que nous subventionnions du fonctionnement. On en revient aux débats sur le pacte de Cahors, car les dépenses que j'évoque sont des dépenses d'animation, qui sont très difficiles à classer en comptabilité publique. Le Gouvernement nous a reproché de financer des postes d'équivalents temps plein chargés de l'animation. Mais cette animation est essentielle si l'on veut obtenir des résultats. Le maire de Dunkerque dit clairement que la nomenclature de la comptabilité publique mériterait d'être revue à l'aune des exigences de la transition écologique. Le cadre actuel est trop rigide. On ne peut opposer investissement et animation, les deux vont de pair. L'animation consiste à faire murir un projet et à le finaliser. L'investissement vient ensuite. De nombreux élus étaient prêts à prendre le relais de l'Ademe, mais ils ne savaient pas comment classer, dans leurs effectifs, les chargés de mission de la plateforme. La transition écologique nécessitera des bras autant que d'investissement.

Les contrats de transition écologique sont un très bon dispositif, car ils sont dotés de financement et portés par les collectivités territoriales. Ils ne sont donc pas perçus comme des dispositifs décidés depuis la capitale. Nous avons accompagné les contrats de transition écologique (CTE) dès le départ. Ils permettent de donner chair à une approche locale, de s'inscrire dans un récit local. Une centaine de CTE a été conclue. J'espère que les régions rejoindront le dispositif. La contractualisation et la responsabilisation mutuelles sur la base d'objectifs constituent une bonne manière d'avancer. Les contrats de plan État-Région contiennent une grande liste de projets, mais ne permettent pas de construire des récits locaux, ce qui peut nuire à l'acceptabilité des projets.

M. Hervé Gillé. – Et le programme Sare ?

M. Arnaud Leroy. – Une enveloppe est prévue sur la période 2020-2024. Des élections présidentielles auront lieu en 2022 et la transition écologique sera sans doute un enjeu de la campagne. Au-delà, se posera certainement la question de la réaffectation d'une partie de la taxe carbone aux collectivités territoriales. Moi je suis pour.

M. Hervé Maurey, président. – Nous aussi ! Je pense que cette audition vous aura permis de mesurer à quel point nous soutenons votre action. Je vous remercie.

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

Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis sur le projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée

M. Hervé Maurey, président. – Le projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée a été déposé mercredi dernier et sera examiné en séance mardi 25 février après-midi. Il devait porter uniquement sur le parquet européen, mais il s'est vu adjoindre un article qui réforme la justice environnementale pour accélérer les procédures. Aussi, nous pourrions envisager une saisine pour avis compte tenu de notre compétence et des travaux passés de notre commission sur ce sujet. Toutefois les délais sont très contraints,

puisque'il faudrait organiser des auditions la semaine prochaine, pour un passage en commission la semaine suivante. Dans ces conditions, la saisine risque de ne pas être très utile. En revanche, il serait bien que ceux qui sont intéressés par ce sujet puissent participer aux débats.

Il en est ainsi décidé.

Je vous rappelle que nous auditionnerons Mme Inger Andersen, secrétaire exécutive du PNUE, mardi 25 février à 18 h 30. Lors de la présentation du rapport du PNUE, Mme Andersen a déclaré : « Ce rapport nous place devant une alternative brutale : soit nous mettons en place les transformations radicales dont nous avons besoin maintenant, soit nous devons nous préparer aux conséquences d'une planète radicalement altérée par le changement climatique ».

Compte tenu du rayonnement international de cette instance, de son constat particulièrement alarmant et du caractère transversal des enjeux liés à la lutte contre le réchauffement climatique, la Conférence des Présidents a autorisé notre commission à inviter tous les sénateurs à cette audition.

Je vous invite à relayer l'importance de cette audition dans vos groupes respectifs.

La réunion est close à 11 h 45.

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

Mercredi 5 février 2020

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 09 h 35.

Extension des horaires d'ouverture des bibliothèques - Audition de MM. Erik Orsenna et Noël Corbin, auteurs du rapport « Voyages au cœur des bibliothèques » (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est levée à 11 h 20.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 29 janvier 2020

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Contrôle budgétaire – Financements publics consacrés à l’agriculture biologique - Communication

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Nous allons vous présenter les conclusions d’un travail de contrôle et d’évaluation des moyens consacrés à la politique de développement de l’agriculture biologique.

Nous avons auditionné la quasi-totalité des acteurs de cette politique et nous avons rencontré une fois de plus tous les problèmes de définition et de conduite des politiques publiques en France, avec les spécificités qu’offrent généralement les politiques agricoles et les politiques de transition écologiques : un haut degré de complexité de leur pilotage ; le caractère parfois assez évanescent des objectifs et des moyens mis en œuvre. Nous avons un chapitre intitulé : « Le pilotage du développement de l’agriculture biologique : pour une action plus rigoureuse » ; nous en avons un autre intitulé : « La personnalité budgétaire diaphane de la politique en faveur de l’agriculture biologique ».

Comme vous le savez, à la suite des États généraux de l’alimentation, le président de la République ayant annoncé un objectif de conversion de 15 % de la surface agricole française en mode biologique, cet objectif a été inscrit dans la loi Egalim et a fait l’objet d’une intense communication autour du « programme Ambition bio 2022 ».

Il est intéressant de se pencher sur ces objectifs à mi-parcours.

Nos constats s’articulent autour de quatre idées principales :

- Le développement de l’agriculture biologique est un objectif-intermédiaire qui traduit, dans des termes qui ne sont certainement pas parfaits, mais qui, au total, apparaissent utiles, un objectif plus fondamental et très exigeant d’assurer la transition écologique de l’agriculture.

- Le développement de l’agriculture biologique, très européenisé, a jusqu’à présent reposé à titre principal sur le pari risqué que le marché en permettra l’essor et plus secondairement sur des financements publics, suivant en cela le compromis européen classique entre ordo-libéralisme et social-démocratie.

- Les concours publics à l’agriculture biologique posent des problèmes considérables qu’il convient de surmonter.

- Le pilotage de la politique en faveur de l’agriculture biologique manque de solidité et doit être significativement renforcé.

Première observation donc : le développement de l’agriculture biologique est un objectif intermédiaire qui traduit, dans des termes qui ne sont certainement pas parfaits,

mais qui, au total, apparaissent utiles, un objectif plus fondamental et très exigeant d'assurer la transition écologique de l'agriculture.

Il n'est pas inutile de rappeler certains éléments de contexte.

En premier lieu, la généalogie de la politique visant au développement de l'agriculture biologique est marquée par une origine individuelle et privée suivie d'une consécration politique continue c'est-à-dire transpartisane. En second lieu, la politique en faveur de l'agriculture biologique est une politique européenne qui mobilise tous les leviers des politiques européennes, réglementaires, opérationnels et budgétaires. Enfin, il s'agit d'une sorte de « work in progress », de travail en construction, marqué notamment par la révision du règlement fondateur intervenue en 2018 qui sera suivie d'une série d'actes dérivés.

Étant un « work in progress » la politique en faveur de l'agriculture biologique est également sujette à des arbitrages portant sur des évolutions importantes, évolutions normales s'agissant d'une politique relativement jeune et qui s'inscrit dans un contexte général pour le moins chahuté, celui de la définition de la politique agricole commune.

Un rapport comme celui-ci est l'occasion d'adresser quelques messages à l'opinion publique.

Il est, par exemple, bon de rappeler que l'agriculture biologique est avant tout un mode de production qui répond à un cahier des charges qui réserve quelques subtilités. Il n'y a pas d'obligations de résultat si bien qu'on peut trouver des produits interdits en agriculture biologique dans les aliments mis sur le marché. Ce doit être le résultat de contaminations involontaires. Mais on peut également trouver des produits controversés sur la base du règlement européen lui-même, un règlement européen qui présente quelques faiblesses dans certains domaines, comme la transformation, avec la question des arômes notamment, ou le transport, en particulier celui des animaux. En ce qui concerne le règlement européen, il est très important de remarquer qu'il est compatible avec des modèles de développement du bio fort diversifiés, ce qui n'est pas anormal en soi mais peut susciter une certaine perplexité.

Deuxième rappel qu'il semble utile de faire : ce n'est sans doute pas pour les aliments que l'agriculture biologique produit ce qu'on appelle des externalités positives. Ses apports bénéficient plutôt aux milieux naturels, l'eau, l'air, les sols...

Troisième rappel : l'agriculture biologique c'est souvent une production très compliquée et très risquée. On décrit souvent la construction aéronautique comme étant un « sporty business ». Si l'on revient sur terre, on peut dire qu'à tous points de vue l'agriculture biologique est une production difficile et à hauts risques, Enfin, l'agriculture biologique c'est également une agriculture qui peut être plus vulnérable aux aléas climatiques ou environnementaux. Ces risques devraient être totalement pris en compte.

Enfin, je dirai qu'il s'agit également d'un mode de production controversé. Sur le plan physico-chimique, les données disponibles, certes encore trop peu développées, montrent plutôt une supériorité du bio tant pour les aliments, qui présentent des teneurs en résidus chimiques sensiblement inférieures à celles des produits de l'agriculture conventionnelle, que pour les milieux naturels. Mais il faut tenir compte d'autres éléments importants, à savoir la conciliation entre le bio et ses faibles rendements et les autres

objectifs de la politique agricole dont la dignité est éminente. Nourrir les populations réclame, toutes choses égales par ailleurs, davantage de production et, si l'on baisse les rendements il faut augmenter l'occupation des terres. Il faut également tenir compte du processus de « biologisation » de l'agriculture dite conventionnelle qui appelle d'ores et déjà des moyens et sera de plus en plus exigeante de ce point de vue alors même que la contrainte budgétaire continuera de peser.

Ceci ayant été rappelé il ne faut pas négliger que l'agriculture biologique répond aussi, surtout dans les conditions actuelles de son développement, à des critères commerciaux, que les producteurs individuellement ne négligent pas et qu'une politique publique agricole ne peut ignorer. Favoriser l'émergence d'une offre de bio c'est nécessaire si l'on veut défendre la place de l'agriculture française, j'y reviendrai, mais cela demande certaines conditions dont le Gouvernement ne s'est pas suffisamment préoccupé.

Quelle est la situation de l'agriculture biologique en France ? D'un point de vue rétrospectif, on peut parler d'un décollage; d'un point de vue plus prospectif, on peut évoquer une ambition contrariée.

On trouve dans le rapport une diversité d'indicateurs concernant l'offre de bio qui montrent qu'après une longue période très hésitante, l'offre a démarré avec une expansion très nette à partir de 2015. Il faut toutefois relever que le bio c'est avant tout la viticulture et le modèle « bovin lait », c'est à dire des surfaces fourragères et de prairies permanentes. Ceci peut résulter en partie d'effets d'aubaine, j'y reviendrai. Pour les grandes cultures c'est beaucoup plus hésitant sauf pour celles qui se prêtent naturellement au bio du fait de leurs capacités organiques. Il n'est pas exclu qu'une partie des surfaces en bio soient destinées aux agro-carburants. Pour l'élevage viande c'est également assez difficile.

La France du bio c'est l'inverse de la France économique, c'est le bassin parisien qui est le désert français du bio. Sur la demande, le rythme de progression est également fort. Ceci est sans doute lié au fait que le bio a été intégré par les grands distributeurs. Ce n'est plus confidentiel.

Néanmoins, nous importons 30 % de notre consommation ce qui fait du développement du bio domestique un enjeu mais révèle également d'autres enjeux, en termes de contrôle, de loyauté de la concurrence, de développement de l'offre de produits transformés...Tous éléments qui ne sont pas pris assez au sérieux dans la politique actuelle.

Avec tout ça nous en sommes à 7,5 % de la surface agricole en bio dont 5 % de la SAU en phase de conversion. En prospective, cela fait que la moitié de l'objectif du programme Ambition bio 2022 a été atteint en 2018. L'objectif du programme Ambition bio 2022 ne sera pas atteint sauf à ce que le rythme des entrées en conversion atteigne un niveau tout à fait improbable. On peut dire que ce n'est pas grave, en estimant qu'il ne s'agissait avec l'objectif de 15 % que d'une de ces normes vaguement régulatrices qu'évoque la philosophie allemande. Ce n'est pas mon point de vue. Il est toujours grave d'envoyer des signaux déceptifs à la population et à une branche d'activité.

Mais, au-delà, il faut bien reconnaître qu'il y a de quoi s'interroger sur l'adoption de l'objectif d'occupation surfacique en question. Qu'on le veuille ou non ça

ressemble un peu aux objectifs de la planification en pire par rapport aux pratiques anciennes de la planification à la française qui passait quand même par une analyse économique, puisqu'on semble ne s'être absolument pas fondé sur des évaluations ex ante solides. Autrement dit, nous voici aux prises avec un objectif purement communicationnel sans analyse technico-économique digne de ce nom que sa généalogie révèle d'ailleurs comme tel. Une composante non négligeable d'une telle politique a été négligée, le volet demande.

Ou plutôt on s'en est préoccupé à travers une mesure singulière, celle de fournir 20 % de l'offre de restauration hors domicile en bio. Cette mesure, qui est susceptible de créer des effets d'éviction forts sur les consommateurs individuels, même à demande inchangée de ces derniers, n'est pas financée.

Il faut ajouter deux considérations : d'une part, l'État a fixé un objectif alors qu'il ne dispose pas des moyens de son atteinte, ayant confié aux régions la gestion du FEADER qui le principal financeur du bio et n'ayant pas développé comme on le verra les financements nécessaires ; d'autre part, il est totalement peu optimal de procéder par un objectif global de mobilisation des sols sans disposer auparavant d'une analyse fine des implications de toutes sortes de cet objectif.

En toute hypothèse, nous tirons de tout ceci le constat que la définition des objectifs de la politique du bio mériterait d'être sérieusement réévaluée et qu'une politique vigoureuse d'accompagnement de la fonction de production nécessaire au succès du bio doit enfin être développée.

Sur le premier point, il ne s'agit pas d'une remise en cause radicale du projet même s'il est certain que le verdissement de l'agriculture conventionnelle exigera des moyens propres et peut être difficiles à concilier avec le projet bio. Il peut être utile de disposer d'une sorte d'idéal-type de la transition agro-écologique, mais il faut être pleinement conscient que ce modèle n'est pas en l'état des choses généralisable et il faut mieux situer le projet bio dans un environnement fin et dans les objectifs de la politique agricole. Tout ceci appelle à davantage de pilotage de proximité et à l'accompagnement systématique des initiatives individuelles sur un plan technico-économique. Quant à la fonction de production, il faut évidemment favoriser le progrès des rendements en bio, c'est à dire mettre davantage de capital technique en place mais aussi préserver l'indispensable accès des exploitants en bio à du travail rémunérateur pour les salariés mais qui n'obère pas totalement la compétitivité du bio à la française. Sans doute aussi serait-il utile d'adapter l'épargne de précaution à la situation des producteurs bio.

Avec le refus de la mesure de suramortissement fiscal proposée par le Sénat et avec la perspective de l'alourdissement du coût du travail saisonnier, le Gouvernement fait tout le contraire de ce qu'il faudrait. C'est comme si, affichant un objectif propre à lui gagner la sensibilité écologique, il faisait tout pour qu'il ne soit pas atteint.

Il y a évidemment une préoccupation mais elle porte sur un événement encore devant nous: celle de l'avenir de la politique de développement du bio dans la future PAC.

La deuxième observation, c'est que le développement de l'agriculture biologique a jusqu'à présent reposé à titre principal sur le pari que le marché en permettra l'essor. Ce pari est risqué et il est contestable au regard de l'équité et de l'efficacité.

Dans l'économie du bio actuel, les surpris jouent un rôle fondamental et premier, de loin, pour boucler ce que dans d'autres secteurs d'activité on appelle des « business plans ». Les pertes de rendements physiques sont compensées par des économies sur les consommations intermédiaires mais surtout par des prix supérieurs qui reposent principalement sur le consentement à payer des consommateurs.

À partir de là se pose une série de questions.

En premier lieu, la situation du marché bio présente un dilemme. Les prix incitent à l'offre mais découragent la demande. Si dans la situation actuelle de la demande les prix n'ont pas représenté un obstacle, l'extension de la demande se heurte à la contrainte de pouvoir d'achat des consommateurs.

En second lieu, la question de la durabilité des surpris se pose. L'extension de l'offre devrait à demande constante se traduire par une baisse des prix. La volatilité des prix sur certains produits bio commence d'ailleurs à s'accroître.

Enfin il faut relever un problème d'acceptabilité sociale. Le bio n'est pas accessible à tous ; les consommateurs peuvent à bon droit estimer qu'ils payent le gros d'un tribut qui ne leur profite qu'en partie, les externalités positives sur l'environnement n'étant que peu financées par les bénéficiaires. Il n'est pas jusqu'aux suppléments de recettes fiscales engendrés par le bio à travers la TVA qui ne puissent être considérés comme indus par les consommateurs de produits bio.

Pour toutes ces raisons, auxquelles il convient d'ajouter la prise en compte de notre compétitivité-prix face aux produits étrangers, une politique ambitieuse de développement de la production biologique en France ne nous semble pas pouvoir être durablement assise sur des prix élevés.

Ce n'est ni durable, ce qui pose des problèmes de solidité des exploitations passées au bio sur des bases économiques fragiles, ni souhaitable.

Une partie sans doute importante de la production bio est ainsi à risques avec comme issue soit d'augmenter les subventions publiques, soit de sortir du bio, ce qui évidemment n'est pas satisfaisant. Par ailleurs, il est important de maintenir une progression de la demande.

L'obligation de proposer 20 % de produits bio dans la restauration collective hors domicile n'est pas une réponse satisfaisante à ce problème. On peut souscrire à cet objectif pour des tas de raisons mais si l'on poursuit un objectif consistant à préserver une croissance de la demande adressée aux producteurs sur les bases de surpris actuels, la mesure est moins acceptable. Elle exercera des effets d'éviction sur les consommateurs individuels et ne résout pas le problème de l'équité du financement. On peut au demeurant craindre que cette mesure puisse se traduire par des importations.

Il n'y a pas énormément de leviers disponibles en réalité. Bien sûr les progrès de productivité sont un objectif-cible mais qu'il faut concilier avec le projet bio. On peut également souhaiter que la distribution, qui dégagne des marges en valeur élevées sur le bio, baisse son taux de marge. C'est l'éternel problème du partage de la valeur ajoutée et il faut accélérer les progrès. Les organisations de producteurs doivent pouvoir exercer un plus fort pouvoir de marché. Et il est étonnant que l'observatoire des prix et des marges

n'ait que très récemment compris qu'il fallait se saisir de cette question. Il est encore possible de jouer sur la fiscalité. La TVA sur un même produit est plus productive lorsqu'il est bio que lorsqu'il est issu de l'agriculture conventionnelle. L'État se comporte comme un passager clandestin dans cette affaire.

Enfin, il est possible d'assurer un financement plus cohérent de l'ambition bio, c'est-à-dire un financement par les concours publics, ce qui évidemment pose des problèmes budgétaires et ne saurait être mis en œuvre sans que des engagements relatifs aux prix soient conclus.

Ceci fournit une transition pour exposer la situation des concours publics au bio.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. - Notre troisième observation nous conduit à conclure à des problèmes considérables qu'il convient de surmonter au plus vite. Je ne reviens pas sur la vulnérabilité de l'extension de la production bio résultant de sa dépendance aux prix. Que ceux-ci baissent et un risque sérieux se concrétiserait pour les finances publiques.

Il faut également bien comprendre que les surpris ne suffisent pas si l'on veut atteindre les objectifs même prudents d'une mobilisation de 15 % de la SAU en bio. Cet objectif réclame que des productions pour lesquelles la chute des rendements est insusceptible d'être compensée par des prix se convertissent au bio. Il faut également financer des équipements collectifs qui hors financements publics ne sont pas à la portée des producteurs passés au bio.

La politique de développement de l'agriculture biologique mobilise des moyens budgétaires dont la détermination précise est hors d'atteinte. On peut parler à son propos d'une « politique sans carte d'identité budgétaire » ce qui est fort regrettable s'agissant d'une des priorités de notre politique agricole.

Le niveau de soutien annoncé dans le cadre du projet Ambition bio 2022 s'élève à 1,1 milliard d'euros à l'horizon 2022, soit autour de 270 millions d'euros par an.

La programmation des aides à l'agriculture biologique a été particulièrement déficiente et le projet Ambition bio 2022 n'est pas financé.

Les impasses de financement sont récurrentes.

Dans le passé, elles ont été couvertes dans des conditions très critiquables par redéploiement de crédits et par une forte diminution du taux de soutien aux exploitations.

Ce dernier processus devrait se poursuivre avec l'annonce de la fin du cofinancement par le ministère de l'agriculture des aides au maintien. Ce désengagement du ministère de l'agriculture laisse aux agences de l'eau le premier rôle dans le financement national de la politique pour l'agriculture biologique, mais au prix d'un alourdissement de la fiscalité pesant sur les agriculteurs et d'un redéploiement des interventions des agences aux dépens des projets traditionnels.

Malgré cela les moyens envisagés pour soutenir l'expansion du bio ne sont pas cohérents avec des objectifs qui passent par la conversion au bio d'exploitations qui, en l'état des barèmes, n'y trouveront certainement pas leur compte.

Il faut, en effet, rappeler un point fondamental : les concours publics sont déterminés dans le cadre d'un barème à l'hectare qui est censé compenser les surcoûts ou les pertes subies du fait de la conversion à l'agriculture biologique. Il ne s'agit pas du tout de rémunérer les apports environnementaux des exploitants mais de les dédommager. C'est du moins le cadre théorique.

Dans les faits, il en va autrement pour deux raisons.

D'une part, les barèmes surfaciques ne garantissent pas qu'il en soit ainsi. Ils sont établis sur des bases forfaitaires alors que les difficultés que suppose le passage au bio sont très variables. Relevons au passage que les barèmes sont uniformes dans l'Union européenne, ce qui pose un problème de distorsion de concurrence.

D'autre part, alors que les barèmes appliqués, hors la modulation souhaitable en fonction des circonstances technico-économiques, devraient être identiques pour toutes les exploitations, il existe en réalité de fortes modulations, mais qui ne résultent que de contraintes budgétaires. Les régions ont programmé des budgets pour le bio très différents qui ne traduisent pas seulement l'étendue des surfaces susceptibles de passer au bio mais un accent plus ou moins fort sur le projet. Dans ces conditions, elles ont été conduites à appliquer des modulations à travers le plafonnement des aides par exploitation. Ces modulations, qui jouent sur le cofinancement apporté par l'État, se traduisent par une grande diversité des taux de soutien par hectare.

Si l'on ajoute que la suspension du cofinancement des aides au maintien par le ministère de l'agriculture doit se lire dans un contexte où les agences de l'eau de leur côté poursuivent leur soutien, on aboutit à des taux unitaires d'aide aux bio extrêmement dispersés sans justification autre que budgétaire. Tout ceci crée des problèmes de cohérence de la déclinaison du projet bio sans compter les difficultés au regard de l'égalité des opérateurs et à celui de la concurrence.

Quant à l'exécution, il faut mentionner que les aides bio ont été les plus impactées par les dysfonctionnements de la chaîne des paiements agricoles sur lesquels nous avons réalisé un rapport récemment, d'autant que les apports de trésorerie remboursables mis en place n'ont que fort mal joué pour les exploitants en bio. L'État a en quelque sorte laissé les distributeurs prendre le relais et l'on imagine le pouvoir de négociation qui s'en est suivi.

Tout n'est du reste pas réglé et il ne serait pas étonnant que des aides soient rappelées au titre des corrections financières même si les aides au bio sont les plus difficiles à obtenir apparemment d'entre les interventions publiques au bénéfice des agriculteurs.

Par ailleurs, force est de reconnaître que le système est très peu flexible. La modulation une fois mise en place par les régions, il s'en déduit un taux d'aide en fonction d'un barème nuancé en fonction des productions. Si l'exploitant change de production pour choisir une spécialisation pour laquelle le tarif unitaire de l'aide est supérieur, cela ne change rien au plafond d'aide.

Enfin, force est de constater que la répétition des aides en cas de renoncement au projet bio qui est prévue fait l'objet d'une application sur laquelle plane le mystère et qui, en toute hypothèse, obéit à un régime inadapté.

En conclusion, il existe un besoin de réaménagements très profonds mais une inconnue : l'intégration de la transition agro-écologique dans la future PAC.

Quatrième observation : le pilotage de la politique en faveur de l'agriculture biologique manque de solidité et doit être significativement renforcé. C'est un euphémisme.

Au demeurant, il règne dans les instances de pilotage du bio une ambiance assez lourde marquée par le retrait de syndicats professionnels importants des instances de gouvernance et par des difficultés récurrentes à les réunir.

Les acteurs impliqués sont très nombreux et la coordination entre eux est déficiente. C'est tout particulièrement le cas s'agissant des instances de certification et des instances chargées du paiement. Vous constaterez en lisant le rapport que la gouvernance du projet atteint un degré de complexité proprement phénoménale. Des simplifications s'imposent, comme souvent dans le domaine agricole, mais avec des difficultés majeures qui tiennent à la question de la représentation des professionnels, qui ne manquent pas de la défendre et sont d'autant plus écoutés qu'on tend à se délester sur eux de responsabilités opérationnelles ; le degré de décentralisation qui pour présenter des avantages assez peu contestables, et assez peu contestés dans cette assemblée, pose, malgré tout, la question de l'égalité de traitement. Cette dernière a été suffisamment exposée lors de la présentation des problèmes de programmation et de gestion des aides financières aux exploitants en bio.

Quant aux principales entités de la gouvernance du bio, on peut dire pour faire simple que l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) qui exerce des missions fondamentales pour la crédibilité du bio a fait quelques progrès notables mais reste encore trop peu dédié au bio. Il serait souhaitable que les missions de l'INAO soient complétées par l'attribution d'une responsabilité de surveillance d'un problème important, celui de la mobilisation du foncier en bio dans la mesure où la capacité des sols à accueillir du bio devrait être plus systématiquement recherchée. En outre, il serait utile que l'INAO renforce les moyens qu'il affecte à l'agriculture biologique pour pouvoir mieux défendre la marque, mieux accompagner les évolutions réglementaires, et mieux superviser les conditions de la certification. L'allocation de moyens vers le bio est encore faible, malgré l'importance des missions de l'INAO.

De son côté, l'agence Bio, qui est un groupement d'intérêt public très marqué par l'influence des professionnels privés, exerce des missions composites, pour lesquelles l'Agence bio ne dispose que d'une faible capacité. Elle a encore moins de légitimité à gérer des crédits qui sont presque exclusivement publics. Enfin, son rôle de gestionnaire du fonds avenir bio renforce ces aspérités puisqu'il s'agit essentiellement d'argent public. Le récent contrat d'objectifs et de performance de l'agence bio a appelé l'attention sur la nécessité de prévenir des conflits d'intérêt mais le sentiment général est qu'il sera difficile d'y parvenir et que les engagements du fonds qui viennent soutenir des financements privés mériteraient un audit sérieux. La question du maintien de l'agence bio paraît clairement devoir être posée au vu de cet ensemble de constats.

L'un des problèmes majeurs du pilotage du bio est d'assurer l'intégrité de la réputation des produits de l'agriculture biologique, qui, si elle venait à être altérée, pourrait entraîner l'affaiblissement du projet et minerait certainement le consentement à payer des consommateurs sur lequel repose les surprix qui sont nécessaires à l'économie du bio.

Tout ceci repose sur des obligations très strictes de contrôle définies par le règlement européen. L'INAO a la responsabilité ultime des contrôles mais il pratique par des délégations à des organismes certificateurs.

Nous avons examiné leurs pratiques et nous avons pu identifier une assez très forte hétérogénéité au regard de plusieurs ratios : le chiffre d'affaires par employé, les contrôles par employé, les infractions manifestes avec suite. Il existe des hétérogénéités qui traduisent des pratiques commerciales et opérationnelles sans unité et sans justification évidente de l'hétérogénéité observée.

Les organismes certificateurs (OC) emploient davantage de monde mais il faut qu'ils aient fait des progrès de productivité conséquents pour qu'ils aient pu à eux seuls absorber l'amplification des besoins. Ainsi, il n'est pas du tout sûr que les organismes certificateurs ne sous-traitent pas une partie plus ou moins significative de leur activité à des entités ne faisant pas l'objet d'une certification de l'INAO. C'est un problème qu'il faut résoudre.

Il existe également un problème sérieux avec les modalités de rémunération des organismes certificateurs directement et sans encadrement par les opérateurs engagés en bio. Cela ne favorise pas l'indépendance des contrôles par rapport à des préoccupations commerciales.

Quant aux contrôles de la direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), ils sont assez peu nombreux mais ils révèlent que des produits se retrouvent sur le marché alors qu'ils ne le devraient pas. La traçabilité des produits bio n'est que médiocrement garantie et en ce qui concerne les importations, très massives en bio. Malgré un régime strict de contrôle, elles sont très mal suivies en réalité, faisant l'objet de régimes trop permissifs pour des raisons connues par ailleurs.

Enfin, juste un dernier mot sur la diffusion des innovations si nécessaires à la réussite du projet bio. L'Institut technique de l'agriculture biologique (ITAB) qui devait en être le pivot sort à peine d'un redressement judiciaire et ne dispose pas des financements qui lui permettraient de jouer son rôle. Le CASDAR n'a pas assuré ce rôle de financeur et la réforme dont il est l'objet va aggraver la situation. L'Institut national de la recherche agronomique (INRA) vient tout juste de formaliser un programme de recherche.

Il est temps de structurer une stratégie de progrès qui fait défaut.

M. Bernard Delcros. – Les deux rapporteurs ont évoqué à plusieurs reprises la question de l'insuffisance des financements accordés à l'agriculture biologique. Notre collègue Alain Houpert a souligné que le FEADER était le principal levier de financement européen en faveur du bio. La perspective d'une baisse du FEADER menace-t-elle le financement du bio ? Par ailleurs, je souhaite vous interroger sur la part du FEADER dans le financement de l'agriculture biologique.

M. Michel Canevet. – L'agriculture bio répond à une attente de plus en plus prégnante parmi nos concitoyens. L'une des difficultés pour la compétitivité de notre agriculture biologique réside dans l'arrivée de produits étiquetés « bio » venant en réalité de pays n'appliquant pas les mêmes standards que la France. Dès lors, comment s'assurer que les

produits importés répondent bien aux normes drastiques imposées à nos agriculteurs ? On évoque régulièrement le rôle de l'État mais celui-ci est-il véritablement l'acteur le mieux placé pour accompagner le développement de l'agriculture bio ? Les régions se sont vu confier un rôle central dans la distribution des aides à l'agriculture et sont dépositaires de la compétence économique. Il me semble que leur rôle pourrait légitimement être renforcé en leur accordant la gestion effective des aides au développement agricole. Par ailleurs, relativement aux aides en elles-mêmes, celles-ci n'ont actuellement qu'une vocation temporaire, en général de cinq ans, et ne permettent pas de pérenniser des projets sur le long terme. Il est très difficile pour les exploitations de ne disposer d'aucune aide une fois les premières années passées. Je souhaite rappeler qu'il existe de réelles disparités entre les agriculteurs situés dans des zones de montagne et ceux qui sont localisés dans des plaines pour lesquels les aides sont beaucoup moins intéressantes.

Enfin, je souhaite interroger les rapporteurs sur leur position quant à la souveraineté alimentaire de notre pays. Aujourd'hui, notre modèle de production agricole est fortement dépendant du pétrole et l'on peut s'interroger sur les conséquences d'un conflit mondial qui limiterait l'accès au pétrole. En cas de conflit, les risques alimentaires pourraient être tout à fait considérables.

M. Marc Laménie. – Je souhaite d'abord rappeler les très grandes inquiétudes qui parcourent le monde agricole. En ce sens, je souhaite vous interroger sur l'incidence de la loi EGALIM. Quelles seraient vos préconisations pour faire évoluer cette loi et la rendre plus juste pour les agriculteurs ? Par ailleurs, la contrainte des 20 % de produits issus de l'agriculture biologique dans les structures de restauration collective scolaire pose de réelles difficultés aux collectivités territoriales. Cette obligation doit-elle évoluer ? Concernant la viticulture, je m'interroge sur les évolutions de la filière viticole vers l'agriculture biologique. Enfin, je veux évoquer la complexité du montage des dossiers pour le fonds LEADER : quelles sont, selon vous, les améliorations qui pourraient être apportées pour faciliter l'accès des agriculteurs à ce fonds ?

M. Jean-Claude Requier. – L'agriculture bio est un secteur en croissance et les magasins bio sont en plein développement, à Paris notamment. Les acheteurs recherchent la qualité et l'authenticité des produits. Je m'interroge également sur le contrôle des produits issus de pays plus laxistes qu'en France. De plus, le bio est un secteur en tension, la demande étant en forte hausse et la production étant plus aléatoire du fait de l'absence de traitement. Dès lors, l'objectif de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique dans les cantines est-il tenable ?

M. Jean-François Husson. – L'agriculture biologique répond à une aspiration légitime des Français. Mais il me semble que cela pose un réel problème quant à l'harmonisation des règles intra-européennes d'abord. La France a été un pays précurseur pour le bio en Europe. Concernant les aides à la conversion vers l'agriculture biologique, il me semble légitime que celles-ci ne soient que temporaires, l'agriculture ne pouvant vivre sous perfusion dans un marché mondialisé. En revanche, il est profondément inacceptable que les aides mettent parfois plus de deux ans à être versées, concernant une population dont plus d'un tiers vit avec moins de 500 euros nets par mois. C'est une question de respect et d'honneur vis-à-vis des femmes et des hommes qui travaillent dans ce secteur.

La loi EGALIM est loin d'atteindre ses objectifs, elle a apporté plus de bavardages que de solutions. Les rapports entre la grande distribution et les agriculteurs n'ont pas été rééquilibrés. Cela emporte un fort risque de dépossession de notre souveraineté

puisque notre sécurité alimentaire dépend des paysans qui risquent d'abandonner leur métier, faute de moyens suffisants. Le risque serait alors de ne faire reposer notre sécurité alimentaire que sur des outils financiers. Aujourd'hui, notre modèle agricole garantit la traçabilité, la sécurité sanitaire et alimentaire. Il n'y a plus un seul modèle agricole, il y en a plusieurs et je considère que le Parlement doit pleinement se saisir de cet enjeu.

Mme Sylvie Vermeillet. – Les deux co-rapporteurs sont-ils convaincus que l'État est moteur en matière de transition agrobiologique? Je pense en particulier aux services de la direction départementale des territoires (DDT). Dans le Jura, il est très compliqué d'accompagner un certain nombre de projets d'installation. Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) permettent de prendre en compte un certain nombre de projets mais tel n'est pas toujours le cas. Il est parfois très difficile d'installer des agriculteurs dont le projet est pourtant parfaitement viable. On rencontre par exemple des difficultés pour les maraîchers qui ne peuvent installer leur habitation à proximité de leurs exploitations. Pensez-vous que les services de l'État encouragent l'installation des agriculteurs ?

M. Jérôme Bascher. – Concernant l'obligation de 20 % des produits issus de l'agriculture biologique, je souhaite vous interroger pour savoir si cette obligation profitera bel et bien au bio français et non pas au bio en provenance d'autres pays.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. - Tout d'abord, la part du FEADER représente à peu près 75 % du financement de l'agriculture biologique. Si le FEADER venait à être réduit, ce serait un coup pour la transition vers l'agriculture biologique. Concernant les conditions de vérifications, elles ne sont pas toujours satisfaisantes à l'étranger. En France, on rencontre aussi des difficultés, notamment lorsque les organismes certificateurs externalisent leurs contrôles. Le renforcement du rôle des régions dans la distribution des aides est un sujet de débat. Je relève incidemment certaines difficultés, en particulier lorsque les mêmes appellations sont partagées entre différentes régions. Sur la question de la limitation à cinq ans des aides, il me semble que cette durée est trop courte même dans le contexte favorable actuel de prix porteurs et qu'il est indispensable d'envisager des solutions à plus long terme pour assurer la pérennité des projets.

Par ailleurs, notre agriculture est évidemment fortement dépendante au pétrole, dépendance qui va au-delà de notre sécurité alimentaire.

Sur la loi EGALIM, il est temps de disposer d'une évaluation sérieuse.

Sur le contrôle des produits importés, je considère que les chaînes d'approvisionnement du bio entre producteur et consommateur doivent être les plus courtes possibles. Les produits ne doivent pas venir de lieux de culture trop éloignés et a fortiori de pays qui ne sont pas transparents sur le niveau de contrôle.

En plus de la question de la sécurité alimentaire, il y a également un réel sujet de souveraineté territoriale. Un certain nombre de terrains agricoles sont achetés par des investisseurs étrangers, en particulier en Champagne ou en Bourgogne.

Sur le rôle de l'État, celui-ci n'est pas véritablement moteur. Le règlement national d'urbanisme (RNU), rend particulièrement complexes les nouvelles installations d'agriculteurs. On a parfois l'impression que l'installation de sites agricoles est traitée comme celle de sites dangereux du type Seveso.

Sur la part du bio dans les cantines, il faut savoir que la France importe 30 % de produits labellisés « bio ». Donc une part relativement importante des produits consommés dans les cantines est et sera d'origine étrangère.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – Plusieurs d'entre nous se sont interrogés sur les aides au titre du FEADER, celles-ci dépendent des négociations qui sont en cours au niveau européen. La France est assez allante sur le sujet et le montant final dépendra des arbitrages budgétaires du cadre financier pluriannuel. Nous espérons que ceux-ci ne se fassent pas aux dépens de l'agriculture.

Le bio est en croissance, et singulièrement depuis 2015. Pour les différentes catégories socio-professionnelles, on constate un développement plus rapide de la consommation à destination des catégories supérieures et aisées.

Les moyens de contrôle suivent une structure complexe du fait de la superposition des organismes de contrôle qui poursuivent des objectifs propres Il y a l'intervention des organismes de certification qui s'occupent du cahier des charges du bio mais les contrôles passent également par les voies plus classiques des instructions des aides et des contrôles sanitaires avec, parfois, une spécificité bio : pour les produits végétaux et l'aval des productions, la compétence revient à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), pour la production animale, la compétence revient à la direction générale de l'alimentation (DGAL). Le premier constat que l'on peut faire, c'est que les contrôles sont en nombre insuffisant et qu'il y a lieu de s'en préoccuper.

Sur la durée de cinq ans des aides au bio, soit trois années en conversion et deux années pour conforter le maintien de l'activité, il est difficile de se prononcer pour évaluer si cela est suffisant ou non. Les quelques exemples ponctuels sur lesquels je peux m'appuyer témoignent de la diversité des situations. Si la durée de cinq années peut être suffisante pour certaines exploitations, tel n'est pas toujours le cas et il serait sans doute nécessaire d'adapter davantage la durée des aides aux situations individuelles.

Par ailleurs, la viticulture est un des deux secteurs avec la production laitière ou le bio se développe rapidement. La loi EGALIM n'est évidemment pas la première loi sur le sujet des relations entre producteurs et grande distribution. Il y a une sorte de fatalité ; c'est toujours la grande distribution ou les centrales d'achat qui finissent par imposer leur point de vue à l'ensemble des acteurs.

Pour le bio, le cadre réglementaire est principalement européen mais repose également sur des déclinaisons nationales. Les réglementations nationales sont en effet parfois plus contraignantes que le cadre européen. Certains évoquent le cas de la culture de la tomate qui, en France, est davantage encadrée que chez certains de nos partenaires. Cela a donné lieu à des débats au sein du comité national de l'agriculture biologique.

La question du rôle des services de l'État et de l'urbanisme est intéressante et a été soulevée par un certain nombre d'élus locaux ; l'État freinerait les installations. Il me semble que tel n'est pas le cas et qu'en réalité, il s'agit de maintenir un équilibre complexe entre maintien du foncier agricole et poursuite des installations de populations dans nos communes.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Sur l'exécution des aides, on se souvient des avances de trésorerie remboursables. Elles ont mal joué pour le bio et la grande

distribution a dû prendre le relais massivement. Comme elle fait des marges plus importantes sur ces produits, elle a tout intérêt au développement du secteur.

Dans le domaine du bio, la confiance joue un rôle clef et doit pouvoir reposer sur les deux principales instances, l'institut national des origines et de la qualité (INAO) et l'Agence Bio. Les contrôles de l'INAO sont externalisés à des entreprises privés et sont insuffisamment contrôlés. Par ailleurs, l'INAO revisite actuellement la carte du Bourgogne et risque d'exclure de l'appellation le chablis et l'auxerrois mais en revanche inclurait le beaujolais. Cela n'a aucun sens.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. - La Cour des comptes de l'Union européenne a rendu un rapport en 2019. Elle constate des améliorations sur un certain nombre de sujets mais pointe également un certain nombre d'insuffisances, concernant principalement la traçabilité et le niveau des contrôles. Les échanges d'informations doivent être renforcés au sein de l'Union européenne.

La commission autorise la publication de la communication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 15.

Mercredi 5 février 2020

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 40.

Proposition de résolution européenne sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons aujourd'hui, en application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 2 du Règlement, sur le rapport de M. Jean-François Rapin, la proposition de résolution européenne présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quater* du Règlement, par MM. Jean Bizet et Simon Sutour, sur le cadre financier pluriannuel, prévu pour les années 2021 à 2027.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Notre commission a eu l'occasion à plusieurs reprises d'évoquer ce sujet important, notamment lors de l'examen du projet de loi de finances et de l'évaluation du montant de la contribution française au budget européen, dont notre collègue Patrice Joly est rapporteur spécial. L'adoption du prochain cadre financier fixera les plafonds de dépenses annuels de l'Union européenne et déterminera l'évolution du montant de notre contribution nationale pour les sept prochaines années, ainsi que le volume des dépenses européennes dont notre pays pourrait bénéficier.

Comme vous le savez, il y a maintenant plus de dix-huit mois, en mai 2018, la Commission européenne a présenté ses propositions relatives au prochain cadre financier, ouvrant ainsi le bal des négociations entre les États membres. L'exercice est difficile, car la procédure d'adoption requiert l'unanimité des États membres au Conseil. Ces négociations ne sont en réalité que le premier « round », car il nous faudra ensuite adopter le volet « ressources » de l'Union qui, contrairement au volet « dépenses », devra être ratifié par l'ensemble des États membres, et prendra en France la forme d'un projet de loi d'approbation.

La Commission européenne a proposé un budget pour la période 2021-2027 s'élevant à 1 135 milliards d'euros en crédits d'engagement, ce qui correspond à 1,11 % du revenu national brut (RNB) de l'Union. Afin de comparer ce montant au volume de l'actuel cadre financier pluriannuel, il est nécessaire de neutraliser la participation du Royaume-Uni et les modifications de l'architecture budgétaire proposées. Sous ces réserves méthodologiques, en euros constants de 2018, c'est-à-dire corrigés de l'inflation, et en crédits d'engagement, le volume proposé par la Commission européenne est supérieur de 5 % à l'actuel cadre financier pluriannuel.

En réalité, cette légère progression masque de grandes disparités entre les politiques de l'Union européenne. En effet, la Commission européenne a souhaité renforcer les crédits alloués aux « nouvelles priorités », telles que la recherche, la sécurité, le contrôle des frontières ou encore Erasmus, dont les crédits d'engagement augmentent respectivement de 30 %, 23 %, 207 % et 92 %. La France souscrit au financement de ces priorités qui visent à répondre aux défis de l'Union européenne.

En revanche, la Commission européenne a proposé d'importantes coupes budgétaires pour les politiques traditionnelles, à savoir la politique agricole commune (PAC), la politique maritime et la politique de cohésion, qui voient leurs crédits d'engagement diminuer respectivement de 15 % et de 10 %.

Dans quelle mesure ces réductions affecteraient-elles la France si les propositions de la Commission européenne étaient adoptées sans modification ? La direction du budget nous a indiqué que l'enveloppe allouée à la France au titre de la politique de cohésion serait de 16 milliards d'euros, soit une réduction de 5 % en euros constants. La France recevrait 46,6 milliards d'euros au titre du premier pilier de la PAC, soit une réduction de 8,6 %, et une enveloppe de 7,5 milliards d'euros pour le second pilier, soit une baisse de 12 %. Il convient de souligner l'importance de ces réductions budgétaires.

Par ailleurs, la Commission européenne a formulé plusieurs propositions visant à introduire un panier de nouvelles ressources propres, composé d'une fraction de 20 % des recettes du marché d'échange des quotas carbone, une contribution de 3 % sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS), et d'une contribution calculée sur la quantité d'emballages plastiques non recyclés par les États membres.

À la suite de mes échanges avec la direction du budget, je souhaiterais formuler deux observations quant à ce panier de nouvelles ressources. D'une part, les recettes potentielles issues de ces nouvelles ressources ne sont pas réellement de nature à réduire la part des contributions nationales des États membres. Par exemple, elles pourraient ne rapporter que 3 milliards d'euros environ par an pour les quotas carbone. La mise en œuvre d'ACCIS n'a pas fait l'objet d'un chiffrage précis, compte tenu des difficultés rencontrées pour sa mise en œuvre depuis près de dix ans. D'autre part, ces ressources ne constitueraient pas réellement de « l'argent frais », au sens de ressource supplémentaire. Les recettes issues des quotas carbone sont aujourd'hui affectées aux budgets nationaux : il s'agirait donc uniquement d'une réaffectation au profit de l'Union européenne. De la même façon, la ressource « plastique » ne porte pas bien son nom : il s'agit en réalité de moduler les contributions nationales en fonction du taux de recyclage de chaque État membre.

Toutefois, ces propositions n'en demeurent pas moins intéressantes et constituent des pistes de réflexion afin de diversifier et augmenter les ressources propres de l'Union européenne et de contenir la progression de la part des contributions nationales.

Enfin, la Commission européenne propose deux évolutions qui pourraient avoir des conséquences significatives sur le montant de notre contribution nationale. Profitant du retrait du Royaume-Uni, elle propose la suppression totale des rabais au cours du prochain cadre financier pluriannuel, et l'abaissement à 10 % du taux de retenue appliqué au titre des frais de perception des droits de douane. Sur ce dernier point, il faut relever que lorsque les droits de douane reversés par un État membre au budget de l'Union augmentent, sa contribution nationale diminue, car il s'agit d'une ressource d'équilibre. Ainsi, cette proposition se traduirait pour la France par une diminution d'environ 230 millions d'euros par an en moyenne de sa contribution nationale.

Comme vous le savez, les propositions de la Commission européenne n'ont pas fait l'unanimité. Le Parlement européen s'est exprimé à plusieurs reprises en faveur d'un niveau de dépenses plus élevé, fixé à 1,3 % du RNB de l'Union européenne. Afin de faire progresser les négociations, la présidence finlandaise du Conseil a proposé une nouvelle « boîte de négociations » en décembre dernier, sans pour autant convaincre les États membres. Si cette nouvelle proposition satisfait certaines de nos demandes, notamment en augmentant de 10 milliards d'euros l'enveloppe allouée au second pilier de la PAC, elle est très insatisfaisante sur d'autres sujets, en particulier sur le fonds européen de la défense pour lequel une réduction de moitié est proposée. Une proposition de résolution européenne sur ce sujet sera d'ailleurs examinée aujourd'hui par la commission des affaires étrangères et de la défense.

Aujourd'hui, le temps presse. Maintenant que les incertitudes liées au Brexit tendent à se dissiper, et que la nouvelle Commission européenne a pris ses fonctions, un accord rapide est nécessaire pour éviter les retards rencontrés au début de l'actuelle programmation financière. Le nouveau président du Conseil européen, Charles Michel, tiendra le 20 février un sommet réunissant les États membres pour tenter de trouver un accord.

La présente proposition de résolution européenne s'inscrit dans ce contexte particulier. Il a semblé indispensable que le Sénat formalise sa position sur ces négociations. Depuis leur début, le Sénat a adopté plusieurs résolutions européennes sectorielles, relatives à la PAC, la politique de cohésion, le budget dédié à la recherche, ou encore la politique spatiale. Je ne reviendrai pas sur le contenu de ces résolutions qui ont fait l'objet d'un large consensus, et dont la teneur est reprise dans la présente proposition de résolution européenne.

Au-delà de l'exercice de synthèse, la présente proposition de résolution vise à prendre position sur de nouveaux sujets tels que les ressources propres, ou encore l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité. Son équilibre général est le fruit d'un travail de compromis, pour lequel je tiens à saluer nos collègues Jean Bizet et Simon Sutour.

Comme je l'ai déjà exprimé devant la commission des affaires européennes, ma conviction est la suivante : ce que nous n'accomplirons pas au niveau de l'Union européenne, nous devons nécessairement le prendre en charge au niveau de chaque budget national, en particulier dans des domaines aussi stratégiques que la recherche, l'innovation, et la défense. La véritable « valeur ajoutée européenne » constitue ce que nous pourrions faire à l'échelle nationale, mais de manière moins pertinente et moins efficace qu'en unissant nos financements à l'échelle européenne. En matière de politique spatiale par exemple, sur laquelle j'ai réalisé un rapport d'information avec notre collègue André Gattolin, nous avons tous en tête la réussite du savoir-faire européen au travers des projets Galileo et Copernicus.

Pour autant, l'équation budgétaire est complexe à résoudre. Les finances publiques de l'ensemble des États membres de l'Union européenne sont soumises à de fortes contraintes. Or, le retrait du Royaume-Uni, l'un des principaux contributeurs nets au budget européen, entraîne une perte de ressources estimée à 10 milliards d'euros environ par an. S'il semble difficile, dans ce contexte, de réduire à court terme la part des contributions nationales dans le financement de l'Union, celles-ci doivent suivre une trajectoire maîtrisée. Je vous rappelle que la direction du budget estime que les propositions de la Commission européenne se traduiraient déjà par un ressaut de la contribution annuelle de la France de près de 7 milliards d'euros, soit une augmentation annuelle de près de 30 %. Les orientations du Parlement européen pourraient se traduire par un ressaut de 8,6 milliards d'euros.

Dans cette perspective, outre des amendements rédactionnels, les amendements que je vous propose ne modifient pas l'équilibre de la proposition de résolution, mais visent à la compléter sur les aspects qui sont au cœur de la compétence de notre commission, en rappelant que les dépenses de l'Union doivent s'inscrire dans une démarche de performance budgétaire et en insistant sur la nécessité de se mobiliser davantage en matière de lutte contre la fraude aux fonds européens afin d'éviter les « points de fuite » du budget européen et d'engager plus efficacement des dépenses ; en insistant davantage sur le contexte particulier dans lequel s'inscrivent ces négociations, à savoir la perte du financement du Royaume-Uni ; en faisant de la fin des mécanismes de compensation ou « rabais » une priorité avant même la recherche de nouvelles ressources, sachant que certains États membres y sont opposés, alors que ce système de correction n'a plus lieu d'être après le départ du Royaume-Uni ; en prenant acte du fait que la contribution assise sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés est désormais exclue par les États membres du panier de nouvelles ressources propres ; enfin, en regrettant plus fermement le manque d'ambition de l'instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité.

M. Jean Bizet. – Je salue le rapport de notre collègue Jean-François Rapin, membre comme moi à la fois de la commission des affaires européennes et de la commission des finances. Je ne sais pas si Charles Michel, le 20 février prochain, réussira son pari, l'exercice du cadre financier pluriannuel devenant de plus en plus difficile, cette année plus encore avec le départ du Royaume-Uni. Le Parlement européen, vous le savez, peut le rejeter ou l'accepter, mais pas l'amender. Le plafond de 1,3 % du RNB semble inatteignable, les vingt-sept n'étant pas prêts à accepter une telle augmentation, mais celui de 1,11 % serait déjà honorable. Je regrette par ailleurs l'absence de ressources propres dignes de ce nom ; le rapport Monti n'a guère eu de répercussion.

La baisse des fonds de cohésion reste malgré tout limitée. En revanche, les crédits de la PAC doivent être comparés aux concours publics à l'agriculture des autres « États-continentaux », qui augmentent régulièrement. C'est une question stratégique. La proposition finlandaise d'ajouter 10 milliards d'euros sur le second pilier, qui suppose un cofinancement national, ne me satisfait pas. Il conviendrait d'augmenter plutôt le premier pilier. Le second pilier concerne l'environnemental, or les transferts entre les deux piliers sont possibles. Nos amis Polonais, par exemple, se focalisent sur le premier pilier ; l'environnemental n'entre pas dans leur réflexion profonde. Des distorsions de concurrence intraeuropéennes sont ainsi en train de naître. Le transfert de ces 10 milliards d'euros sur le premier pilier serait intéressant pour le monde agricole.

La question de la suppression des rabais est posée, ce qui est courageux politiquement puisque cinq États membres, dont l'Allemagne et les Pays-Bas, y sont opposés. Il serait pourtant irrationnel de les maintenir après le départ du Royaume-Uni.

Enfin, compte tenu de la baisse des fonds publics, je tiens à saluer la pertinence des fonds européens pour les investissements stratégiques, qui permettent de mobiliser de l'argent privé, sécurisé par le cautionnement de fonds publics. C'est une excellente approche.

Mes chers collègues, je fais pleinement confiance au rapporteur pour amender et porter cette proposition de loi européenne.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette PPRE apparaît dans un « *timing* » parfait, quasiment au lendemain du « *Brexit* ». Je veux souligner, à mon tour, la baisse d'un certain nombre de crédits, notamment ceux de la défense, de la politique spatiale, de la cohésion des territoires ou encore du premier pilier. Cela pose la question des ressources propres de l'Union. Je sais bien qu'elle n'est pas très populaire, mais il me semble que la TVA, un impôt commun à tous les États membres, serait un bon instrument.

Si l'on s'attaquait à la fraude massive à la TVA – problème sur lequel, avec Philippe Dallier nous nous alarmons depuis des années, mais le Gouvernement semble le découvrir – nous pourrions peut-être disposer d'un levier. La bonne application de la TVA au e-commerce représenterait notamment un gisement de ressources considérable pour les États.

M. Patrice Joly. – Dans le désordre mondial actuel, nous avons besoin d'une Europe forte. Le budget européen est victime d'un effet de ciseaux, avec simultanément la survenance du « *Brexit* » et l'émergence de politiques nouvelles, comme la lutte contre les désordres écologiques. Les priorités proposées nous inquiètent, notamment pour les territoires ruraux, avec la baisse des crédits consacrés à la PAC. Or les exploitations ont justement besoin d'être accompagnées dans leur conversion pour faire face aux nouveaux enjeux.

Nous avons également identifié des risques de fracture territoriale avec la baisse des crédits de la cohésion et du développement rural.

Le Pacte vert doit avoir pour vocation de prendre en compte les aspects sociaux derrière les enjeux écologiques. À cet égard, nous insistons pour que le Fonds de transition ait une véritable fonction sociale.

Il est absolument nécessaire de mettre en œuvre des politiques contracycliques. La présidente de la Commission européenne a notamment évoqué un système d'assurance chômage européen. Qu'en est-il exactement ?

Enfin, nous avons besoin de garanties sur le Fonds social européen, notamment à la suite des fusions de plusieurs programmes évoquées pour le prochain cadre financier pluriannuel.

M. Bernard Delcros. – Je m'inquiète également des équilibres à l'intérieur de ce budget et de la baisse des crédits affectés à la PAC des 1^{er} et 2^e piliers, ou au Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Les enjeux sociaux de la mutation agricole sont essentiels. Le message envoyé est très mauvais. La société a besoin de sa ruralité. Ces équilibres peuvent-ils encore évoluer ?

M. Marc Laménie. – Notre pays fait partie des principaux pays contributeurs, il convient de la souligner. A-t-on une estimation du montant de la fraude à la TVA et aux fonds européens ?

Mme Nathalie Goulet. – Je reviens sur la fraude à la TVA. Il faudrait que la résolution impose aux États d’avoir des logiciels de détection précoce. La France est en retard à ce sujet.

Au-delà, il y a un problème plus général de fraude aux fonds européens, notamment dans ses relations avec des pays tiers voisins. Nous devrions consacrer un passage à l’Office européen de lutte antifraude (OLAF), qui est le plus à même de lutter efficacement contre la fraude aux subventions.

M. Yannick Botrel. – Je m’interroge sur les clés de répartition entre les 1^{er} et 2^e piliers de la PAC, notamment au regard de la position de la Pologne. J’aimerais comprendre le mécanisme. La France dispose-t-elle d’une marge de manœuvre ?

M. Éric Bocquet. – Dispose-t-on d’éléments de bilan du cadre financier pluriannuel en cours et des précédents ? En clair, existe-t-il l’équivalent de notre loi de règlement ?

Comme mes collègues, je suis très inquiet sur la PAC. Plus globalement, ce cadre s’inscrit dans le dogme généralisé de la maîtrise des finances publiques, que nous ne partageons pas.

Enfin, s’agissant du Brexit, je pense que le plus dur est devant nous. Dans les mois qui viennent, la bagarre va être intense, car le Royaume-Uni va se défendre bec et ongles.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Monsieur le rapporteur général et Mme Nathalie Goulet, notre collègue Patrice Joly a rappelé, dans un récent rapport d’information, que la fraude aux fonds européens conduisait à un préjudice annuel de 390 millions d’euros, mais la fraude est très largement sous-estimée. Pour la fraude à la TVA, l’estimation est encore plus difficile à faire.

Patrice Joly, avant d’imaginer avoir une stratégie d’aménagement du territoire sur le plan européen, il faudrait d’abord que nous en ayons une au plan national... Je suis un « enfant » de la délégation interministérielle à l’aménagement du territoire et à l’attractivité régionale (Datar), qui existait encore quand j’ai débuté ma carrière politique, et je ne cesse de regretter sa disparition.

Nathalie Goulet, pour répondre à vos préoccupations, je proposerai tout à l’heure une rectification de l’un de mes amendements, ce qui devrait vous satisfaire.

Éric Bocquet, chaque année, la Commission européenne publie des rapports financiers, ainsi que la Cour des comptes européenne. Concernant le précédent cadre financier pluriannuel (2007-2013), l’une des principales leçons est la forte progression des « restes à liquider » de l’Union. L’Union européenne peine à exiger et consommer ses crédits.

M. Jean Bizet. – Je me permets de rebondir sur deux points.

S’agissant du développement du e-commerce et de la progression de la fraude à la TVA concomitante, la Commission européenne devrait creuser le sujet, car il y a des gisements de ressources considérables.

En réponse à Bernard Delcros, les crédits du 1^{er} pilier vont directement dans la poche des agriculteurs avec les droits de paiement uniques. Ceux du 2^e pilier sont destinés à l'aménagement rural, mais c'est tout aussi important. À mon sens, il faudrait impliquer davantage la Banque européenne d'investissement (BEI) dans ce domaine, car elle permet de mobiliser des capitaux privés lorsque les fonds publics manquent. Ils peuvent ainsi constituer un effet de levier pour accompagner le développement rural. Cette approche est intelligente pour pallier la baisse des crédits à laquelle nous devrions faire face. Je vous conseille à cet égard d'aller voir ce qui se fait en région Nouvelle-Aquitaine.

EXAMEN DU TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-5 vise à intégrer dans les visas le rapport d'information relatif au prochain cadre financier pluriannuel réalisé par notre collègue Patrice Joly.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-6 vise à souligner plus directement que le contexte politique, institutionnel et budgétaire du Brexit contraint les ressources de l'Union européenne.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-7 vise à rappeler l'importance de la lutte contre la fraude aux fonds européens. Je propose de le rectifier pour tenir compte des observations de Mme Goulet sur le rôle de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

L'amendement COM-7 rectifié est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-8 tend à intégrer les politiques non coopératives en matière fiscale à la réflexion sur la mise en place d'une conditionnalité dans l'accès aux fonds européens.

L'amendement COM-8 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-1 rectifié présenté par notre collègue Victorin Lurel a pour objet de mieux intégrer la dimension ultramarine.

M. Victorin Lurel. – Il s'agit de mieux préciser la place des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), ainsi que de souligner l'importance de l'octroi de mer. La délégation aux outre-mer s'est récemment déplacée à Bruxelles sur ce sujet. Les inquiétudes sont nombreuses sur la politique de cohésion.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je suis favorable à cet amendement.

L'amendement COM-1 rectifié est adopté ; les amendements COM-2 rectifié, COM-3 et COM-4 rectifié deviennent sans objet.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-9 modifie quelques termes employés au sujet de la PAC, et s'aligne sur une rédaction utilisée dans une résolution européenne du Sénat précédemment adoptée.

L'amendement rédactionnel COM-9 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-10 souligne le manque d'optimisme et de volontarisme de l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité tel qu'il est présenté à ce stade des négociations.

L'amendement COM-10 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-11 vise à inscrire la suppression des rabais comme une priorité pour faire face à l'augmentation du niveau de dépenses de l'Union européenne, avant même la création de nouvelles ressources propres.

L'amendement COM-11 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-12 prend acte de la proposition finlandaise de ne pas prendre en compte l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) dans les nouvelles ressources de l'Union pour les années 2021 à 2027.

Mme Nathalie Goulet. – Pourrai-je déposer un amendement pour aborder les problèmes que soulève la politique de voisinage, notamment avec des pays comme le Liban et l'Ukraine ?

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Le délai limite pour déposer des amendements est malheureusement expiré.

M. Vincent Éblé, président. – Nous allons adopter la résolution maintenant. Cette suggestion vient un peu tard, mais il reste la possibilité à un groupe politique qui le souhaiterait de demander l'inscription en séance publique de cette proposition de résolution dans les délais prévus par notre règlement.

L'amendement COM-12 est adopté.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. RAPIN, rapporteur	5	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	6	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	7 rect.	Adopté avec modification

M. RAPIN, rapporteur	8	Adopté
M. LUREL	1 rect.	Adopté
M. THÉOPHILE	2 rect.	Satisfait
M. THÉOPHILE	3	Satisfait
M. THÉOPHILE	4 rect.	Satisfait
M. RAPIN, rapporteur	9	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	10	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	11	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	12	Adopté

Proposition de loi relative aux Français établis hors de France - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission des finances demande à être saisie pour avis de la proposition de loi n° 179 (2019-2020) relative aux Français établis hors de France, présentée par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues, et désigne M. Jérôme Bascher en qualité de rapporteur pour avis.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous informe par ailleurs que la commission des lois, saisie de ce texte, a souhaité nous déléguer l'examen au fond des articles 23 à 30 de la proposition de loi.

Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement

M. Vincent Éblé, président. – Monsieur le directeur général, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, nous entendons ce matin M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD). C'est un plaisir de vous entendre à nouveau, monsieur Rioux, presque un an après votre dernière audition devant notre commission.

Alors que vous occupiez les fonctions de directeur général de l'AFD depuis mai 2016, vous avez été renouvelé pour un second mandat à la tête de l'Agence en mai dernier, sur proposition du président de la République, Emmanuel Macron, et du Premier ministre, Édouard Philippe.

Je vous rappelle, mes chers collègues, que l'Agence française de développement est placée sous une triple tutelle : celle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), mais également celle du ministère de l'économie et des finances, en tant

qu'institution financière spécialisée, et celle du ministère de l'intérieur au titre de ses activités en outre-mer.

Conformément à l'objectif du Président de la République de porter notre aide publique au développement à 0,55 % du revenu national brut, les engagements de l'agence ont augmenté de plus de 60 % depuis 2015, pour atteindre, fin 2019, le montant de 13,9 milliards d'euros. Vous nous indiquerez l'appréciation que vous portez sur cette montée en puissance de l'AFD, et comment votre institution s'est adaptée aux objectifs qui lui sont désormais assignés.

Par ailleurs, il ne vous a pas échappé que de nombreuses interrogations sur les actions menées par l'AFD ont été soulevées par notre commission lors de l'examen du projet de loi de finances de 2020. Vos éclairages sur le pilotage et le budget de l'agence seront les bienvenus, alors même qu'est annoncé pour le mois de mars prochain en conseil des ministres un projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

Le rapporteur général, nos deux rapporteurs spéciaux de la mission « Aide au développement », Yvon Collin et Jean-Claude Requier, voudront certainement vous interroger, ainsi que plusieurs autres de nos collègues. Je rappelle par ailleurs que notre collègue Jean-Marc Gabouty représente le Sénat au conseil d'administration de l'Agence française de développement, aux côtés de Jean-Marie Bockel et Gilbert Bouchet.

Monsieur le directeur général, je vous cède la parole pour un bref propos introductif.

M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement. –

Si la loi sur le développement que vous avez mentionnée est votée, nous formerons un groupe dont la maison mère aura deux filiales, l'une privée, Proparco, l'autre publique, Expertise France. Nos 3 000 collaborateurs sont présents dans 115 pays. Notre logique d'intervention est calquée sur celle de la Caisse des dépôts et consignations, cette « grande sœur » avec qui nous avons passé une alliance. Notre modèle économique est robuste : nous gérons 3 milliards d'euros d'argent public, dont 2 milliards d'euros pris sur le budget de l'État français et 1 milliard d'euros en provenance de la Commission européenne. Le complément tiré des ressources du marché porte notre capacité financière annuelle à 14 milliards d'euros. Cette année, nous avons enregistré 8 milliards d'euros de décaissement. Notre modèle économique est soutenable, puisque nous dégageons chaque année de 150 à 200 millions d'euros de résultat net et que nous versons un dividende à l'État. Quelque 20 % de nos salariés sont de droit privé et la maison ne reçoit aucune subvention de fonctionnement.

Depuis la Conférence sur le climat de 2015, notre politique a gagné un mandat international beaucoup plus fort et notre maison a grandi. Elle a légèrement dépassé sa prévision de l'année dernière, à 14,1 milliards d'euros plutôt que 13,9. Nous avons désormais atteint une taille critique, qu'il nous reste à consolider. L'Afrique est au cœur de notre activité géographique puisqu'elle en représente 50 % ; l'Orient occupe également une place importante, le long des routes de la soie ; nous cherchons à organiser une activité pertinente sur le continent américain, et nous œuvrons aussi dans le département des trois océans qui mêle nos territoires ultramarins et leurs voisins. Nous sommes en train de redynamiser le mandat de l'agence outre-mer.

Avec M. Jean-Yves Le Drian, nous suivons de manière très précise le pilotage du milliard d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires que vous avez voté dans la loi de finances pour 2019, portant ainsi nos ressources à 1,5 milliard d'euros. La priorité est donnée à l'Afrique, pour des activités qui concernent le climat, la gouvernance, ou encore le genre. Nous veillons à travailler avec tous les acteurs, et pas seulement les gouvernements, pour trouver le chemin financier le plus efficace jusqu'aux populations.

L'AFD ne représente qu'un peu moins de 50 % de l'aide publique au développement française qui inclut beaucoup d'autres éléments, comme les contributions multilatérales, l'aide aux réfugiés, l'appui à l'enseignement à l'étranger, ou encore la restructuration de la dette. L'un des prismes qui définit notre action est celui des dons que nous faisons, grâce aux subventions budgétaires que vous votez chaque année. Ces dons vont d'abord au Mali, Burkina Faso, Tchad, ou encore Niger, compte tenu de la crise sahélienne. Notre effort financier doublé de la bonification des prêts concessionnels porte sur le Maroc, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie et la Palestine. Enfin, 14 milliards d'euros d'engagements financiers vont vers des pays émergents, dont le Brésil, l'Indonésie, la Chine ou le Mexique.

Dans les pays du Sahel, nous avons divisé par deux les temps d'instruction des projets compte tenu de l'urgence à agir. Nous travaillons selon le mode dit « 3D » – diplomatie, défense, développement. Nous avons engagé 700 millions d'euros l'année dernière dans cette zone.

En 2020, le débat sur la loi d'orientation et de programmation pour le développement devrait permettre de redéfinir le dispositif de pilotage politique et opérationnel de l'AFD. Un nouveau contrat d'objectifs et de moyens est en cours de discussion. La commission de la défense et des affaires étrangères du Sénat en sera saisie, puis l'on définira le projet d'entreprise de notre agence, en revisitant tous les piliers, systèmes d'information, statut du personnel, efficacité des interventions.

L'évaluation est une priorité. La création d'une commission indépendante dédiée est à l'étude, qui pourrait observer de façon parfaitement transparente et objective les versements opérés. Notre palier d'engagements devrait rester à peu près le même à 14,1 milliards d'euros, l'an prochain, mais nous souhaitons passer de 6,3 à 8,6 milliards d'euros de décaissement de dons pour progresser sur la mise en œuvre des projets.

J'aspire à ce que notre maison ne soit pas pilotée uniquement par son volume financier, mais aussi par l'impact de ses actions. Nous devons pouvoir vous rendre des comptes sur les changements réels que nous aurons permis, qu'il s'agisse du nombre de jeunes filles scolarisées ou de l'accès à l'eau potable et à l'électricité. Je souhaite également que nous puissions être jugés sur notre capacité à mobiliser et à orienter nos grands partenaires internationaux, la Banque mondiale, le Fonds vert pour le climat, ou bien encore l'Union européenne, mais aussi les collectivités territoriales françaises et les organisations de la société civile.

Nous essaierons de vous rendre des comptes très précis sur les montants mobilisés. Si l'on ajoute la ressource de marché au 1,5 milliard d'euros de dons voté l'an dernier, le financement atteint 11,5 milliards d'euros. En mobilisant nos partenaires, ce montant pourrait tripler, pour atteindre 30 milliards d'euros d'actions à l'étranger au service, bien sûr, des priorités politiques et de l'influence de notre pays. Voilà pourquoi il est

intéressant de mesurer notre performance, à la fois dans son impact et dans la mobilisation des acteurs.

M. Vincent Éblé, président. – Un article de l'avant-projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales prévoit la création d'une commission indépendante d'évaluation placée auprès de la Cour des comptes. S'agit-il d'affaiblir la mission constitutionnelle de contrôle et d'évaluation dévolue au Parlement pour une politique publique particulière ? La Cour des comptes est-elle vraiment capable d'apporter des éléments de garantie pour une expertise internationale ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dans la loi de finances, nous nous étions interrogés sur le modèle des prêts, notamment au Brésil ou à la Chine. Pour ces pays, dont on ne peut plus dire qu'ils sont émergents, la logique est ni de dons, ni de prêts bonifiés. Les conditions de vos prêts sont-elles un peu plus favorables que sur les marchés, en termes de durée par exemple ? Pour quelles raisons des pays qui n'ont pas de problèmes de liquidités sont-ils amenés à emprunter à l'AFD ? Par ailleurs, quel est votre mode de rémunération ? Vous rémunérez-vous sur la marge ou recevez-vous des commissions pour les frais de dossier ou l'expertise technique ? Enfin, existe-t-il des contentieux sur ces prêts ? Sont-ils tous remboursés ou certains se transforment-ils comme on l'a vu par le passé ?

En ce qui concerne les implantations immobilières, travaillez-vous en synergie avec les implantations de la France, notamment son réseau diplomatique ?

Quant à votre action au Sahel, on ne peut que l'approuver, compte tenu de la crise migratoire que nous connaissons et de l'extrême pauvreté de ces pays.

M. Rémy Rioux. – La moitié des projets achevés cette année seront évalués et tous les résultats de ces évaluations seront publiés sur le site internet de l'agence, en toute transparence. Bien évidemment, nous sommes favorables à un mode d'évaluation externe qui contribuera à nourrir le débat public et à donner de la crédibilité à nos interventions, mais aussi à les modifier en fonction des enseignements tirés.

En tant que directeur général d'un établissement public, je ne me permettrai pas de commenter les dispositions de la loi à venir, d'autant que je suis aussi conseiller maître à la Cour des comptes. Cependant, il me semble que ce sera non pas la Cour des comptes qui conduira l'évaluation, mais une entité hébergée par cette institution avec des moyens et des compétences propres, y compris celle d'analyser des projets à l'étranger. Il revient évidemment au Parlement et au Gouvernement de se prononcer.

L'AFD procède selon deux logiques d'intervention assez différentes. Dans les pays les plus pauvres, nous intervenons sous forme de dons ou produits avec des taux très bonifiés. Notre logique, non lucrative, est le développement et la solidarité. Nos interventions dans les pays émergents, et en particulier dans les plus grands émergents, sont très différentes. L'an dernier, nous avons beaucoup travaillé avec le Brésil, non pas avec le gouvernement fédéral, mais exclusivement avec les banques publiques. La logique est moins celle de la lutte contre la pauvreté ou de la gestion de crise que celle de la préservation du bien commun et du dialogue sur des sujets comme le climat, par exemple.

Quant aux Chinois, ils achètent des obligations émises par l'AFD qui y gagne au passage, puisque nous rémunérons ces obligations à des taux faibles et que nous en chargeons nos prêts avec une marge de risque et des commissions d'engagement. Les Chinois ne

négocient pas extrêmement durement les conditions de rémunération. Pourquoi ? Parce que les Chinois souhaitent développer un lien et un dialogue avec la France.

Par exemple, les Chinois, qui ont étudié toutes les législations du monde sur la protection de la nature et de la biodiversité, considèrent que la législation française est la meilleure en la matière. Nous l'avons donc adaptée pour la Chine. Quand un projet est réussi en Chine, cela entraîne cinquante autres dans tout le pays l'année suivante.

J'ai fait la même expérience au mois de juin dans le domaine du charbon. Je me suis rendu dans la commune chinoise où se trouve la plus grande mine d'Asie. Les Chinois se sont tournés vers nous parce que nous avons mis en œuvre un pacte charbonnier et fermé nos mines en 1994, parce que nous avons une expérience unique au monde dans ce domaine. Sachant qu'il leur faut engager la lutte contre le changement climatique, ils ont fermé mille mines. Ils se sont intéressés à Loos-en-Gohelle, commune où se trouvent les deux plus hauts terrils d'Europe, et dont le maire, Jean-François Caron, désormais député européen, a pris un virage « développement durable ». Le maire de cette commune chinoise cherchait à établir un lien avec une commune française, par le biais de l'AFD, pour savoir comment fermer une mine. Cet échange était très enrichissant.

Par ailleurs, notre taux de « *non performing loan* » est assez bas, il est de 2 % ou 3 %.

Lorsque nous octroyons des prêts aux gouvernements, on les suit comme n'importe quel prêt, sachant que l'on peut s'appuyer sur le mécanisme du Club de Paris si une restructuration de la dette est nécessaire. En revanche, quand nous consentons des prêts à des collectivités locales, à des entreprises, le sinistre figure dans les comptes de l'AFD au premier euro. Nous appliquons évidemment la réglementation prudentielle d'une banque, les règles de Bâle III, et nous sommes régulés par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Dans le domaine immobilier, nous voyons au cas par cas, en fonction des besoins opérationnels. Si nous pouvons nous installer dans l'ambassade, c'est très bien. C'est de toute façon désormais souvent une nécessité, pour des raisons de sécurité.

- Présidence de M. Philippe Dominati, vice-président -

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a annoncé à l'automne dernier avoir créé un comité de pilotage avec l'AFD afin de faire régulièrement le point sur l'activité de votre agence. Quelles ont été ses premières conclusions ? À quelle fréquence ce comité se réunit-il ? Les modalités de coordination avec le Quai d'Orsay sont-elles appelées à évoluer au cours de l'année 2020 ?

Le budget de 2020 prévoit une réduction des ressources permettant à l'AFD d'octroyer des dons. Pouvez-vous nous présenter un panorama rapide des dons en 2019 ? Quelle appréciation portez-vous sur cet arbitrage ?

Enfin, pourquoi les aides de la France aux pays étrangers sont-elles déliées et n'entraînent-elles pas automatiquement en contrepartie l'intervention d'une entreprise française ?

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – En novembre dernier, nos collègues députés Laurent Saint-Martin et Jean-Louis Warsmann ont remis à la ministre de la

justice, Nicole Belloubet, un rapport sur le dispositif d'identification, de confiscation et d'affectation des avoirs criminels. Ce sujet a fait également l'objet d'une proposition de loi adoptée par le Sénat à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Sueur. Ce rapport propose notamment que le Quai d'Orsay puisse conclure un accord de restitution avec le pays dont les fonds ont été détournés, puis que l'AFD se charge de réallouer ces fonds à des actions du développement. Qu'en pensez-vous, sachant que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pourrait piloter directement la restitution de biens mal acquis ? À combien pourrait s'élever le flux financier que l'AFD aurait à gérer ?

Pourriez-vous nous présenter l'évolution des engagements de Proparco, une filiale de l'AFD investissant dans les PME et institutions financières à travers le monde ? Dans quelle mesure l'action de Proparco permet-elle de soutenir le développement des PME françaises à l'étranger ?

M. Rémy Rioux. – Le comité de pilotage se réunit tous les deux mois, en présence du cabinet du ministre et de la direction générale de la mondialisation. Je m'y rends avec Jean-Pierre Marcelli, directeur exécutif des opérations de l'AFD. Cela nous permet de nous assurer périodiquement des priorités politiques, de programmer les crédits, d'évoquer les questions d'évaluation et de décaissement. Un comité de ce genre a également été instauré avec la ministre des outre-mer sur les sujets ultramarins. Ce sont des instruments très précieux de pilotage de l'agence.

Le montant des autorisations d'engagement voté par le Parlement pour les dons de l'AFD a été réduit dans la loi de finances de 2020. Nous nous ajustons évidemment. En revanche, le montant des crédits de paiement a lui fortement augmenté : il est passé de 327 millions d'euros à 465 millions d'euros dans le programme 209. Nous avons donc les moyens de mettre en œuvre les montants engagés. Notre niveau d'engagement se situe toujours autour de 14 ou 15 milliards d'euros, ce qui est un montant élevé.

Nous allons évidemment chercher de façon très dynamique les ressources européennes. Nous serions critiquables si nous substituions de la ressource budgétaire nationale à de la ressource budgétaire européenne. Cela ne s'est absolument pas passé depuis que je suis directeur général. Au contraire, on se sert de la ressource budgétaire que vous votez pour la démultiplier en mobilisant l'argent européen ou international. Nos marges de manœuvre sont importantes, nous sommes la première agence européenne à mobiliser les fonds européens.

Le déliement fait l'objet d'un débat récurrent. La décision a été prise par le gouvernement français au début des années 2000 de délier les financements internationaux de l'AFD. Cette décision nous a permis de nouer des partenariats avec nos pairs et de nombreux acteurs. Les entreprises françaises ont compris que la capacité démultiplicatrice de l'AFD leur permet d'avoir accès à des marchés de taille beaucoup plus importante. Leur pourcentage de chances de remporter un marché est moindre, mais le gâteau est beaucoup plus grand. Au début des années 2000, les financements de l'AFD s'élevaient à 1 milliard d'euros, contre 14 milliards d'euros aujourd'hui. Notre capacité à mobiliser d'autres financeurs est vraiment démultipliée. Les entreprises françaises ont compris cette dynamique. Le groupe Vinci regagne des marchés, y compris face à des entreprises chinoises, grâce à des financements de l'AFD, de la Banque mondiale ou d'autres institutions. Le contexte concurrentiel est aujourd'hui différent de celui d'il y a quinze ans.

Par ailleurs, notre responsabilité est d'embarquer les entreprises françaises en Afrique. Je me réjouis qu'elles gagnent les marchés de l'AFD. Je souhaite que des acteurs français s'engagent, investissent, fassent du développement durable dans l'ensemble des pays du Sud.

L'Afrique représente 50 % de l'activité de l'agence. Nous cherchons à conserver la moitié de notre activité en Afrique, même si ce n'est pas toujours facile, mais nous y parvenons pour l'instant. Par ailleurs, on essaie de changer la perception que l'on a de l'Afrique en France. À cet égard, nous venons de publier un livre sur l'économie africaine. Outre un chapitre conjoncturel, il contient des chapitres thématiques, sur les villes, les migrations, sur la base de données consolidées. La grande injustice qu'on fait à l'Afrique, qui déforme la vision que nous en avons, c'est qu'on la coupe en deux : d'un côté l'Afrique du Nord, de l'autre l'Afrique subsaharienne. On ne fait jamais l'addition des deux. Quand les gens parlent de l'Afrique, ils parlent en fait de l'Afrique subsaharienne. Personne ne sait ainsi que la population et la richesse de l'Afrique sont équivalentes à celle de l'Inde aujourd'hui. Tout le monde pense que l'Inde est un marché très important, mais que l'Afrique est un marché beaucoup plus difficile. Il faut donc changer les perceptions. Personne ne sait non plus que la zone en Afrique où le taux de croissance est le plus élevé est le Sahel – il est de 5,5 % en ce moment. Peut-être y a-t-il de l'insécurité dans le Sahel parce qu'il y a de la croissance.

Sur les biens mal acquis, notre seul message est le suivant : nous sommes votre agence, si le Parlement vote un dispositif en la matière, nous le mettrons en œuvre. Nous avons l'habitude de gérer la restitution de fonds à des pays – je pense aux contrats de désendettement et de développement –, avec une gouvernance permettant de les affecter à des projets de développement, dont on vérifie les effets et la qualité. J'ai lu que les biens mal acquis représentaient 150 millions d'euros, lesquels pourraient être restitués et orientés vers des projets de développement. On peut aussi imaginer que d'autres institutions de développement, comme la Banque mondiale ou la Banque africaine de développement puissent être chargées de cette restitution pour les autorités françaises, si les États sont d'accord.

Proparco est la filiale de l'AFD qui finance les entreprises du Sud. Elle est très active, avec un résultat de 2,5 milliards d'euros. Son directeur général Grégory Clemente se tient à votre disposition si vous souhaitez qu'elle vous soit présentée.

L'AFD n'accorde plus de financements aux entreprises, Proparco est donc le guichet pour les entreprises du Sud qui se tournent vers la France. D'un point de vue stratégique, l'objectif est de rapprocher Proparco de l'AFD, de mesurer beaucoup plus précisément son impact, de lui confier aussi des ressources budgétaires afin de lui permettre d'intervenir auprès d'entreprises plus fragiles – des PME, des start-up. Une initiative *Choose Africa* – le pendant de *Choose France* – a été mise en œuvre, avec un plan de prêts et d'investissements à hauteur de 2,5 milliards d'euros sur quatre ans. On articule l'action de BPI France, qui finance les entreprises françaises, et celle de l'AFD et de Proparco, qui financent les entreprises africaines. Tout l'art entre nos deux maisons est de se passer les clients et de créer le maximum de liens positifs pour notre tissu économique et celui des pays concernés.

M. Philippe Dallier. – Ma question porte sur les subventions que vous accordez parfois pour l'organisation de manifestations en France. En juillet 2018, vous avez accordé 1,15 million d'euros de subventions pour l'organisation, à Grenoble, d'une université d'été

solidaire et rebelle des mouvements sociaux et citoyens. Sur la base de quels éléments le conseil d'administration de l'AFD a-t-il accordé cette subvention ?

Par ailleurs, au cours de cette université d'été, BDS – Boycott, désinvestissement, sanctions –, le mouvement ayant pour objectif d'inciter au boycott d'Israël et dont les activités sont illégales en France, a organisé un atelier qui visait « à présenter les campagnes en cours contre les banques françaises ayant des liens avec des banques et entreprises israéliennes ». N'êtes-vous pas gêné que de l'argent public soit utilisé pour l'organisation de ce genre de manifestation ?

M. Antoine Lefèvre. – Sur la question des biens mal acquis, j'ai été rapporteur de la proposition de loi déposée par Jean-Pierre Sueur. Quelles modalités de restitution aux États concernés des sommes confisquées envisagez-vous ? Par ailleurs, y a-t-il une articulation entre l'aide française au développement et celle de l'Union européenne, avec une instance spécifique ?

M. Éric Bocquet. – Pourriez-vous nous communiquer la liste des prêteurs auxquels vous empruntez pour assurer votre financement ? Comment votre soutien à des projets en Palestine, qui est très intéressant, est-il apprécié par l'État voisin, Israël ?

M. Rémy Rioux. – Le guichet de financement de la société civile confié au groupe AFD en 2009 atteint aujourd'hui environ 100 millions d'euros chaque année et mobilise les ONG françaises. Parmi les missions du comité ONG qui en assure la gouvernance – les ministères y sont représentés – figure l'éducation au développement durable et aux enjeux climatiques. Le comité subventionne des actions de sensibilisation. Les ONG concernées financent ensuite des festivals ou des actions. Des réunions publiques peuvent se tenir dans ce cadre. L'une, à Grenoble, portait en effet sur un sujet contraire à la loi. Nous avons modifié nos procédures depuis lors, en rappelant la loi dans les conventions. Mais il me semble important de pouvoir débattre des grands sujets internationaux.

M. Philippe Dallier. – Mais, selon un article du journal *L'Opinion*, la subvention concernait spécifiquement l'organisation du festival en question.

M. Rémy Rioux. – Non. Elle a été accordée à un collectif d'ONG françaises pour ses activités annuelles. Nous n'avons pas reçu de demande spécifique pour le financement de cet événement précis. Je vous transmettrai les éléments dont nous disposons alors.

Nous sommes au début de la réflexion sur les biens mal acquis. Nous avons échangé avec la mission parlementaire à l'Assemblée nationale, ainsi qu'avec *Transparency International*. Pour intervenir, nous avons besoin d'un accord intergouvernemental, ce qui peut soulever des difficultés dans certains pays, avec un mandat officiel et des éléments d'immunité. La gouvernance doit permettre d'identifier les projets et de vérifier qu'ils bénéficient bien aux populations locales. Cela impliquera de passer par des organisations de la société civile présentes dans le pays en question. Il faudra un dispositif renforcé en matière de transparence et une rémunération adaptée. Nous sommes à votre disposition pour y travailler. Nous avons l'expérience des contrats de désendettement et de développement. Nous sommes intervenus en Côte d'Ivoire et au Cameroun pour des sommes beaucoup plus importantes.

Depuis quelques années, nous avons construit une relation de confiance avec la Commission européenne, qui nous délègue de plus en plus de fonds. Nous indiquons à nos interlocuteurs que nous avons tous les outils pour répondre à leurs priorités politiques. Jusqu'à

présent, le dialogue s'effectue projet par projet ; il est donc un peu parcellaire. Je milite pour aller un cran plus loin, avec une délégation non plus de 10 millions d'euros, mais de 100 millions d'euros. Pour vous, ce serait politiquement plus présentable. Il faudrait évidemment des exigences de résultats pour s'assurer que l'argent du contribuable européen est bien employé. Peut-être un comité plus stratégique serait-il utile.

Je vous transmettrai la liste de nos prêteurs. Il y a beaucoup d'investisseurs institutionnels. Nous sommes la première entité publique française à avoir émis un *green bond* en 2014. Nous le faisons régulièrement depuis. Ce marché est même plus bas que celui des obligations normales. Il y a aussi des emprunteurs étrangers, comme la Chine.

Nous vous communiquerons la fiche de nos actions en Palestine, qui sont menées dans le cadre des relations que la France entretient avec les Territoires palestiniens et Israël.

Mme Sylvie Vermeillet. – Pourquoi n'évaluer que 50 % des projets achevés en 2020 ? Comment la sélection s'opérera-t-elle ? Par ailleurs, quels sont à vos yeux les projets les plus pertinents et les plus performants ? Et ceux qu'il ne vous paraît pas utile de reconduire ?

M. Gérard Longuet. – Avez-vous un indicateur de la part d'entreprises françaises bénéficiant des financements des projets que vous accompagnez ?

À propos de l'Afrique francophone, l'abandon du franc CFA est-il cosmétique ou structurel ? Les déplacements de population, en particulier l'agrandissement des grandes métropoles, sont une tragédie pour les pays concernés. Quel est votre point de vue sur la nécessité d'accélérer les réseaux d'infrastructures portuaires, ferroviaires et routiers pour permettre l'exportation de matières premières et l'importation des produits nécessaires à la vie quotidienne ? Avez-vous une politique de suivi des salariés formés en France par les entreprises travaillant en Afrique francophone sur les projets que vous contribuez à financer ?

M. Michel Canévet. – Pouvez-vous certifier que les interventions dans des pays déjà relativement développés, comme la Chine ou la Turquie, ne servent pas juste à atteindre l'objectif que la France affiche en matière d'aide au développement, soit 0,55 % du PIB ?

La Réunion figure parmi les territoires dans lesquels vous avez des engagements financiers. Est-il encore légitime que le développement de l'outre-mer soit encore pour partie financé par l'AFD ? Ne devrait-il pas relever d'autres politiques publiques ?

Comment les interventions à l'extérieur se passent-elles ? Vous appuyez-vous sur des ONG qui mobilisent les populations ? Ou bien vous reposez-vous exclusivement sur des interventions étatiques ? Dans ce cas, comment être certain que 100 % des concours financiers sont effectivement affectés au développement ?

Par ailleurs, pouvez-vous nous en dire un peu plus sur vos objectifs en matière de révision des statuts des personnels à la suite des remarques de la Cour des comptes ?

M. Victorin Lurel. – Outre la Réunion, d'autres territoires ultra-marins pourraient également, me semble-t-il, bénéficier de vos interventions. On peut effectivement s'interroger sur la pertinence de l'action de l'AFD dans nos outre-mer aujourd'hui. Quelles sont vos relations avec la BPI dans les outre-mer ?

Une réforme du franc CFA, qui s'appellera désormais « l'éco », a été annoncée par Alassane Ouattara et Emmanuel Macron. La parité fixe restera, mais la centralisation des réserves de change des huit pays de l'Afrique de l'Ouest ne sera plus une obligation. Quel est votre rôle au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, qui n'est pas véritablement une zone monétaire ? Quels sont vos liens avec les grandes entreprises françaises, comme EDF, Total, Bolloré et Bouygues, Castel ? Quelle est leur part dans vos emprunts ? L'existence de la parité fixe fait-elle les affaires de l'AFD et de la France ?

M. Rémy Rioux. – Il y a différentes strates d'évaluation. D'abord, tous les projets de l'AFD font l'objet d'un rapport d'achèvement, une fois clôturés. Ensuite, des évaluations indépendantes sont menées par des acteurs extérieurs ou par nos pairs : ce sont les 50 % auxquels je faisais référence ; nous sommes passés de 29 % en 2016 à 50 % aujourd'hui. Enfin, j'ai signé hier une convention avec le dirigeant de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) pour des évaluations scientifiques d'impact ; les résultats font l'objet de publications scientifiques, sachant que tous les projets ne nécessitent pas forcément une telle évaluation, avec des sommes importantes engagées.

Sur la façon dont nous effectuons nos choix, nous sommes en train de construire une colonne vertébrale de redevabilité, depuis l'idée initiale du projet jusqu'à son évaluation, le but étant de pouvoir corriger les projets si les objectifs n'ont pas été atteints.

S'agissant des maisons de développement, nous avons plutôt une approche géographique, fondée sur la demande. Nous cherchons à trouver le meilleur déclencheur de développement dans un territoire donné.

Monsieur Longuet, nous tenons les chiffres à votre disposition. Lorsque j'exerçais les fonctions de secrétaire général du Quai d'Orsay chargé de la diplomatie économique auprès de Laurent Fabius, l'agence avait été nettement orientée vers cet objectif. Nos appels d'offres sont remportés pour moitié environ par des entreprises françaises, et nous travaillons presque exclusivement avec celles-ci sur les questions d'expertise. La performance me semble plutôt satisfaisante.

Du 4 au 6 juin 2020 se tiendra à Bordeaux le sommet entre l'Afrique et la France, sur le thème des villes africaines. L'Afrique est le seul continent dans l'histoire de l'humanité à connaître à la fois une croissance urbaine et rurale. Cette dynamique est le plus souvent source d'inquiétudes, mais n'oublions pas que le revenu par habitant augmente sans discontinuer en Afrique depuis 1995, exception faite des territoires en crise. La démographie africaine génère des mécanismes de croissance endogène, avec aussi des spécificités, en particulier le phénomène des villes pauvres, contraire à l'évolution historique du monde occidental. Nous devons donc inventer de nouvelles solutions pour ces villes, notamment en investissant massivement dans le capital humain. Nous donnons ainsi la priorité à l'éducation et à la formation professionnelle et nous voulons développer, conformément au souhait du président de la République, une offre de diplômes français en Afrique.

Monsieur Lurel, le franc CFA mériterait à lui seul un long débat. Les traits principaux du régime de change, parité fixe et garantie de convertibilité, demeurent après la réforme, ce qui me semble de nature à rassurer les investisseurs. Un espace politique et technique s'est néanmoins ouvert avec le retrait des représentants français du mécanisme de gouvernance. L'AFD n'a toutefois aucune responsabilité dans le suivi des mécanismes de la zone franc, assuré par la direction du Trésor, avec l'appui de la Banque de France. En

revanche, nous souhaitons que nos programmes puissent soutenir cette réforme afin de créer plus d'emplois et de croissance en Afrique de l'Ouest.

Monsieur Canévet, nos activités en Chine et au Brésil sont prises en compte dans le 0,55 % du revenu national brut consacré à l'APD, selon les critères de l'OCDE. C'est le niveau de concessionnalité du prêt qui détermine si le prêt est qualifié, ou non, d'aide publique au développement.

Monsieur Lurel, la liste que vous avez mentionnée ne comporte que les dix premiers bénéficiaires, dont la Réunion, mais nous sommes bien évidemment présents dans tous les territoires ultramarins. Nous avons dénoué nos liens avec BpiFrance, qui peut désormais se déployer au service du financement des petites et moyennes entreprises (PME) et des très petites entreprises (TPE) ultramarines, sans préjudice des actions que peut mener par ailleurs l'AFD. Nous resterons également le grand financeur des collectivités. Nous voulons faire de nos territoires ultramarins des vitrines du développement durable, dans une perspective d'intégration régionale. L'AFD peut également apporter dans ces territoires son expertise en matière de développement pour que certains projets soient conduits rapidement et efficacement.

Mme Christine Lavarde. – Quelle part du budget de l'AFD est-elle fléchée vers l'outre-mer ? Par ailleurs, les projets que vous soutenez sur place peuvent-ils également bénéficier du concours des fonds européens, alors que les territoires ultramarins ne figurent plus parmi les plus pauvres de l'Union européenne ?

M. Thierry Carcenac. – On connaît le rôle de la Chine en matière de développement et son projet de « nouvelles routes de la soie ». Pouvez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet ?

M. Jérôme Bascher. – Je m'interroge sur le pilotage de l'agence. Avoir trois tutelles, cela revient à n'en avoir aucune... Grâce notamment à l'intervention musclée du Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, le ministre des affaires étrangères suit plus attentivement l'action de l'AFD. Je souhaiterais avoir des précisions sur les contrôles opérés par le ministère des finances sur l'agence.

On a l'impression que, pour l'AFD, big is beautiful ! Je suis surpris que vous ayez toujours autant d'implantations. Cela ne permet-il pas de justifier le maintien de certains postes, alors qu'il serait préférable de définir de vraies priorités pour le développement ? Quand on fait des efforts partout, on n'en fait nulle part !

Il faut certes saluer l'efficacité de l'AFD sur le terrain, notamment pour ce qui concerne le financement des petits projets locaux, mais je constate aussi une relative absence de pilotage, l'agence semblant se soucier principalement de sa propre croissance.

M. Claude Raynal. – Dans votre présentation, il est indiqué que, sur les 14 milliards d'euros de budget, 9 millions seulement sont destinés aux collectivités locales... Quel sens donner à ce chiffre ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Le Gouvernement a confié à l'AFD la mission de subventionner certaines initiatives de la société civile, en particulier des ONG, sur le territoire français. Est-ce vraiment la mission naturelle de l'AFD ? N'est-ce pas une manière pour l'État de se défaire sur l'AFD de financements parfois controversés ?

Je m'interroge également sur le rôle de l'agence à l'égard des collectivités locales africaines naissantes. Nous avons légué à l'Afrique notre goût de la centralisation. Ces collectivités sont souvent récentes, elles manquent cruellement de moyens, mais elles commencent à s'installer dans le paysage. Comment l'AFD les accompagne-t-elle ? Il me semble que l'agence pourrait utilement jouer un rôle d'ensemblier et d'ingénierie pour certains projets.

M. Rémy Rioux. – Plusieurs d'entre vous ont parlé de sens et de philosophie du développement. En 2015, outre la signature de l'accord de Paris sur le climat, les Nations unies se sont entendues pour la première fois sur des objectifs de développement durable que tous les pays du monde devront atteindre d'ici à 2030. Les politiques de développement s'en trouvent nécessairement transformées. Elles ne peuvent plus simplement se traduire par des transferts des pays du Nord vers les pays Sud, visant à ce que ces derniers deviennent comme nous. Compte tenu de l'urgence environnementale, nous sommes tous entrés en transition pour construire un monde où l'indice de développement humain resterait élevé, mais dans lequel on ne dégraderait plus la planète.

La politique de développement, ce n'est plus simplement de faire en sorte que les gens deviennent comme nous ; c'est vraiment échanger des expériences, des solutions de développement durable, de transition, y compris avec des pays très pauvres.

À chacun de mes déplacements, je trouve quelque chose que l'on n'a pas chez nous. Par exemple, l'Afrique est en avance sur nous pour les énergies renouvelables. Je vous encourage à m'accompagner sur le terrain pour voir cela.

Aussi, notre mission, et c'est le sens de notre rapprochement avec la Caisse des dépôts, est de rapporter dans notre propre pays ce que nous apprenons, ce que nous finançons, ce que nous accompagnons dans le reste du monde, dans les pays pauvres comme dans les pays émergents. Cela suppose, à un moment, de parler aux Français de ce que nous faisons. Vous verrez, dans cinq ans, nous rirons de cette discussion tant notre grammaire commune aura évolué.

Nous nous efforçons également de trouver des synergies entre l'aide au développement et les financements européens. Par exemple, aujourd'hui, le coronavirus est suivi dans l'océan Indien par un centre que finance l'AFD à la Réunion.

Monsieur Carcenac, vous avez évoqué les nouvelles routes de la soie. Là aussi, on pourrait en parler pendant de très longues heures. Sachez qu'un haut fonctionnaire de l'AFD a pour périmètre géographique exclusif les routes de la soie, avec autorité hiérarchique sur les directions régionales et les directions pays de l'AFD en Asie centrale. Je vous invite à l'auditionner, car il sera beaucoup plus complet que moi.

Au-delà, nous devons aller chercher la Chine. Actuellement, nous travaillons sur un projet au Sénégal avec une banque chinoise, projet qui devra respecter nos normes sociales et environnementales. Pourquoi ne pas le faire à plus grande échelle, tout au long des nouvelles routes de la soie, car le changement climatique se joue partout ? Doit-on continuer à financer des centrales à charbon ? Sinon, par quoi les remplacer pour apporter de l'énergie à des pays en développement qui nous reprochent justement d'être à l'origine du réchauffement climatique ?

Monsieur Bascher, je suis un ancien fonctionnaire du Trésor, j'ai été secrétaire général du Quai d'Orsay, donc je connais très bien les tutelles et je les respecte. Je suis très attaché au rôle du ministère des finances dans la politique de développement. Il y a un fort prisme africain à la direction du Trésor, ce qui n'est pas le cas partout dans le monde. C'est une chance pour la France. Notre réseau est au service des ambassadeurs, et, s'il y a un problème avec l'un de nos collaborateurs à l'étranger, je vous prie de bien vouloir le faire remonter. Je jouerai alors mon rôle de directeur général. Enfin, Monsieur le sénateur, s'agissant de notre intervention, il faut bien distinguer entre l'aide par don pour les pays très pauvres et l'aide par prêt. Je forme le vœu que la future loi sur le développement apporte des précisions sur notre doctrine en la matière.

MM. Raynal et Gabouty m'ont interrogé sur les collectivités locales. En cette période de contrainte budgétaire, nos collectivités ont tendance à réduire leurs programmes de coopération internationale, mais sachez que nous pouvons cofinancer des projets jusqu'à 75 %. Apportez-nous des projets ! Nous sommes demandeurs.

L'AFD est la seule agence de financement à financer directement des collectivités locales du Sud. La Banque mondiale ne sait pas faire. Évidemment, il faut que la loi du pays l'autorise.

Je prends souvent l'exemple de la ville de Medellin, à laquelle nous avons apporté un financement. Medellin, c'était la ville de Pablo Escobar, la ville la plus dangereuse du monde. L'AFD s'y est rendue et a trouvé un maire qui voulait changer les choses. Nous y avons financé le réseau de transports de la ville de Medellin, avec l'aide de la société POMA. Il y a maintenant un système de téléphérique qui relie les favelas au centre-ville bourgeois, ce qui a contribué à recréer du lien social. Aujourd'hui, je demande à nos collaborateurs d'essayer de financer les services publics, notamment en Afrique, en passant par des acteurs autres que les États centraux, ces acteurs pouvant être, bien évidemment, des collectivités locales.

Je conclus en battant en brèche une idée reçue. Il est faux de dire que l'Afrique est surendettée. L'Afrique est la région du monde qui porte le moins de dettes, à savoir 30 % du PIB global. Certes, certains gouvernements africains sont surendettés, mais les collectivités locales et les autres acteurs ne le sont pas. Nous devons leur proposer des financements, tout en restant dans le domaine du raisonnable pour éviter une nouvelle crise de la dette dont l'Afrique a mis trente ans à sortir. Et nous comptons sur les collectivités locales françaises à cet effet.

M. Philippe Dominati. – Nous vous remercions pour vos éclairages.

La réunion est close à 12 h 15.

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

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mercredi 5 février 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Communications diverses – Organisation des travaux de la commission

M. Jean-Yves Leconte. – Avant d’aborder l’ordre du jour de nos travaux, permettez-moi de formuler une observation. La semaine dernière, nous avons organisé la première réunion de la mission d’information sur l’application de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l’État, qui comprend un représentant de chaque groupe. Or, j’ai constaté lundi dernier que certains collègues – c’est leur liberté – ainsi que vous-même, monsieur le président, avez présenté une proposition de loi constitutionnelle qui s’inscrit dans le cœur de cette mission d’information que vous présidez. Je suis étonné que vous ayez préjugé des conclusions de ses travaux. Aussi, je m’interroge sur le sens de cette mission, d’autant que notre échange fructueux de la semaine dernière était de nature à nous permettre de dresser en commun un état des lieux. Or votre initiative, dont on comprend bien l’objectif, est absolument différente de la démarche évoquée ensemble à cette occasion.

M. Philippe Bas, président. – Est-elle différente ou pas ?

M. Jean-Yves Leconte. – Commençons par faire un constat commun sur l’application du principe de laïcité pour aboutir à un travail productif.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je félicite mon collègue pour cette observation. J’avoue être tombé sur mon derrière lorsque j’ai pris connaissance de cette proposition de loi constitutionnelle, eu égard à la discussion fructueuse que nous avons eue quelques jours auparavant. Je suis extrêmement choqué – mes propos sont modérés. À quelle époque vivons-nous ?

Je ne comprends pas que l’on s’engage dans une certaine direction, qui me paraissait très bonne, et que l’on en change. Certes, tous les groupes sont libres de faire ce qu’ils veulent, mais vous êtes quand même le président de ce groupe de travail.

M. Philippe Bas, président. – Je veux rappeler que le travail sur la laïcité mené par cette mission d’information n’a pas pour effet de suspendre le droit d’initiative législative de nos collègues, notamment pas le mien. Cette instance, qui s’est réunie pour la première fois la semaine dernière et dont les rapporteurs sont MM. Leconte et Frassa, comprend un représentant de chaque groupe. Elle a pour objet d’évaluer les conditions d’application de la loi de 1905 pour apprécier s’il y a lieu de la faire évoluer en tenant compte de tous les éléments qui ont permis à cette loi, après les crispations qui ont accompagné son vote et sa première mise en œuvre, de rentrer dans les mœurs de notre pays.

Je ne suis pas de votre avis, monsieur le rapporteur : la proposition de loi constitutionnelle qui vient d’être présentée et qui aura, je l’espère, la plus large assise

politique possible au sein des groupes du Sénat, n'est pas au cœur de la réflexion de notre groupe de travail. Permettez-moi d'en rappeler la disposition principale inscrite à l'article 1^{er} : « Nul individu ou nul groupe ne peut se prévaloir de son origine ou de sa religion pour s'exonérer du respect de la règle commune. » Il s'agit là du développement d'un principe constitutionnel à partir de l'égalité devant la loi, à l'instar du principe selon lequel la loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse, en application de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Ces principes qui ont été proclamés avec l'abolition des privilèges ne sont pas de même nature que ceux que l'on a à appliquer face à certaines revendications, qui visent à faire primer une loi présentée comme d'origine divine. Il appartiendra au groupe de travail, s'il le souhaite, de discuter lui aussi de cette proposition de loi constitutionnelle, qui n'est pas dénuée de pertinence. Le cadre de la réflexion de la mission d'information est beaucoup plus large que la simple, mais importante, question de la lutte contre le communautarisme.

Si vos interventions préfigurent le fait que vous espériez qu'une telle proposition de loi constitutionnelle puisse être l'une des conclusions de notre groupe de travail, je m'en réjouis à l'avance. Cela signifierait que les points de vue progressent dans un sens très positif : nos valeurs républicaines doivent trouver leur prolongement dans l'affirmation de principes qui peuvent être clairement compris partout où des revendications communautaristes interviendront dans le domaine de l'action publique ou dans la vie économique et sociale. Je regrette que cette initiative vous ait choqués ; elle n'interférera en rien avec la qualité de nos travaux qui seront, je l'espère par avance, très féconds.

M. Jean-Yves Leconte. – Je n'ai pas contesté le droit au président de groupe, ni à vous-même, de prendre position et déposer une proposition de loi sur ce sujet. Mais en tant que président de cette mission, la situation me semble un peu plus délicate. D'ailleurs, les arguments que vous avancez pour justifier le dépôt de cette proposition de loi constitutionnelle sont quelque peu contradictoires : vous dites qu'elle n'a pas d'incidence sur la réflexion que conduit la mission, tout en soulignant qu'elle s'inscrit dans le cœur des questions dont nous allons débattre. J'aimerais qu'il y ait un minimum de bonne foi et de confiance entre nous.

M. Philippe Bas, président. – Il faut que ce soit réciproque.

M. Jean-Yves Leconte. – Notre travail doit nous permettre de parvenir à un consensus sur les mesures qui méritent d'évoluer. Sans limiter la liberté de chacun, il ne faut pas que cela parte dans tous les sens. Sur un sujet de cette nature, la confiance et la bonne foi me semblent essentielles. De ce point de vue, je tenais à le souligner, votre démarche me pose difficulté.

M. Philippe Bas, président. – J'espère, mon cher collègue, que ma réponse est de nature à dissiper une partie de vos inquiétudes et qu'elle contribue à rétablir la confiance.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je souscris tout à fait aux propos de mon collègue Jean-Yves Leconte. Emmanuel Kant définit les Lumières comme la sortie de la minorité. Vous êtes très intelligent, monsieur le président, personne n'en doute, mais vous nous prenez pour des mineurs. Faites comme vous l'entendez ; de toute façon, cela se passe toujours ainsi. Mais je crains que cela ne grandisse pas notre commission. J'ai vraiment été très choqué, je l'avoue, parce que j'avais été absolument ravi de la façon dont s'était déroulée la première réunion du groupe de travail, voire étonné de l'unanimité qui s'était dégagée.

M. Philippe Bas, président. – C'est en marchant que l'on trouve le mouvement. J'espère que notre mission d'information pourra accomplir sa tâche en dressant un état des lieux, puis en développant ses analyses afin que nous restions fidèles à l'esprit qui a présidé à nos travaux de la semaine dernière.

Proposition de loi relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale - Examen des amendements au texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons les amendements à la proposition de loi relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale, un texte d'une grande importance pratique. Nombre de maires de communes rurales ont été mis en grande difficulté par le grand nombre de listes aux élections européennes. Il s'agit donc d'assouplir les règles en vigueur.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Article 3

M. François Bonhomme, rapporteur. – Mon amendement n° 8 est un amendement de coordination.

L'amendement n° 8 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. François Bonhomme, rapporteur. – Les amendements n°s 2 et 1 de M. Masson concernent le nuancage politique. Ils sont donc irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution, conformément à la position prise par la commission lors de l'élaboration de son texte

Les amendements n°s 2 et 1 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement n° 3 porte sur l'organisation logistique de la propagande électorale : il vise à consacrer l'existence d'« un service public national » de l'envoi des documents de propagande. Même si des difficultés ont été rencontrées dans la Drôme et en Haute-Savoie, l'État est libre d'organiser les modalités de distribution de la propagande, notamment en signant des marchés publics. Mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement n° 4, qui concerne les couleurs apposées sur les affiches et les professions de foi, est contraire à la position de la commission car il est satisfait par le décret du 27 décembre dernier. En conséquence, mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.

Article 1^{er}

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement n° 5 prévoit de supprimer le dispositif principal de la proposition de loi. En conséquence, l'avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement n° 6 vise à supprimer l'alinéa 8 de l'article 1^{er} concernant la taille des panneaux électoraux. Dans un souci de compromis, la commission a proposé un dispositif plus souple que la proposition de loi initiale, en consacrant la possibilité pour le maire d'adapter les dimensions des panneaux électoraux. Mon avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

Article additionnel après l'article 1er

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement n° 7 interdit la mention et la présence d'une autre personne sur le bulletin de vote et les affiches. L'exemple du candidat manchois Lepourry est souvent cité.

M. Philippe Bas, président. – Effectivement, pour se prévaloir du soutien du général de Gaulle, ce candidat de l'Union pour la nouvelle République (UNR) avait écrit sur son affiche : « Lepourry, c'est de Gaulle ! ». Il a été largement élu ! Personne n'est responsable de son patronyme...

M. François Bonhomme, rapporteur. – On peut comprendre que la photographie soit proscrite sur les bulletins de vote, mais les affiches restent un espace de liberté d'expression pour le candidat. Aussi, mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7.

Le sort de l'amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3 Coordinations outre-mer		
M. BONHOMME, rapporteur	8	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels avant l'article 1^{er}		
M. MASSON	2	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	1	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	3	Défavorable
M. MASSON	4	Défavorable
Article 1^{er} Rationaliser l'utilisation des panneaux électoraux		
M. MASSON	5	Défavorable
M. PIEDNOIR	6	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
M. PACCAUD	7	Défavorable

Proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet - Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Chers collègues, nous sommes saisis en nouvelle lecture de la proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet. Ce texte, vous le savez, vise à lutter contre la propagation de certains « discours de haine » sur internet. Il renforce les sanctions pénales encourues par les grandes plateformes qui ne retireraient pas certains contenus illicites 24 heures après leur signalement. Il met également en place une régulation administrative des grandes plateformes, sous l'égide du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), qui serait chargé de contrôler le respect des nouvelles obligations de coopération et de moyens mises à leur charge. Il facilite enfin, à la marge, l'organisation de la réponse judiciaire et promeut certaines actions de prévention en milieu scolaire.

Partageant l'objectif poursuivi par ce texte, le Sénat a abordé son examen en première lecture dans un esprit ouvert et constructif ; en témoignent les nombreuses améliorations adoptées par la commission et en séance grâce aux amendements émanant de la quasi-totalité des groupes politiques de notre assemblée. Nous avons tenté de tenir une délicate ligne de crête entre, d'une part, la protection des victimes de haine et, d'autre part, la protection de la liberté d'expression telle qu'elle est pratiquée dans notre pays.

Examiné – hélas ! – selon la procédure accélérée, ce texte n'a fait l'objet que d'une seule lecture par l'Assemblée nationale, puis par le Sénat avant la réunion d'une commission mixte paritaire. Cette précipitation, que nous avons déplorée, a desservi le rapprochement des positions, et elle ne semble sérieusement justifiée par aucune contrainte de calendrier. Malgré un travail constructif entre rapporteurs, la principale divergence avec les députés tient à la rédaction retenue par l'Assemblée nationale pour l'article 1^{er}, qui crée un

délict de non-retrait en 24 heures des contenus haineux, et ce en dépit d'un large consensus sur la nécessité de renforcer la régulation des plateformes et d'encourager la prévention et l'efficacité des sanctions contre les auteurs de haine en ligne.

Preuve d'une large convergence de vues entre les deux chambres, l'Assemblée nationale a conservé, lors de la nouvelle lecture, de nombreux apports du Sénat.

Les modalités générales de notification des contenus illicites aux hébergeurs, en application de la loi pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN), ont été précisées afin d'être rendues plus aisées pour les internautes, tout en restant pleinement respectueuses du droit européen. Les principaux apports du Sénat pour sécuriser juridiquement la régulation des grandes plateformes et la rendre plus conforme au droit européen ont été conservés. Nous avons ainsi précisé les nouvelles obligations de moyens, strictement proportionnées à l'objectif de préservation de la dignité humaine, en interdisant toute obligation de surveillance générale des réseaux. Nous avons aussi renforcé les pouvoirs de contrôle – accès aux algorithmes – et de sanction du CSA – publicité des décisions, quantum des amendes administratives.

Consensuelles entre nos deux chambres, les dispositions relatives à l'éducation et la prévention de la haine en ligne et celles qui sont destinées à renforcer l'efficacité des sanctions judiciaires des auteurs de contenus illicites – spécialisation du parquet, injonction – n'ont fait l'objet que de corrections formelles.

Enfin, ont été conservées ou confortées les mesures introduites par notre assemblée pour lutter contre le financement des sites haineux – «*follow the money*» –, en limitant la publicité susceptible d'y être diffusée, pour lutter contre la viralité, en encourageant les plateformes à limiter les fonctionnalités de partage et l'exposition du public aux contenus signalés, et pour consacrer dans la LCEN la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la mise en jeu de la responsabilité civile et pénale des hébergeurs.

Notre principale divergence concerne, comme je l'ai dit, le délict de non-retrait en 24 heures de contenus haineux, dispositif pénal que nous avons jugé juridiquement inadéquat, contraire au droit européen et déséquilibré au détriment de la liberté d'expression. L'Assemblée nationale a rétabli en nouvelle lecture la création de ce nouveau délict, tout en le modifiant encore une fois. Ainsi, les types de contenus haineux concernés par l'obligation de retrait ont encore changé ! En sont désormais exclues les infractions de traite des êtres humains, de proxénétisme, ainsi que l'exposition des mineurs à des messages violents, incitant au terrorisme, ou à des jeux dangereux, seule l'exposition des mineurs à des messages pornographiques étant conservée. La peine de prison a été supprimée, au profit d'une amende. Le critère d'intentionnalité du délict de non-retrait de contenu haineux a été précisé, et l'infraction serait désormais explicitement constituée même en cas de simple négligence.

De façon inopinée, les députés ont introduit en séance, à l'initiative du Gouvernement, la nouvelle obligation pour tout hébergeur ou éditeur, quelle que soit l'importance de son activité, de retirer en une heure les contenus à caractère terroriste ou pédopornographique notifiés par l'administration, sous peine de lourdes sanctions pénales.

Il importe de rester ferme sur la défense de la liberté d'expression et de lutter plus efficacement contre les ressorts de la haine en ligne. Les hésitations des députés et les nouvelles modifications apportées au dernier moment à un dispositif pénal pourtant déjà largement amendé par eux en première lecture sont bien la preuve de son caractère encore

inabouti. Je vous proposerai donc plusieurs amendements pour confirmer l'approche du Sénat en première lecture.

Premièrement, sur le retrait en 24 heures des contenus haineux par les grandes plateformes, il faut privilégier une obligation de moyens sanctionnée par le régulateur. Le Sénat ne s'est évidemment pas résolu à l'inaction face aux grandes plateformes, mais il privilégie les solutions qui conservent toute leur place à la puissance publique, par le biais de la régulation du CSA, plutôt que des innovations incertaines déléguant toujours plus aux géants américains du numérique la police de la liberté d'expression.

Tout en refusant de créer ce nouveau délai couperet pénalement sanctionné au moindre manquement, le Sénat a réaffirmé, en première lecture, que le délai de 24 heures pour le retrait d'un contenu manifestement haineux doit être un objectif à atteindre pour les grandes plateformes, consacrant ainsi une obligation juridique de moyens. Le régulateur se voit d'ailleurs confier à cette fin de solides pouvoirs de contrôle et de sanction – l'amende administrative pouvant aller jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires annuel – afin de s'assurer que les plateformes mettent en œuvre suffisamment de ressources humaines et techniques pour pouvoir remplir cet objectif.

Deuxièmement, concernant le retrait en une heure des contenus à caractère terroriste ou pédopornographique, il faut attendre le règlement européen et écarter l'adoption précipitée d'un dispositif juridiquement fragile ; la gravité du sujet mérite mieux qu'un amendement de dernière minute que personne n'a réellement pu expertiser.

Troisièmement, il convient de prévoir un meilleur encadrement de la conservation des contenus illicites retirés par les hébergeurs en vue de faciliter les poursuites. Leur conservation doit être temporaire, en vue d'une transmission à la justice. Il faut trouver un équilibre délicat entre la facilitation des enquêtes et les contraintes imposées aux hébergeurs.

Quatrièmement, concernant la viralité, les faux comptes, les « fermes à trolls » et l'interopérabilité, je regrette que l'Assemblée nationale ait supprimé du texte plusieurs mesures significatives introduites par le Sénat pour s'attaquer aux ressorts profonds de la diffusion de la haine en ligne – je vous proposerai de les rétablir.

Il s'agit d'abord la possibilité d'introduire une certaine souplesse dans le champ de la régulation du CSA, afin de lui permettre de contrôler et d'imposer des obligations aux sites qui, sans répondre au critère de fort trafic, accentuent fortement la viralité des contenus. Je propose également de réintroduire le dispositif permettant au CSA d'encourager la lutte contre les faux comptes qui, sur les réseaux sociaux, ne sont dédiés qu'à la seule propagation de contenus haineux illicites, les « fermes à trolls ». Enfin, me paraît fondamentale la mission d'encouragement de l'interopérabilité des grandes plateformes confiée au CSA, afin de fluidifier le passage des utilisateurs de l'une à l'autre pour qu'ils puissent réellement choisir celles ayant les politiques de modération des contenus qui leur conviennent le mieux. Je vous inviterai à adopter le texte ainsi modifié.

M. Philippe Bas, président. – Le Sénat est de bonne volonté et essaie d'être constructif : tout en reconnaissant toute l'importance du sujet, nous voulons faire un travail juridiquement correct. Nous aurions pu nous contenter de repousser cette proposition de loi, en nouvelle lecture, eu égard à l'absence d'accord en commission mixte paritaire. La formule que propose notre rapporteur est meilleure, elle permet de réaffirmer notre attachement à

l'objectif du texte et au processus de régulation des plateformes pour lutter contre la haine sur internet.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne critique en rien la position du rapporteur, mais j'ai du mal à comprendre comment cette proposition de loi sera efficace pour lutter contre un danger réel certes, mais plutôt insaisissable. De quoi cette montagne de régulation peut-elle accoucher ? D'un côté, des règles s'accumulent et, de l'autre, certains font ce qu'ils veulent.

M. Alain Richard. – La discussion porte sur la disposition punitive. L'Assemblée nationale préfère un mécanisme pénal, tandis que notre rapporteur propose une sanction administrative, délivrée par une autorité indépendante. Toutefois, il me semble que l'objection du rapporteur selon laquelle les gestionnaires de plateformes risquent de procéder à des retraits de contenus de manière excessive – ce qui est contraire à la liberté d'expression – reste valable dans le cadre d'une sanction administrative, d'autant que celle-ci peut être infligée plus rapidement et qu'elle est, financièrement, extrêmement dissuasive.

À cet égard, je crois me souvenir que, selon une jurisprudence du Conseil constitutionnel, les sanctions fixées en relation avec le chiffre d'affaires ne peuvent s'appliquer qu'à des infractions à caractère économique. Je m'interroge donc sur la constitutionnalité de cette sanction pour une infraction d'opinion.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Monsieur Collombat, dans un monde où internet va aussi vite que la lumière, le législateur n'a pas la même viralité qu'un tweet, mais s'emploie à ce que la loi soit efficace et applicable.

Une obligation de moyens sous la supervision d'un régulateur semble une solution prometteuse, souple, et beaucoup plus réalisable.

L'Assemblée nationale a privilégié le principe d'une obligation de retrait tweet par tweet, avec une sanction pénale. Nous avons le contre-exemple allemand de la loi *Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)* : les grandes plateformes ne cherchent pas à regarder si le contenu est illicite ou manifestement haineux, elles préfèrent retirer les tweets, prenant le risque d'une requête ultérieure de l'auteur qui considérerait ce retrait abusif. Les requêtes contestant les retraits indus s'accumulent devant les tribunaux allemands, aboutissant à une révision anticipée de la loi *NetzDG*, avant la clause de revoyure, pour répondre notamment à cet effet pervers.

Nous privilégions le second aspect de cette proposition de loi, l'obligation de moyens, dont la sanction est dissuasive car fondée sur un pourcentage du chiffre d'affaires.

M. Alain Richard. – Rendez-vous à la première question prioritaire de constitutionnalité (QPC)...

Mme Brigitte Lherbier. – Il faut préférer une option réalisable quand nous légiférons, sinon le malfaisant sort renforcé de l'inapplication des lois. La sanction pénale est certes un symbole important, mais l'exemple allemand m'a convaincue, restons efficace et méfions-nous des effets pervers imprévus.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Philippe Bas, président. – Les amendements du rapporteur visent, pour la plupart, à rétablir le texte adopté par le Sénat en première lecture.

Article 1^{er}

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-1** supprime des dispositions introduites par le Gouvernement en nouvelle lecture en séance à l'Assemblée nationale, à la dernière minute, sans débat approfondi, et n'entretenant qu'un lien très indirect avec le texte restant en discussion. Cet amendement avait aussi été déposé au Sénat à la dernière minute, et avait été rejeté. Le Gouvernement souhaite créer pour tout hébergeur ou éditeur, sans critère de taille, une nouvelle obligation de retirer désormais en une heure les contenus à caractère terroriste ou pédopornographique notifiés par l'administration.

Un projet de règlement européen est en cours de préparation ; attendons-le avant d'introduire à la va-vite ce dispositif bancal.

L'amendement COM-1 est adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-2** rétablit l'approche du Sénat en première lecture, qui avait écarté la création d'un nouveau délit de non-retrait de tout contenu haineux en 24 heures, lui préférant une obligation de moyens sous le contrôle du régulateur.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-3** confirme la position du Sénat en première lecture sur l'exclusion des moteurs de recherche du champ de la proposition de loi.

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-4** confirme la position du Sénat en première lecture, pour mieux lutter contre la viralité ; nous avons souhaité une définition plus souple du champ des opérateurs concernés par la nouvelle régulation des plateformes, assujettis à de nouvelles obligations de moyens renforcés, sous la supervision du CSA.

L'amendement COM-4 est adopté, de même que l'amendement de coordination COM-5.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-6** reprend un amendement de précision de Mme Carrère concernant les messages se substituant aux contenus retirés.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-7** sur l'obligation de conservation des contenus illicites retirés par les hébergeurs en vue de faciliter d'éventuelles poursuites ultérieures vise à rétablir la rédaction du Sénat en première lecture.

L'amendement COM-7 est adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-8** est de conséquence. La suppression du délit de non-retrait rend sans objet les dispositions donnant intérêt à agir aux associations.

L'amendement COM-8 est adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-9**, de cohérence et de coordination, reprend la rédaction du Sénat en première lecture.

L'amendement COM-9 est adopté.

Article 1^{er} ter B

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-10** vise, comme en première lecture, à réserver aux seules associations de protection de l'enfance reconnues d'utilité publique la possibilité de notifier un contenu haineux lorsqu'elles en sont saisies par un mineur.

M. Philippe Bas, président. – C'est un sujet très sensible.

L'amendement COM-10 est adopté.

Article 3

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-11** reprend et précise les dispositions adoptées par le Sénat en première lecture afin de renforcer les obligations des réseaux sociaux en matière de lutte contre les comptes uniquement dédiés à la diffusion de contenus illicites, dits « fermes à trolls ».

L'amendement COM-11 est adopté.

Article 4

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement **COM-12** réintroduit l'interopérabilité.

*L'amendement COM-12 est adopté, de même que l'amendement de coordination **COM-13**.*

Article 6 bis C

*L'amendement de cohérence **COM-14** est adopté.*

Article 9

*L'amendement de cohérence **COM-15** est adopté.*

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Simplification du formalisme des notifications prévues par la LCEN pour engager la responsabilité des hébergeurs à raison de contenus illicites			
M. FRASSA, rapporteur	1	Retrait en une heure des contenus terroristes ou pédopornographiques	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	2	Retrait en 24 heures de certains contenus haineux	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	3	Exclusion des moteurs de recherche du champ de la proposition de loi	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	4	Facilité d'attirer les plateformes virales dans le champ de la régulation du CSA	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	5	Coordination	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	6	Messages se substituant aux contours retirés	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	7	Conservation des contenus retirés aux fins de poursuites	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	8	Conséquence	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	9	Cohérence et coordination	Adopté
Article 1^{er} ter B Notification de contenus haineux par une association de protection de l'enfance saisie par un mineur			
M. FRASSA, rapporteur	10	Reconnaissance d'utilité publique des associations de protection de l'enfance	Adopté
Article 3 Autres obligations de moyens mises à la charge des plateformes en matière d'information et de coopération avec les autorités			
M. FRASSA, rapporteur	11	Lutte contre les faux comptes	Adopté
Article 4 Nouvelles missions du CSA : surveillance des obligations à la charge des plateformes, recommandations, pouvoirs de contrôle et de sanction ; contrôle du blocage administratif des sites terroristes ou pédopornographiques			
M. FRASSA, rapporteur	12	Intéropérabilité	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. FRASSA, rapporteur	13	Coordination	Adopté
Article 6 bis C Compétence du juge unique en matière correctionnelle à l'égard des refus de retrait d'un contenu haineux			
M. FRASSA, rapporteur	14	Coordination	Adopté
Article 9 Entrée en vigueur			
M. FRASSA, rapporteur	15	Coordination	Adopté

Nouveau code de la justice pénale des mineurs - Audition de Mmes Isabelle Clanet, Josine Bitton, membres du Conseil national des barreaux, et de Dominique Attias, avocate au barreau de Paris

M. Philippe Bas, président. – Nous accueillons M^{es} Isabelle Clanet et Josine Bitton, membres du Conseil national des barreaux (CNB) et M^e Dominique Attias, avocate au barreau de Paris, dans le cadre de la série d'auditions que nous menons pour préparer l'examen du projet de loi ratifiant l'ordonnance portant création du code de la justice pénale des mineurs, texte très important qui n'entrera en vigueur qu'après sa ratification par le Parlement. Cette démarche, suffisamment singulière pour être soulignée, a été adoptée par le Gouvernement pour atténuer le courroux du Sénat, insatisfait de la procédure par ordonnance. D'aucuns auraient pu arguer du précédent de 1945, mais le contexte est bien différent.

Il nous paraît très important d'écouter toutes les parties prenantes. Cette audition sera très brève, mais nous mènerons un travail plus approfondi ensemble ensuite. Nous souhaitons en rester à des lignes directrices, qui nous aideront pour examiner les principales problématiques de cette ordonnance. Le rapporteur qui sera nommé – quand nous aurons été saisis du texte – pourra vous entendre à nouveau.

M^e Dominique Attias, avocate au barreau de Paris. – Je travaille avec la Fédération des barreaux d'Europe dont je prendrai la direction en mai prochain. Sachez que la justice des mineurs française est la plus sévère d'Europe. Dans les trois quarts des pays européens, l'âge de la responsabilité pénale est toujours irréfragable. Hormis la Grande-Bretagne, dans les pays où cet âge est bas, seules des mesures éducatives sont prises jusqu'à 15 ans. Nous sommes le pays européen où les enfants sont le plus enfermés et où les peines sont les plus lourdes. En France, elles peuvent atteindre vingt ou trente ans, alors que, dans la majeure partie des pays, tels que l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie, elles ne dépassent pas cinq ans. Nous attendions ce nouveau code ; il nous déçoit au plus haut point. On nous avait promis qu'il serait autonome, c'est-à-dire que chacun saurait exactement ce qui est réservé à notre jeunesse en conflit avec la loi. Or, malheureusement, ce code est aussi illisible que l'ordonnance de 1945 puisqu'il renvoie en permanence au code pénal et au code de procédure pénale.

Ce nouveau code est aussi étrange. Si les articles préliminaires sont tout à fait intéressants et correspondent exactement aux préconisations du Conseil constitutionnel, tout le reste a uniquement été créé par manque de moyens. On parle de justice spécialisée ; or, hors des grandes villes, les parquetiers, dont le rôle sera bien plus important qu'actuellement alors qu'ils ne savent déjà pas où donner de la tête, n'auront aucune formation ni spécialisation. C'est contraire aux préconisations du Conseil constitutionnel.

On dit qu'il faut que les mineurs aient un traitement spécial. Avec justesse et sagesse, le Parlement avait décidé que toutes les auditions et tous les interrogatoires des enfants devaient être enregistrés. Si tel n'était pas le cas, ce pouvait être cause de nullité. Une nouvelle dérogation a été prévue : sans enregistrement, les auditions ou interrogatoires seront quand même valables. La seule limite est que le jeune ne pourra pas s'incriminer s'il a fait des aveux.

On dit en permanence qu'il faut éloigner les enfants des écrans et privilégier les contacts avec les adultes. Désormais, toujours par manque de moyens, en cas de prolongation de garde à vue, c'est-à-dire entre 24 et 48 heures, dès 13 ans, le mineur ne verra de magistrat que par visioconférence. Les enfants ne seront plus en contact direct qu'avec le parquet, qui décidera de leur sort puisque l'on dessaisit le juge des enfants, qui les connaît. Le parquet se voit attribuer une tâche supplémentaire. Les parquetiers ont des emplois du temps terrifiants puisqu'ils font tout. Je rappelle que le parquet dépend du Gouvernement. Bonjour l'indépendance !

Je conclus sur le rôle des parents. M. Bas, qui a beaucoup travaillé sur la protection de l'enfance, sait à quel point il est important que les parents s'investissent. Le code l'affirme, mais, par manque de moyens, le juge des enfants pourra désormais prendre des décisions sans la présence de l'enfant ni des parents.

Ce code dit tout et son contraire. L'article liminaire est formidable, mais ensuite, le diable se nichant dans les détails, il démolit la spécificité de cette justice, qui faisait de la France un exemple pour beaucoup de pays d'Europe. Nous serons désormais à la traîne.

M^e Josine Bitton, membre du Conseil national des barreaux. – Le début de l'ordonnance est peut-être satisfaisant, mais le reste est très décevant. L'enfant n'est plus au centre du texte. Les professionnels avaient reçu toutes les assurances selon lesquelles le code s'inscrirait dans la filiation historique de la législation actuelle, dont l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante. Le mot lui-même d'enfant a disparu, si ce n'est dans l'expression « tribunal pour enfants ».

La nouvelle ordonnance ne fixe pas de seuil d'accessibilité à la responsabilité pénale.

Mme Belloubet avait assuré à l'ensemble des professionnels qu'un débat serait engagé durant une année, mais il sera réduit à la portion la plus congrue. D'ores et déjà, des sessions de formation à l'École nationale de la magistrature s'organisent en se basant sur le texte existant, avant même que les parlementaires ne se prononcent. Il n'y a pas eu de véritable concertation. Il serait inquiétant que l'on élimine ainsi le débat parlementaire.

En matière de procédure, que le juge puisse se prononcer sans entendre l'enfant est particulièrement problématique. La profession y est opposée.

La procédure est en deux temps, avec une césure au milieu. Dans la première phase, l'enfant est convoqué devant le parquet et non plus devant le juge des enfants. Je rappelle que le parquet n'est pas indépendant. Il est ensuite convoqué devant le juge pour une audience sur la culpabilité dans un délai de dix jours à trois mois. C'est extrêmement court, d'autant que les parquets sont surchargés. Je suis avocate au barreau de la Seine-Saint-Denis et je peux vous dire que le parquet de Bobigny croule déjà sous le travail car il traite déjà 65 % des affaires relevant de la justice des mineurs. On lui ajoute des tâches liées aux interrogatoires et à l'orientation. Le juge n'audiencera plus les dossiers pénaux de mineurs dans un souci pédagogique ; il ne pourra plus décider du moment adapté du renvoi, soit en cabinet, soit devant le juge des enfants. Il n'y aura plus d'instruction. On nous dit que ce n'est pas toujours nécessaire, mais cela peut l'être. Précisons que l'instruction peut consister à recueillir des compléments d'information. En effet, le juge ne se prononce pas seulement sur la culpabilité, mais sur un faisceau d'indices donnant lieu soit à un placement sous statut de témoin assisté soit à une mise en examen pour que l'enfant puisse apporter des éléments et faire entendre des gens, par le biais de son avocat, afin d'orienter la procédure.

M^e Josine Bitton. – Le renvoi devant le tribunal pourra avoir lieu dix jours seulement après la convocation devant le Parquet ; en si peu de temps, l'enfant ne pourra pas organiser sa défense. L'avocat – nous souhaiterions qu'il soit toujours le même, en matière civile comme en matière pénale – n'aura pas le temps de rencontrer l'enfant ni ses parents... Or c'est dès la première audience ou, dans le cas d'un défèrement, immédiatement, qu'il faut soulever tous les moyens : *in limine litis*.

Un autre problème tient à l'absence de débat devant le juge des libertés et de la détention, que, actuellement, le procureur peut être amené à saisir. Dans le texte, c'est le même juge qui prononcera la culpabilité et la mise en détention, ce qui pose un problème constitutionnel. Au-delà de cet aspect, les juges y sont très opposés, car cela fausse la nature éducative de leur intervention.

Le travail d'intérêt général peut être prononcé dès lors que l'enfant a seize ans au prononcé de la peine. Dans le texte, il pourra être décidé en chambre du conseil. Le Conseil national des barreaux pense qu'il n'est pas judicieux qu'un juge prononce une peine seul dans son cabinet et sans débat. Il serait préférable de maintenir la séparation entre les mesures éducatives, prises en cabinet, et les peines, qui sont prises devant le tribunal. C'est plus clair pour les enfants, qui comprennent bien que, s'ils réitérent leurs agissements malgré les mesures éducatives, ils risquent de se retrouver devant le tribunal, qui prononcera des sanctions.

Je n'ai malheureusement pas le temps de vous parler du casier judiciaire.

M^e Dominique Attias. – Une autre mesure, totalement dérogatoire et qui s'apparente à une comparution immédiate, est le jugement à audience unique. Si le texte entre en vigueur, un gamin de treize ans sous mesures éducatives pourra se retrouver, sans éducateur à ses côtés, devant un juge qui pourra l'envoyer en prison, même pour une infraction bénigne. Si ce gamin bouscule un camarade ou tente de lui voler son portable, on n'essaiera pas de savoir s'il est victime de racket, s'il prend des substances, si une maltraitance dans sa famille le conduit à vouloir attirer l'attention... Il pourra se retrouver en prison sans travail éducatif pour éclairer la juridiction, uniquement parce qu'un rapport a été émis par un juge un an auparavant, par exemple. Or, nous en avons parlé avec de nombreux parquets, cette procédure, à cause du manque de moyens, sera utilisée massivement, alors que ce ne devrait être qu'une dérogation.

Quant à la césure, le texte prévoit une durée de neuf mois seulement. Or les services éducatifs prennent souvent les décisions quatre, cinq, voire six mois après la décision du juge. Quel travail éducatif peut-il être fait en trois ou quatre mois ?

Nous avons peu d'illusions sur notre action. Nous ne comptons que sur vous, qui êtes très attentifs et avez une forme de liberté. Si vous décidez de valider cette durée, il faudra s'assurer que la prise en charge est effective. Celle-ci risque en effet de ne pas l'être à cause de défèvements massifs, ce qui calquera la justice des mineurs sur celle des majeurs.

M. Philippe Bas, président. – La convention nationale des associations de protection de l'enfant (Cnape) nous l'avait également signalé en audition.

M^e Josine Bitton. – Le délai de cinq jours qui existe aujourd'hui disparaît totalement du texte. Il y a des raisons de craindre que le gros des dossiers passera en audience unique.

Il est regrettable que l'accent n'ait pas été mis sur la prévention. Les éducateurs de rue sont réduits à la portion congrue, alors que ce sont eux qui évitent que les enfants ne tombent dans la délinquance.

Par ailleurs, le texte parle d'une mise à l'épreuve « probatoire », alors que le terme « probation » est jusqu'à présent utilisé pour l'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve. Les mots ont un sens ! Le juge ne pourra plus prolonger une mesure éducative qu'une fois six mois ou une fois trois mois. Or le traitement d'un enfant qui rencontre des difficultés dans sa famille nécessite un temps long : tout ne se résout pas par miracle en trois mois ! Il faut laisser au juge la possibilité de prolonger ces mesures si nécessaire. Le texte crée enfin des modules éducatifs que le juge peut alimenter à la demande de l'avocat ou du parquet, mais pas de sa propre initiative, ce qui est dommage. Il faudrait au contraire faire confiance au juge, qui connaît les enfants dont il s'occupe.

M^e Isabelle Clanet, membre du Conseil national des barreaux. – Nous étions favorables à placer le seuil de responsabilité à 14 ans, comme c'est le cas en Espagne ou en Italie. Comme l'a dit M^e Attias, nous devons être un pays exemplaire. En tout cas, il ne faut pas descendre en dessous de 13 ans. En deçà, une présomption irréfragable de non-discernement, notion qui n'est toujours pas définie dans la loi, doit être établie. Dire ainsi que le mineur en dessous de cet âge est inaccessible à une sanction pénale ne veut pas dire qu'il n'y a pas de réponse judiciaire, au contraire ! Mais cette réponse doit être faite sous la forme de mesures éducatives.

La notion de discernement s'entend comme la compréhension par un mineur de la portée de ses actes et des conséquences sur la victime, ainsi que des enjeux de procédure. Cette notion doit être définie par le législateur. Plus qu'un seuil de responsabilité pénale, cet âge devrait être entendu comme un âge d'accessibilité à la sanction pénale, voire de « punissabilité ». Le CNB demande qu'il ne soit pas possible de déroger à l'excuse de minorité ; c'est un principe fondamental.

De nombreux barreaux se sont engagés dans des défenses spécialisées des mineurs, avec le principe « un avocat-un enfant », à ses côtés pendant toute sa minorité, quelles que soient les difficultés que ce dernier rencontre, au civil comme au pénal.

Quel dommage que nous ayons raté le rendez-vous pour écrire un vrai code de l'enfance regroupant les dispositions dispersées dans les codes civil et pénal ! Lors du comité de pilotage sur la justice des mineurs qui s'est tenu le 26 novembre dernier, la garde des sceaux nous a assuré qu'il s'agissait d'écrire la première page, et que les suivantes viendraient ensuite ; nous restons dubitatifs...

Prenons le temps de désigner l'avocat habituel de l'enfant pour l'audience de culpabilité. Cet avocat le connaît ; il l'a éventuellement accompagné devant le juge des affaires familiales, lors du prononcé de mesures d'assistance éducative. Le délai de 10 jours est impossible à tenir, car il y a un délai de convocation et de désignation de l'avocat. Souvent, pour les enfants, l'avocat est commis d'office par le bâtonnier. Une fois l'avocat désigné, il sera impossible de rencontrer l'enfant, de se faire remettre une copie de la procédure durant le délai imparti. Il faudrait disposer d'un mois minimum avant l'audience de culpabilité, pour avoir le temps de préparer l'audience avec l'enfant, lui faire comprendre les enjeux. Nous demandons un délai de six mois, renouvelable une fois, pour la mise à l'épreuve éducative.

Le travail éducatif est la clef de voûte du relèvement éducatif d'un enfant. Il est impossible, en six mois, de faire ce travail avec la famille et l'enfant, qui a souvent une histoire complexe et fracturée. Ce délai ne doit démarrer qu'à partir de la prise en charge éducative effective. Vous connaissez l'état des services éducatifs, notamment en Seine-Saint-Denis... Ce délai doit être affiné en fonction des besoins de chaque enfant.

L'audience accélérée ne doit pas être le principe. Cantonnés dans des délais si restreints, les parquets seront tentés de choisir cette audience unique ; il sera alors impossible que l'enfant rencontre le juge avant. Il rencontrera un juge, puis un autre, alors que ces enfants ont besoin de continuité. On ne peut pas considérer la justice des mineurs sans ce lien continu avec l'avocat et le juge. Il y a un risque de multiplication des audiences et de rupture du lien. C'est le parquet, et non plus le juge pour enfants, qui aurait le pouvoir d'orienter l'enfant.

La justice des mineurs doit être spécialisée, sans dérogation possible. Le tribunal de police doit être dessaisi de sa compétence pour les contraventions de 1^{ère} et de 4^e classe, au profit du juge des enfants, qui doit pouvoir connaître de ces affaires en audience de cabinet.

La peine d'amende pour un enfant de moins de 16 ans doit être supprimée, car un enfant n'a pas le droit de travailler !

Dans les juridictions où c'est possible, le juge des libertés et de la détention doit être spécialisé dans la défense des mineurs. Il ne doit pas être possible de déroger à l'obligation d'avoir deux assesseurs juges des enfants devant la cour d'assises des mineurs. Supprimons la mention « sauf impossibilité », incidemment insérée dans le texte. Quel est le moment le plus grave pour un enfant, si ce n'est se retrouver devant la cour d'assises ? Sur trois magistrats, deux doivent être spécialisés, sinon ce serait aberrant.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie. L'on peut constater que, plutôt que d'ajuster les moyens de la justice aux besoins, le Gouvernement a voulu adapter les procédures aux moyens disponibles, ce qui ne l'empêche pas de proposer au Parlement des adaptations sans les moyens nécessaires...

Dans le rapport pluraliste sur les moyens de la justice, que notre commission a adopté en avril 2017, nous avons insisté sur la nécessité de réaliser des études d'impact

dignes de ce nom pour sortir de cette situation intenable tant pour les parlementaires que pour les professionnels de la justice, qui ont le sentiment que le législateur les ignore, au vu du travail considérable qu'ils doivent fournir après l'adoption d'un texte... Sachez que nous y sommes particulièrement attentifs.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous remercie d'être venues en dépit des circonstances particulières concernant votre profession. Vos explications justifient notre demande d'un véritable débat en séance publique, et pas seulement en commission. Il est impossible de ratifier une telle ordonnance en quelques heures ; une semaine de débats serait préférable.

M. Philippe Bas, président. – J'ai écrit au président du Sénat en ce sens. Le temps que nous prenons en commission reflète notre préoccupation sur ce sujet.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je m'interroge sur les délais. Un mineur peut avoir oublié, plusieurs semaines après, l'acte qu'il a commis. La césure entre l'audience de culpabilité et le temps de la sanction est-elle une bonne chose ? Si cette solution est trop difficile à mettre en œuvre, la procédure dérogatoire avec une audience unique risque de devenir la norme.

Mme Brigitte Lherbier. – Ni vous ni nous, parlementaires, n'avons été écoutés, et c'est bien dommage. J'ai dirigé l'Institut d'études judiciaires (IEJ) de Lille pendant vingt ans. Il y a de quoi former, dans les facultés et à l'École nationale de la magistrature, suffisamment de magistrats spécialisés. J'espère que ces personnes ont une fibre attentive à l'enfant. Mais les réponses efficaces ne doivent pas être données trop longtemps après, sinon l'enfant a oublié son acte. L'impunité n'est bonne ni pour l'enfant ni pour la société. Les chiffres de la délinquance juvénile explosent.

Adjointe à la sécurité de Tourcoing, j'ai employé des jeunes en travaux d'intérêt général (TIG) pour repeindre des préaux ou autres... Au terme de la sanction, une relation s'était créée entre eux et moi. « C'est la première fois qu'on me donne quelque chose à faire », disaient-ils souvent. Cela montre l'implication du jeune dans la réparation, par laquelle il se répare aussi un peu lui-même. Je vous trouve dures sur les TIG : il faut les faire faire, et au plus vite.

M. Yves Détraigne. – Merci de votre présentation très intéressante ; il ne me semble pas avoir entendu le mot « parents » dans votre présentation. Or ces derniers mériteraient que l'on traite de leur responsabilité. Une génération de parents a laissé ses enfants vivre leur vie – « il faut bien que jeunesse se passe », disent certains –, même si cela pourrissait parfois la vie d'un quartier – insistons sur ce point.

M. Pierre-Yves Collombat. – Sans être spécialiste, j'ai du mal à retrouver la cohérence de ces dispositions, sinon qu'il s'agit d'une transformation de l'administration de la justice en un service de régulation des dysfonctionnements sociaux, à moindre coût.

Je n'ai pas bien compris l'avantage de la fameuse césure entre le prononcé de la culpabilité et le jugement. Pour moi, il est difficile de séparer la culpabilité de la sanction ; il y a de multiples façons d'être coupable. D'après le procureur que nous avons entendu, cela créerait une véritable politique d'administration de la justice, en réglant la suite des opérations. Selon lui, en pratique, le juge des enfants exerce rarement une véritable

instruction ; il s'en remet déjà au procureur. *A priori*, cette solution ne vous plaît pas, pouvez-vous nous en dire plus ?

Mme Marie Mercier. – Lors des auditions que j'ai menées sur la justice des mineurs, vos collègues affirmaient que « tout ce qui touche aux mineurs reste mineur », en comparaison des cas de terrorisme ou des grandes affaires financières. J'ai été un peu rassurée de voir que, dans la loi de finances de 2020, sont prévus 70 juges pour enfants, 100 éducateurs et 30 greffiers supplémentaires. Ces moyens sont-ils suffisants pour vous rassurer ? Comment envisagez-vous la période de transition ?

M^e Dominique Attias. – La place des parents et leur responsabilité sont fondamentales. Or, dans le projet de loi, le juge des enfants pourrait se dispenser des parents pour prendre des mesures. Il est primordial qu'ils soient associés, au lieu d'être seulement là pour prendre des informations. Auparavant existait une mesure éducative de « remise à parent » : l'enfant, symboliquement, était remis à ses parents, après avoir été remis sur le droit chemin. Cela remettait les parents au centre de leur responsabilité parentale. Cette mesure disparaît, ce que je déplore, d'autant que les mineurs sont poursuivis pour tout acte, contrairement aux adultes.

Nous sommes favorables aux mesures de réparation pénale, à condition que les TIG soient décidés au tribunal et non en cabinet : c'est une peine, pas une mesure éducative. En cas de non-respect, le jeune part en prison. Symboliquement, il faut que ce soit une décision collégiale, avec des juges en robe, en présence du parquet pour lui expliquer les raisons pour lesquelles des TIG lui sont proposés, en présentant leurs avantages et risques s'il les accepte. C'est une mesure fonctionnelle. Mais nous manquons de personnes dans la société civile pour proposer des TIG à ces jeunes. Oui aux TIG, mais devant un tribunal.

Mme Brigitte Lherbier. – « Si le jeune les accepte... » C'est une nuance ?

M^e Dominique Attias. – C'est une question de responsabilisation et de réinsertion dans la société. Le juge peut servir à autre chose. On dit au jeune ce qu'on lui propose, avec un risque de prison. Alors que, dans son cabinet, le juge est en civil, il porte la robe devant le tribunal, représentant l'autorité de ce qu'est une peine. Pour des enfants déstructurés, cette symbolique est fondamentale. Les TIG leur sont présentés comme une dernière chance, et cela marche notamment grâce à cette symbolique. La proposition du Gouvernement n'aura pas le même impact.

M. Yves Détraigne. – Tout à fait.

M^e Josine Bitton. – À titre subsidiaire, nous avons proposé l'introduction d'une mesure éducative de « travaux d'intérêt éducatif », qui n'est pas une peine, pour des enfants ayant besoin de reprendre confiance en eux. Les mesures de réparation auprès des Restos du cœur ou du Secours populaire, par exemple, ont souvent des effets positifs. Les jeunes se rendent compte qu'il y a plus malheureux qu'eux, et souvent deviennent bénévoles.

M^e Isabelle Clanet. – La césure est-elle une bonne chose ? Nous avons entendu parler d'un délai de 18 mois, ce qui choque les juges pour enfants. L'enfant, une fois mis en examen, peut attendre longtemps l'audience de jugement. C'est un problème de stock, d'effectifs, de finances, qui ne peut être résolu par une cadence accélérée.

Le délai de 10 jours pour fixer l'audience de culpabilité pose aussi problème. En cas de convocation immédiate, un majeur a droit à un délai pour préparer l'audience, délai qui n'est pas accordé à un mineur. La justice pour les mineurs n'est pas une justice au rabais ! Il faut que le jeune puisse préparer l'audience et connaître la procédure.

En juillet 2011, le Conseil constitutionnel a pointé le manque d'impartialité des juges des enfants, qui ne pouvaient pas être à la fois instructeurs et juges. Le Gouvernement a donc inventé ce mécanisme de césure pour contourner le problème. Même si la césure peut avoir du sens dans certaines situations, elle ne doit pas être automatique. Le syndicat de la magistrature considère qu'il devrait être possible, dans certaines situations, de revenir à la procédure antérieure. Le juge des enfants fait rarement des actes d'instruction, mais c'était possible. L'ordonnance de 1945 lui donnait la possibilité d'agir par voie d'instruction officieuse. Ces actes peuvent s'avérer indispensables, comme vérifier l'emploi du temps d'un enfant, demander une expertise sur un enfant pour savoir s'il est capable de discernement... Cette possibilité d'instruction, éventuellement officieuse, doit être maintenue. Ne dépossédons pas le juge des enfants.

M^e Josine Bitton. – Il suffirait simplement que l'avocat ou l'enfant ait la possibilité, dans les quinze jours précédant l'audience, de demander que le juge se déporte – ce serait dans des cas rarissimes. Nous avons proposé cette solution en avril 2019 au Conseil national des barreaux.

M. Philippe Bas, président. – Ce système a fait ses preuves. Je vous remercie de vos interventions.

La réunion, suspendue à 11 h 10, est reprise à 11 h 20.

**Groupe de travail sur l'obligation de signalement par les professionnels
astreints à un secret des violences commises sur les mineurs - Examen du
rapport d'information (voir à la rubrique de la commission des affaires
sociales)**

Le compte rendu de cette réunion figure à la rubrique de la commission des affaires sociales.

La réunion est close à 12 h 10.

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Mardi 4 février 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et commission mixte paritaire sur le projet de loi modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet

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 organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet se sont réunies à l'Assemblée nationale le mardi 4 février 2020.

Les commissions mixtes paritaires ont tout d'abord procédé à la désignation de leurs bureaux, identiques et ainsi constitués : Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente ; M. Philippe Bas, sénateur, vice-président ; M. Christophe Euzet, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et M. Yves Détraigne, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

Les commissions mixtes paritaires ont procédé ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Les deux textes qu'il nous revient d'examiner ont été adoptés par le Sénat le 17 décembre 2019 puis par l'Assemblée nationale le 22 janvier dernier. Les points de vue de nos deux assemblées sont proches : l'Assemblée nationale a approuvé certains apports issus du Sénat et il semble que ceux de l'Assemblée nationale soient consensuels.

Je vais à présent donner la parole aux rapporteurs sur ces deux textes.

M. Yves Détraigne, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Initialement, le Gouvernement présentait ces deux textes comme un travail d'actualisation, voire de coordination, concernant la liste des nominations soumises à l'avis préalable des commissions parlementaires. Il fallait, par exemple, tirer les conséquences du changement de dénomination de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ou encore de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).

Rapidement, nous avons constaté que ces textes soulevaient un problème de méthode car nous étions invités à tirer les conséquences de trois ordonnances qui n'ont pas encore été ratifiées. Je pense notamment à l'ordonnance du 3 juin 2019 qui réorganise de fond en comble la Société nationale des chemins de fer (SNCF) : huit mois plus tard et malgré nos nombreuses relances, le Gouvernement ne nous a communiqué aucun calendrier de ratification. Cette situation me paraît profondément regrettable pour le Parlement.

Sur le fond, les projets de loi adoptés en conseil des ministres auraient conduit à un certain recul du contrôle parlementaire sur les nominations aux emplois publics, ce que le Sénat n'a pas pu accepter.

Nous avons rappelé notre attachement à cette procédure prévue par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, qui mériterait d'ailleurs d'être renforcée. Je rappelle que, depuis 2008, le Parlement n'a jamais mis en œuvre son pouvoir de veto sur les nominations du Président de la République, notamment en raison des règles de majorité.

Je souhaite saluer le travail de l'Assemblée nationale et, en particulier, de son rapporteur, M. Christophe Euzet : les principaux apports du Sénat ont été maintenus, parfois contre l'avis du Gouvernement. Nous pouvons nous réjouir de cette convergence des deux assemblées pour défendre le contrôle parlementaire. Je pense notamment à l'ajout du directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et du président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) à la liste des nominations soumises à l'avis préalable des commissions parlementaires.

Je ne comprends toujours pas la position du Gouvernement concernant la CADA. Devant l'Assemblée nationale, la ministre a déclaré que cette commission se situait, je cite, « *assez loin* » de la défense des libertés constitutionnelles. C'est très étonnant... Comment peut-on minimiser le rôle de la CADA alors que la demande d'accès aux documents publics n'a jamais été aussi forte ? Le Gouvernement est également resté muet sur les difficultés rencontrées par cet organisme : je rappelle que le stock d'affaires de la CADA dépasse aujourd'hui les 1 800 dossiers.

L'Assemblée nationale a poursuivi les efforts du Sénat en ajoutant à la liste des emplois concernés par cette procédure de contrôle, d'une part, le directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et, d'autre part, celui de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Ces ajouts me semblent particulièrement judicieux au regard de l'importance de ces deux agences dans la vie économique et sociale de la Nation. Nous vous proposerons simplement un ajustement concernant l'ANSES dans la mesure où la nomination de son directeur général semble davantage relever des commissions des affaires sociales que des commissions du développement durable.

Au total, 55 emplois publics seraient soumis au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, soit un de plus qu'aujourd'hui. La privatisation d'Aéroports de Paris pourrait nécessiter de nouveaux ajustements mais nous n'en sommes pas encore là...

Nous devons également procéder à une coordination calendaire. L'article 2 du projet de loi prolonge les mandats de certains membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI). Le mandat de la présidente de la commission de protection des droits ayant toutefois expiré la semaine dernière, nous ne pouvons plus le proroger, sous peine de prendre un risque sur le plan constitutionnel.

Il nous reste une divergence de vue concernant la SNCF. À l'initiative de M. Didier Mandelli, que je remercie pour la qualité de son travail, le Sénat a souhaité conserver un droit de regard sur SNCF Réseau. Il s'agissait ni plus ni moins de maintenir le droit en vigueur, le Parlement étant consulté sur cette nomination depuis 2010. Après avoir auditionné l'Autorité de régulation des transports, nous pensons que SNCF Réseau doit bénéficier de garanties suffisantes d'indépendance, sans remettre en cause la nouvelle architecture du groupe public. Dans les faits, SNCF Réseau va répartir les heures de passage sur les 30 000 kilomètres de voies ferrées entre les sociétés de transport, dont SNCF Voyageurs. Chacun comprend la sensibilité de ce dossier...

Le débat peut sans doute se poursuivre au sein de la commission mixte paritaire mais je souhaite que celle-ci réussisse. Un échec me semblerait contradictoire avec les convergences constatées sur les autres dispositions des deux textes.

M. Christophe Euzet, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Comme cela a été dit, il s'agit d'un texte visant à actualiser la liste des fonctions soumises à la procédure de nomination prévue par l'article 13, alinéa 5, de la Constitution et de tirer les conséquences d'un certain nombre de réformes récentes.

Nous avons, députés et sénateurs, amélioré les textes initialement déposés par le Gouvernement, non seulement s'agissant des coordinations nécessaires concernant les intitulés des organismes ou des fonctions concernés, mais aussi à travers l'extension de cette procédure à la nomination du président de la CADA et du directeur général de l'OFII, décidée par le Sénat et que l'Assemblée nationale a approuvée en commission et en séance publique, contre l'avis du Gouvernement. Deux autres organismes ont également été ajoutés à l'initiative de l'Assemblée nationale : l'ANSM et l'ANSES.

Par ailleurs, nous vous proposons, comme l'a rappelé le rapporteur du Sénat, de rendre les commissions des affaires sociales compétentes pour les nominations à la direction générale de l'ANSES et d'opérer une modification mineure s'agissant des dispositions relatives à la HADOPI dont certaines, qui devaient prendre effet au 28 janvier dernier, sont de fait caduques.

Cette procédure et l'extension de son champ d'application, loin d'être anodines, constituent de réelles avancées du contrôle démocratique des nominations du Président de la République. La transparence de ces dernières et la vérification des compétences des personnes susceptibles d'être désignées progressent : nous devons nous en féliciter collectivement.

Le seul point de différend entre nos deux assemblées concerne la SNCF.

Je rappelle que la réforme ferroviaire du 27 juin 2018, qui a fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire entre nos deux assemblées, a modifié la structuration de la SNCF en transformant les trois établissements publics industriels et commerciaux qui existaient en une société unifiée. Les dispositions relatives aux conditions de nomination de son directeur général et des dirigeants de ses filiales découlent donc de cette réforme adoptée il y a plus d'un an et demi.

Trois raisons justifient la position de l'Assemblée nationale sur ce sujet. D'abord, procéder autrement constituerait une dérogation au droit commun applicable à toutes les entreprises soumises à cette procédure de nomination dont le capital est détenu au moins à

50 % par l'État, pour lesquelles seule la nomination du directeur général relève de la procédure de l'article 13, alinéa 5, de la Constitution.

Par ailleurs, si l'on convenait d'une solution inverse, on établirait une sorte de double légitimité qui pourrait poser des difficultés en termes de gouvernance.

Enfin, le code des transports apporte des garanties d'indépendance suffisantes, auxquelles vous êtes légitimement attachés, puisqu'il prévoit que « *l'Autorité de régulation des transports veille à ce que les décisions de la SNCF respectent l'indépendance de SNCF Réseau* » dans l'exercice de ses fonctions relatives à l'accès à l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national. Les décisions les plus importantes soumises au vote de son conseil d'administration ne pourront être adoptées sans le vote favorable de la majorité des membres nommés par l'assemblée générale autres que ceux proposés par l'État. Et la nomination, le renouvellement et la révocation du dirigeant de cette filiale devra faire l'objet d'un avis conforme de l'Autorité de régulation des transports.

En définitive, l'article 13, alinéa 5, de la Constitution, est un outil permettant de garantir la transparence des nominations et de vérifier les compétences requises par la fonction concernée, et non un outil de contrôle des politiques publiques. Nos assemblées respectives disposent d'autres moyens pour procéder à un tel contrôle.

Le compromis proposé me paraît donc équilibré. Il renforce les pouvoirs du Parlement, en portant de 52 à 55 le nombre d'organismes concernés par cette procédure de nomination, avec l'ajout de quatre nouvelles instances. Il a fait l'objet d'un accord avec le rapporteur du Sénat, que je tiens à remercier, et il constitue à mon sens le cadre inamovible d'un accord entre nos deux chambres qui ont fait œuvre utile par leur travail constructif et de qualité.

M. Didier Mandelli, sénateur. – La commission de l'aménagement du territoire et développement durable du Sénat, qui s'est saisie pour avis des textes que nous examinons aujourd'hui, estime que, loin de constituer des projets de loi de coordination, ces textes conduisent à affaiblir le droit de regard du Parlement sur des nominations stratégiques en ce qui concerne le groupe SNCF.

Je m'étonne donc que les dispositions que nous avons adoptées à l'unanimité au Sénat aient été supprimées par l'Assemblée nationale, alors qu'elles ne visaient qu'à maintenir – même pas à accroître – la capacité du Parlement à donner son avis sur la nomination des dirigeants du groupe SNCF.

Je ne peux que regretter que le Parlement soit ainsi enclin à se dessaisir lui-même de ses propres prérogatives. D'autant plus que lorsque l'on s'intéresse de près au transport ferroviaire, le contexte actuel nous exhorte à davantage de vigilance.

Je voudrais m'arrêter un instant sur le cas précis du dirigeant de la société SNCF Réseau qui, comme vous le savez tous, est le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire. Dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs que nous avons votée il y a un an et demi, les conditions de nomination du gestionnaire d'infrastructure sont de nature à envoyer un signal fort aux nouveaux entrants. Aussi, alors que l'indépendance de ce gestionnaire dans la nouvelle gouvernance fait l'objet de vives inquiétudes de la part du régulateur, il me semble pertinent de maintenir le droit de regard du Parlement sur la nomination de SNCF Réseau.

Plus encore, l'argument selon lequel la transformation des établissements publics en société unifiée dont il ne faudrait contrôler que la « tête » est tout à fait inopérant. Au contraire, il est important de veiller à ce qu'il n'y ait pas de relation hiérarchique directe entre le dirigeant de SNCF Réseau et celui de la société mère SNCF, justement parce que cette dernière est intéressée au résultat de la société SNCF Voyageurs. En outre, si SNCF Réseau est devenue une société anonyme, elle ne sera jamais une entreprise comme les autres et il me semble particulièrement malavisé de vouloir lui appliquer le droit commun des sociétés.

En conclusion, je souhaiterais vous rappeler les mots de l'exposé des motifs de la proposition de loi organique relative à la nomination des dirigeants de la SNCF, déposée par vos prédécesseurs, lors de l'examen du projet de loi portant réforme ferroviaire en 2014 et qui sont toujours d'actualité : *« il est impératif que les processus de nomination des dirigeants du futur groupe public ferroviaire continuent de se dérouler sous le regard des parlementaires. Nul ne comprendrait ni n'admettrait que la réforme soit l'occasion de soustraire ces personnalités à un contrôle qui constitue une avancée unanimement reconnue de la démocratie »*.

M. Philippe Bas, sénateur, vice-président. – Je partage le point de vue de notre collègue de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat.

Nous analysons le changement d'organisation de la SNCF, et notamment du gestionnaire d'infrastructure, comme essentiellement formel. Si l'on se met à modifier l'organisation interne de groupes publics avec pour effet de faire échapper la nomination de tel ou tel dirigeant au contrôle parlementaire, c'est tout le Parlement qui verra ses pouvoirs amoindris.

Au-delà de ces changements formels, il faut tenir compte de l'importance de SNCF Réseau et du patrimoine ferroviaire: à cet égard, il est dommage de se priver d'un droit de regard que nous exerçons sur ce volet de l'activité du transport ferroviaire. Je vous demande donc un instant de raison et vous invite à réexaminer votre position en gardant à l'esprit ce que devrait être l'intérêt du Parlement dans cette affaire.

Mme Hélène Zannier, députée. – Tout d'abord, permettez-moi de saluer le travail exemplaire fait par nos deux assemblées sur ces textes et les ajouts utiles du Sénat. Toutefois, sans reprendre les arguments qui ont été fort justement rappelés par notre rapporteur Christophe Euzet, le groupe La République en Marche n'est pas favorable à votre proposition relative aux conditions de nomination à SNCF Réseau.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Pour quelles raisons ?

Mme Hélène Zannier, députée. – Elles viennent de vous être présentées par le rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – Je suis très heureux de voir que, malgré la position du Gouvernement, notamment sur l'intégration de l'OFII et de la CADA dans le champ du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, l'Assemblée nationale ait choisi de renforcer le contrôle parlementaire sur les nominations à la tête de certains organismes publics, suivant ainsi les propositions du Sénat.

S'agissant de SNCF Réseau, vos arguments, monsieur le rapporteur de l'Assemblée nationale, sont quelque peu contradictoires. D'un côté, vous évoquez l'existence d'un lien hiérarchique entre les responsables des entités constitutives de la nouvelle société unifiée ; de l'autre, vous insistez sur l'exigence d'indépendance en indiquant qu'une procédure de nomination spécifique la satisfera mais sans l'intervention du Parlement.

Comme le président Philippe Bas vient de le dire, c'est l'intérêt du Parlement d'intégrer SNCF Réseau dans la procédure prévue par l'article 13, alinéa 5, de la Constitution. Compte tenu de ce que représente le réseau ferroviaire dans notre pays, il n'est en effet pas illégitime que le Parlement donne son avis. Si vous pouviez faire un petit effort supplémentaire pour l'aménagement du territoire et le développement durable, nous vous en serions reconnaissants.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Chacun s'accorde à considérer la procédure de l'article 13, alinéa 5, de la Constitution très importante, comme les commissions des lois des deux assemblées l'ont encore récemment souligné lors de l'examen de la nomination par le Président de la République de M. Didier Migaud à la présidence de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Les auditions publiques des candidats, organisées à cette occasion, sont salutaires dans une démocratie comme la nôtre.

L'Assemblée nationale n'a pas hésité, d'une part, à confirmer la décision du Sénat d'inclure des fonctions supplémentaires dans le périmètre de cette procédure et, d'autre part, à en ajouter de nouvelles. Ce sont donc quatre organismes supplémentaires qui seront désormais concernés si ces projets de loi aboutissent.

Concernant la filiale SNCF Réseau, la réintégration de son dirigeant dans cette procédure de confirmation par le Parlement viendrait à rebours de la récente réforme du système ferroviaire français. L'Assemblée nationale et le Sénat étaient d'accord pour que cette nomination ne relève plus du Président de la République, ce qui exclut *de facto* qu'elle s'inscrive dans le cadre de l'article 13 de la Constitution. Il me semble inapproprié de revenir en arrière dans le cadre de cette commission mixte paritaire.

M. Christophe Euzet, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Aux arguments échangés, je souhaiterais ajouter que l'article 13, alinéa 5, de la Constitution consiste à vérifier, dans la plus grande transparence, les compétences et l'intégrité d'une personne appelée à exercer des fonctions importantes pour le pays. Il ne s'agit aucunement de porter un jugement sur les conditions de mise en œuvre de politiques publiques que nous pouvons pleinement contrôler par d'autres moyens mis à la disposition du Parlement.

Mme Hélène Zannier, députée. – Je comprends le souci légitime d'assurer l'indépendance des dirigeants de SNCF Réseau. Mais celle-ci est déjà protégée par l'avis conforme que formule l'Autorité de régulation des transports sur la nomination du directeur général.

M. Raphaël Schellenberger, député. – Le rapporteur de l'Assemblée nationale a rappelé les modalités de mise en œuvre de l'article 13 de la Constitution. Mais il faut rappeler les objectifs qui ont conduit le Constituant à définir une telle procédure : l'équilibre des pouvoirs, la préservation des libertés individuelles, la protection des intérêts de l'État.

SNCF Réseau répond pleinement à ces préoccupations. Ce n'est pas une simple entreprise concurrentielle, mais bien un instrument de gestion du patrimoine stratégique de

l'État que forme le réseau ferré national. Il est donc important que le Parlement joue son rôle de contre-pouvoir dans la désignation du dirigeant de cette instance.

M. Philippe Latombe, député. – Nous avons souligné, en commission des lois et en séance publique, combien était judicieuse la décision du Sénat d'inclure la Commission d'accès aux documents administratifs et l'Office français de l'immigration et de l'intégration. J'ai d'ailleurs personnellement défendu ces ajouts face au Gouvernement.

Nous avons toutefois une divergence sur la nomination du directeur général de SNCF Réseau. Comme le rapporteur de l'Assemblée nationale, je considère que la réforme du système ferroviaire nous conduit à ne plus faire usage de l'article 13 de la Constitution pour cette désignation, mais plutôt à renforcer le contrôle parlementaire sur la direction générale de l'ensemble du groupe ferroviaire.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Pourquoi se donner tant de mal pour réduire les pouvoirs du Parlement ? Quel inconvénient y aurait-il à soumettre le directeur général de SNCF Réseau à la procédure du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution ? Chacun conviendra qu'il n'y aurait rien de dramatique à voir chaque groupe politique, au sein des commissions parlementaires concernées, formuler une position. Si le vote devait être négatif, une autre personne serait pressentie. Serait-ce si grave ?

Je suis partisan de renforcer l'article 13 de la Constitution. Le projet de révision constitutionnelle pourrait facilement recueillir une majorité qualifiée de trois cinquièmes des parlementaires sur ce point, comme d'ailleurs sur le statut du parquet que la Cour européenne des droits de l'homme critique régulièrement. Plutôt qu'un rejet des candidats pressentis à la majorité des trois cinquièmes des commissions parlementaires, envisageons une approbation à cette même majorité !

Inclure SNCF Réseau dans la liste des fonctions concernées par cette procédure de contrôle renforcerait les pouvoirs du Parlement sans rien retirer à personne. La valeur et le contenu de l'accord de notre commission mixte paritaire s'en trouveraient rehaussés !

M. Guillaume Vuilletet, député. – Sans doute faudrait-il, dans un avenir proche, réexaminer l'article 13 de la Constitution pour renforcer les prérogatives du Parlement. Mais nous parlons ici de la gouvernance de la SNCF et de la récente réforme qui entre à peine en application. Satisfaire la proposition du Sénat enverrait un signal tout à fait paradoxal au regard de la loi votée il y a à peine plus d'un an !

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Je vous propose de commencer par l'examen du projet de loi organique.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article unique

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Je mets aux voix l'article unique du projet de loi organique dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

L'article unique du projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Nous en venons au projet de loi ordinaire.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 1^{er}

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

Article 2

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

Article 3

La suppression de l'article 3 est maintenue.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet.

La réunion est close à 10 h 05.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CONTRÔLE, LA RÉGULATION ET L'ÉVOLUTION DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES

Mardi 4 février 2020

- Présidence de M. Jordi Ginesta, président d'âge -

La réunion est ouverte à 15 h 45.

Réunion constitutive

M. Jordi Ginesta, président. – Il me revient, en qualité de président d'âge, d'ouvrir la première réunion de la commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières. La constitution de cette commission d'enquête fait suite à une demande exprimée par le groupe de l'Union centriste (UC) dans le cadre du droit de tirage prévu par notre règlement.

Lecture a été donnée en séance publique, le 29 janvier dernier, de la composition de notre commission d'enquête. Mais depuis lors, notre collègue Yvon Collin a souhaité se retirer : le groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) a donc désigné notre collègue Éric Jeansannetas.

Nous devons tout d'abord procéder à l'élection du président de notre commission. Le groupe du RDSE a proposé la candidature de notre collègue Éric Jeansannetas. Je n'ai pas reçu d'autres candidatures.

La commission procède à la désignation de son président, M. Éric Jeansannetas.

- Présidence de M. Éric Jeansannetas, président -

M. Éric Jeansannetas, président. – Je vous remercie de votre confiance et me réjouis de présider nos travaux sur le sujet complexe des concessions autoroutières. Cette question a déjà retenu l'attention de notre assemblée à plusieurs reprises et nos concitoyens y sont particulièrement sensibles, alors que les tarifs des péages ont été relevés le 1^{er} février.

Nous devons à présent désigner le rapporteur ainsi que les membres du bureau.

Le groupe UC, à l'origine de la commission d'enquête, a proposé le nom de notre collègue Vincent Delahaye.

La commission procède à la désignation de son rapporteur, M. Vincent Delahaye.

M. Éric Jeansannetas, président. – Je vous propose ensuite de désigner les membres du bureau. Conformément à l'article 13 de notre Règlement, selon le principe de la représentation proportionnelle et en tenant compte de la représentation déjà acquise au RDSE pour le poste de président, et à l'UC pour celui de rapporteur, nous devons désigner deux sénateurs issus du groupe Les Républicains – j'ai reçu les candidatures de Mme Christine Lavarde et de M. Louis-Jean de Nicolaÿ –, deux sénateurs issus du groupe socialiste et républicains – j'ai reçu les candidatures de MM. Patrice Joly et Michel Dagbert –, un sénateur issu du groupe La République en Marche – j'ai reçu la candidature de Mme Noëlle Rauscent –, un sénateur issu du groupe communiste républicain citoyen et écologiste – j'ai

reçu la candidature de M. Éric Bocquet – et un sénateur issu du groupe Les Indépendants – République et territoires – j’ai reçu la candidature de M. Alain Fouché.

La commission procède à la désignation des autres membres de son bureau : Mme Christine Lavarde, MM. Louis-Jean de Nicolaÿ, Patrice Joly, Michel Dagbert, Mme Noëlle Rauscent, MM. Éric Bocquet et Alain Fouché.

M. Éric Jeansannetas, président. – Notre mission a un caractère temporaire : elle prend fin par le dépôt du rapport et au plus tard à l’expiration d’un délai de six mois à compter de la date de la prise d’acte par la Conférence des présidents, soit le 22 juillet 2020.

Le cadre juridique des commissions d’enquête est strict. Le principe est celui de la publicité des auditions, sauf si nous en décidons autrement. Dans ce cas, les travaux d’une commission d’enquête sont soumis à la règle du secret pour une durée maximale de trente ans. Le non-respect du secret est puni des peines prévues à l’article 226-13 du code pénal – un an d’emprisonnement et 15 000 euros d’amende. En outre, nous pouvons décider de l’exclusion de la personne concernée de la commission. Toute personne entendue est tenue de se rendre à notre convocation et de prêter serment.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Je vous remercie de votre confiance et suis heureux que notre commission ait été constituée sur un sujet de finances publiques et d’intérêt général, qui intéresse nos concitoyens. Pourquoi ai-je déposé cette proposition de résolution ? Jusqu’à présent, tout ce que j’ai pu lire et entendre sur ce sujet m’a laissé largement insatisfait. Notre commission d’enquête nous permettra d’aller plus loin, notamment sur les aspects juridiques et financiers.

Les questions sont nombreuses. Que s’est-il passé depuis la privatisation des sociétés concessionnaires d’autoroutes ? Quelles ont été les conditions de cette privatisation, notamment en ce qui concerne les évolutions du trafic et des tarifs ? L’équilibre de ces contrats doit-il être jugé au regard du contexte d’origine ou du contexte d’aujourd’hui ? Dans quelles conditions les avenants ont-ils été conclus ? L’évolution des tarifs est-elle plafonnée – ou planchonnée – à 70 % de l’inflation ? Que dire des travaux, très souvent réalisés par des sociétés liées aux sociétés concessionnaires d’autoroutes, avec probablement d’importantes marges ? Ne pourrait-on pas dégager une troisième voie entre le *statu quo* et la renationalisation des autoroutes ?

Je souhaite que nous démarrions nos travaux par des auditions techniques. Les auditions plus politiques – d’anciens ministres ou des dirigeants de sociétés d’autoroutes – pourront être organisées plus tard, lorsque nous aurons déjà bien déblayé le sujet.

M. Patrick Chaize. – En 2015, dans le cadre de la négociation des avenants, le Premier ministre Manuel Valls avait mis en place une commission à laquelle certains d’entre nous ont participé. Nous avons alors observé un réel déséquilibre entre les concessionnaires, juridiquement très armés, et l’État, plutôt mou. Mais ces contrats ont été signés et il serait délicat de les remettre en cause.

Nous ne partons pas de rien puisque beaucoup a déjà été écrit sur ce sujet. Pensons maintenant au renouvellement de ces contrats de concession. Auparavant, avec la technique de l’adossement, les contrats étaient systématiquement prolongés. Or ils doivent à présent pouvoir être revus, voire clos, notamment à la suite de bilans à date fixe.

M. Alain Fouché. – Je suis d'accord avec le programme annoncé par notre rapporteur. S'agissant des auditions plus politiques, nous pourrions entendre MM. Dominique de Villepin et Thierry Breton qui n'ont pas pris de bonnes décisions. Il sera probablement très difficile, financièrement, de renationaliser : les bijoux de famille ont été vendus !

M. Michel Dagbert. – Je remercie notre rapporteur pour son exposé dans lequel bon nombre d'entre nous peuvent se retrouver. Nous ne partons pas de rien : de nombreux travaux ont été consacrés à la situation du réseau autoroutier. Il n'est question ni de remettre en cause des contrats signés ni de nous interdire de ne toucher à rien. La technique très utilisée de l'adossement – les sociétés d'autoroutes proposent aux collectivités de reprendre la gestion d'une partie de leur réseau – devra être examinée. Ces contrats sont en effet très avantageux pour ces sociétés.

Nous ne sommes pas là en revanche pour débattre de la densité du réseau ou de son extension. Nous sommes là pour comprendre la situation actuelle et voir comment éclairer l'avenir.

M. Éric Bocquet. – Je tiens à saluer l'initiative du groupe de l'UC, qui nous invite à réaliser un travail utile et nécessaire. Nos travaux ne devront pas être seulement rétrospectifs – le Sénat a déjà beaucoup travaillé sur ce sujet –, car il s'agit aussi, à l'heure des privatisations d'Aéroports de Paris et de la Française des jeux, d'un sujet pour le présent et pour l'avenir.

M. Olivier Jacquin. – Je remercie notre rapporteur d'avoir ainsi posé les attendus de nos travaux. Nous devons imaginer des solutions nouvelles et nous pourrions nous retrouver pour nous opposer à la rente et au monopole privés qui sapent l'économie de marché et spolient le patrimoine public. Nous devons imaginer de nouveaux modes de portage, innovants et préservant la maîtrise publique. À l'occasion de travaux que je mène sur le ferroviaire, j'ai été très favorablement impressionné par la culture du contrôle et du contrat de nos voisins britanniques.

À l'issue du vote de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), j'ai déposé une question écrite sur la base d'un amendement très intéressant, qui avait été déposé par un certain Jean-Baptiste Djebbari, alors député. Il s'agissait d'anticiper la fin des contrats autoroutiers et de créer dès maintenant une société publique qui préempterait les bénéfices futurs, ce qui permettrait de financer les infrastructures. Cette question écrite n'a pas encore reçu de réponse.

M. François Bonhomme. – Nous ne partons pas de zéro. Le groupe de travail sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes, constitué en 2014 par la commission du développement durable, proposait des pistes entre renégociation et résiliation. Dans nos auditions techniques, il nous faudra entendre des professionnels du droit, afin que nous ayons une vision claire du cadre juridique applicable.

M. Patrice Joly. – Nous aurons besoin de données fiables : les bénéfices annuels des sociétés d'autoroutes seraient en moyenne de 350 000 euros par kilomètre et pourraient atteindre 700 000 euros par kilomètre sur les tronçons les plus rentables. C'est faramineux !

La tarification conduit à l'exclusion de certaines catégories sociales, qui doivent alors se déporter sur des axes plus dangereux. C'est un sujet de ségrégation sociale.

Je suis sensible au déséquilibre de l'expertise entre les services de l'État et ceux des sociétés d'autoroutes – comme nous avons pu le constater dans nos communes lorsqu'elles ont abandonné les compétences eau et assainissement. Plus que de concessions, il s'agit parfois d'abandons ! Ce déséquilibre dans l'expertise crée un déséquilibre contractuel.

M. Jordi Ginesta. – Les travaux sur les autoroutes sont souvent effectués par des filiales des sociétés d'autoroutes ; le coût des travaux peut s'en trouver renchéri.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Je constate que nous sommes en phase sur la façon d'aborder les travaux de notre commission d'enquête. Dans un premier temps, nous ferons une synthèse des travaux existants, notamment de l'intéressant rapport de 2014 de l'Autorité de la concurrence.

Les travaux autoroutiers sont souvent effectués par des sociétés liées : filiales, sociétés-sœurs, ou alors Vinci fait des travaux pour Eiffage et *vice versa*. Tout cela mérite d'être clarifié.

Nous aurons besoin de l'éclairage de juristes ou d'avocats spécialisés, mais indépendants. Les contrats sont très bien ficelés, mais ne peuvent-ils pas être remis en cause si les conditions économiques ne sont plus les mêmes – comme c'est le cas pour les concessions de nos collectivités ? À quelle date l'équilibre financier du contrat s'évalue-t-il ?

Dans une dizaine d'années, les concessions viendront progressivement à échéance. Cela s'anticipe, mais l'État semble assez mal armé pour cela. Je me suis laissé dire qu'une seule personne était chargée de suivre les tarifs autoroutiers à Bercy.

Des travaux ont déjà été menés sur cette question, mais notre commission d'enquête pourra apporter d'utiles compléments d'information, afin de mieux défendre l'État, le contribuable et l'utilisateur.

La réunion est close à 16 h 15.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES AU DÉVELOPPEMENT DE LA RADICALISATION ISLAMISTE ET LES MOYENS DE LA COMBATTRE

Mercredi 29 janvier 2020

- Présidence de Mme Nathalie Delattre, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Audition de M. Mohamed Louizi, essayiste

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Nous recevons maintenant M. Mohamed Louizi, que je remercie d'avoir accepté notre invitation. Monsieur, vous avez publié plusieurs ouvrages et chroniques dans lesquels vous témoignez notamment de votre passage chez les Frères musulmans.

Ce groupe représenterait aujourd'hui en France plusieurs milliers de personnes et aurait pour objectif la prise du pouvoir. Certains des experts que nous avons auditionnés ont insisté sur le fait que ce projet n'avait aucune chance de se réaliser. D'autres ont pointé le risque qu'ils font peser sur les Français de confession musulmane en s'immisçant dans l'organisation de la religion, en particulier de ce que l'on appelle l'islam de France.

Votre témoignage sur ce que sont les Frères musulmans, sur leur mode de recrutement et sur leur influence, nous intéresse donc particulièrement.

Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Mohamed Louizi prête serment.

M. Mohamed Louizi, essayiste. – Je vous remercie pour ce travail d'utilité publique que vous menez dans un moment crucial pour la République française. Le monde traverse une période très compliquée, tant sur le plan sécuritaire que climatique. J'estime que les questions démocratique et climatique sont à placer au même niveau.

Je suis arrivé en France en novembre 1999. J'avais alors 21 ans et je venais poursuivre mes études. J'ai été approché par les Frères musulmans au Maroc dès l'âge de 13 ans, un âge où l'on est facilement entraîné par les activités proposées à une jeunesse laissée pour compte. À l'époque, il n'y avait que la famille, l'école, la mosquée et la rue. Le week-end, nous étions dans la rue. Je ne suis pas issu d'une famille riche. Mon père était imprimeur, puis, après un accident de la vie, un licenciement abusif, il est devenu chauffeur de taxi à Casablanca.

Dans ce contexte, des gens ont cru intéressant de proposer à cette jeunesse des activités supposées les aider à ne pas tomber dans le décrochage scolaire ou la drogue. Il s'agissait de sport, de camps de vacances. Tout était gratuit. Cela commençait par un contact

convivial dans un match, puis on nous proposait de boire ou de manger quelque chose, pour enfin nous inviter dans une mosquée du quartier.

Les moyens d'approcher les cibles de l'islamisme sont divers : donner un peu d'argent, acheter des médicaments, un pantalon... Pour quelqu'un qui n'a jamais reçu de cadeau de sa vie, cela représente beaucoup.

Plus tard, on me dira que tous les jeunes qui sont en train de dealer de la drogue sont loin du droit chemin, de la voie du prophète, de l'exemple des compagnons. Les personnes qui me prennent en charge semblent avoir réussi socialement, ce sont des instituteurs, des commerçants.

Une fois cet attachement sentimental établi, on invite l'enfant à apprendre quelques versets du Coran. Chaque semaine, l'interprétation des textes prend plus de temps que la lecture des versets. Dans chaque quartier, des cellules se forment ainsi autour d'un instructeur et de quelques enfants. Puis nous partons en vacances au bord de la mer, gratuitement. Imaginez la joie d'un enfant qui n'a jamais quitté Casablanca !

La deuxième année, on nous apprend que le prophète a dit que celui qui guide quelqu'un vers le droit chemin aura une rétribution. On nous demande alors d'inviter un ami, de préférence un élève brillant.

La troisième année, on cible certains enfants de manière beaucoup plus assidue. On leur propose la lecture de certains livres, notamment de Qaradawi et d'Hassan al-Banna.

En 1996, la confrérie décide de proposer à quelques-uns – trois ou quatre sur une cinquantaine de personnes – de lui prêter allégeance. On flatte mon ego, on me propose de canaliser mon énergie dans un cadre un peu plus organisé. Tel fut le processus d'endoctrinement, en tout cas pour moi.

On prête allégeance comme dans une société secrète. Ce sont les Frères musulmans qui vous choisissent au terme d'un processus de cooptation. On est alors relié à une transcendance, à Dieu lui-même. Tous les droits et devoirs découlent de ce lien à Dieu. Parmi les piliers de l'allégeance, on compte l'obéissance, le djihad, l'effort. On exécute les ordres, sans chercher d'excuse ou de prétexte.

En outre, cette allégeance a pour conséquence de ne plus se sentir lié à sa patrie – pour moi à la nation marocaine. On appartient à quelque chose qui la transcende : l'Oumma islamique. Tant que je ne reçois pas d'ordre de ma direction, je n'ai aucune opinion sur les actions entreprises, ou les propos tenus par le roi du Maroc. Mais, lorsque le guide-suprême des Frères musulmans donne un ordre, même si celui-ci se trouve dans un autre pays comme l'Égypte, le Qatar ou encore en Turquie, sa parole est sacrée.

Je me souviens qu'en 1997/1998, Laurent Gerra devait se produire à Casablanca. Je ne le connaissais pas. Toutefois nous avons reçu l'ordre de boycotter son spectacle car les responsables des Frères musulmans au Maroc nous disaient qu'il est « juif et sioniste qui défend Israël ». Nous avons empêché l'organisation de ce spectacle. Nous avons exécuté cet ordre, sans réfléchir.

J'ai prêté ma première allégeance aux Frères musulmans marocains en 1996. Je suis arrivé en France en 1999, et moins d'une semaine après mon arrivée, j'ai été approché par les Frères musulmans, à savoir l'UOIF. De manière très concrète, du Maroc je suis arrivé

en bus qui m'a posé à côté de la Gare Lille-Flandres le samedi soir. Le vendredi suivant j'ai fait la connaissance des Frères musulmans locaux dans une salle de prière qu'ils tenaient à la Cité scientifique à Villeneuve d'Ascq, au cœur de l'Université de Lille 1. L'imam était frère musulman. La connexion était faite. Je n'étais plus dépaysé.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Quand avez-vous quitté les Frères musulmans ?

M. Mohamed Louizi. – Le premier contact que j'ai eu avec les Frères musulmans en France date de novembre 1999. On m'a proposé dans l'année de rejoindre l'UOIF. Toutefois, je n'avais pas l'autorisation de mon responsable à Casablanca. J'ai dû attendre l'été, mon retour à Casablanca et l'obtention de son autorisation pour rejoindre cette organisation. J'ai prêté allégeance à l'UOIF l'année d'après, et y suis resté jusqu'en octobre 2006. J'étais président de l'association des étudiants musulmans de France-Lille ainsi que secrétaire administratif de l'association culturelle de la mosquée de Villeneuve d'Ascq (AAEC) et vice-président chargé de la culture de son association culturelle (ACEV).

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Qu'est-ce qui vous a fait quitter les Frères Musulmans ? À quelles difficultés avez-vous été confronté ?

M. Mohamed Louizi. – J'ai quitté les Frères musulmans principalement en raison d'une rupture idéologique et du concept de non-violence. Ce cheminement s'est fait entre 2004 et 2006. Le 4^{ème} pilier de l'allégeance aux Frères musulmans est le djihad armé. On le retrouve dans « l'épître des enseignements » écrite par Hassan Al-Banna et traduite en français par Médiacom, société frériste. Hassan Al-Banna consacre au djihad armé un chapitre entier dans ses épîtres : « L'épître du djihad » que j'ai traduite intégralement dans *Pourquoi j'ai quitté les Frères musulmans*. Or, au Maroc, la question de l'usage de la force pour opérer un changement de la société ne se posait pas. En effet, les Frères musulmans marocains, à la suite de l'assassinat d'un cadre socialiste, Omar Benjelloum, en 1975 et sous la pression étatique et populaire, ont été obligés de se prononcer en faveur de la solution pacifique, et de prendre leur distance avec la violence. Certes, certains éléments contredisent les discours, mais de manière générale, la question de la violence pour changer les choses au Maroc ne se pose pas. J'ai donc été étonné de découvrir en France, lors de l'étude de ces épîtres la place qu'occupe le djihad armé dans les esprits. Par ailleurs, je suis tombé sur un livre que j'avais ramené avec moi depuis le Maroc, écrit par un auteur syrien, Jawad Saïd, intitulé *Doctrine du premier fils d'Adam : la problématique de la violence dans l'action islamiste* et publié, pour la première fois, en 1966. Ce livre prône la non-violence au sein du monde arabe. D'ailleurs son auteur est parfois surnommé « le Ghandi du monde arabe ». Les Frères musulmans ont combattu ce livre. Ils l'ont marginalisé. Mais l'année 1966 a également été marquée par l'exécution en Égypte de Sayyid Qutb, théoricien du djihad armé et auteur de *Jalons sur la route*, une référence pour les djihadistes. Le monde arabe était donc face à un choix : le recours au djihad armé ou la non-violence et le progrès. Nous avons débattu de ce sujet au sein de l'UOIF en 2003 et 2004, en vain.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Qui finance les Frères musulmans en France ? Quels moyens utiliser pour lutter efficacement contre leur propagande ?

M. Mohamed Louizi. – Une petite partie de leur financement vient des membres ordinaires de la confrérie. Ils doivent en effet verser 2,5 % de leur salaire mensuel à la confrérie. Cela passe à 5 % lorsque vous vous élevez au sein de l'organisation. Enfin, lorsque vous êtes un moudjahidine, il n'y a plus de « plafond » de versement. La confrérie peut

prendre l'ensemble de vos revenus. À cela s'ajoutent les sources de financement étrangères. Leurs provenances varient en fonction des décennies et sont plurielles. Ainsi, alors que les Émirats arabes unis combattent aujourd'hui les Frères musulmans, avant 2014, ils participaient à leur financement. Il en est de même pour l'Arabie Saoudite qui était également un financeur. Le Qatar a toujours aidé les Frères musulmans. Le livre de Christian Chesnot et Georges Malbrunot, intitulé *Qatar Papers* le montre. D'ailleurs, ils n'ont présenté dans leur livre qu'une petite partie de l'ensemble des documents qu'ils ont pu collecter. J'ai participé à la conception du projet de la mosquée de Villeneuve D'Ascq. Dans plusieurs articles de *La Voix du Nord* datant de cette période, le président de cette mosquée expliquait que celle-ci était financée à 100 % par des fidèles français : 80 % des fonds proviennent de fidèles du Nord, et 20 % de fidèles se trouvant sur le reste du territoire français. Or, le livre *Qatar Papers* montre que cette affirmation est fautive : quelques millions d'euros viennent de la Qatar Charity. Je pense également que le Koweït a participé de manière officieuse au financement des Frères musulmans en France.

Vous m'interrogiez sur les moyens de combattre leur propagande islamiste. J'ai publié chez Fondapol une note intitulée *Libérer l'islam de l'islamisme*, dans lequel je fais plusieurs propositions. Certaines sont symboliques comme la ratification par les imams d'une charte républicaine. Mais l'une des recommandations me tient particulièrement à cœur : la protection de la jeunesse. Il est anormal que les Frères musulmans soient financés par l'argent public pour payer les salaires d'un certain nombre d'établissements privés dits musulmans. Or, dans les faits on est en présence d'une école privée d'idéologie islamiste. J'ai en tête au moins trois établissements scolaires : le lycée Averroès à Lille, le lycée Ibn Khaldoun à Marseille et le lycée Al Kindi à Lyon. Xavier Bertrand vient de supprimer les subventions pour le collège-lycée Avéroès (45 000 euros). C'est un premier pas. Mon avocat et moi-même avons essayé d'obtenir les résultats du rapport d'inspection de l'académie de Lille réalisée au lycée Avéroès, en 2015. Personne n'y a accès.

Il me semble également important de renforcer la traçabilité et la surveillance des flux d'argent étrangers. En outre, en ce qui concerne le CFCM, il faut abolir la règle de la représentativité au mètre carré. Cela donne une prime à la construction de mosquées cathédrales – c'est-à-dire à ceux qui bénéficient de financements extérieurs – qui obtiennent ainsi plus de délégués.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Nous avons bien compris à votre parcours que le processus d'embrigadement était très individualisé. Vous-même avez exercé des responsabilités vis-à-vis de la jeunesse, des étudiants notamment, et fait preuve de prosélytisme. Avez-vous un ordre de grandeur du nombre de jeunes vers lesquels vous avez mené des actions prosélytes ? Depuis votre départ des Frères musulmans, avez-vous pu reprendre contact avec ces jeunes ? Comment arrivez-vous à faire prendre conscience de la dérive frériste ? Est-ce difficile ? Aviez-vous des objectifs de prosélytisme par an ?

M. Mohamed Louizi. – Nous n'avions pas d'objectifs chiffrés. Le but était de trouver la perle rare. Cela pouvait prendre deux ou trois ans. Nous pouvions approcher trois étudiants, comme dix étudiants. J'estime de 1 000 à 1 500 frères musulmans en Europe – je parle des membres de la confrérie ayant prêté allégeance, pas des sympathisants, dont presque 800 en France. Lorsque j'ai quitté la confrérie en 2006, nous étions à peu près 600.

Je vous ai indiqué le rôle qu'a joué le chapitre sur le djihad armé dans mon départ des Frères musulmans. Cette réflexion m'a animé pendant trois ans. L'élément déclencheur de mon départ a été un débat que j'ai organisé à l'université de Lille 1 sur le recours à la

violence. Un intellectuel musulman syrien qui participait à ce débat a expliqué qu'en démocratie, l'État disposait d'un monopole de la violence, du recours à la force. Lorsqu'un citoyen a un problème, c'est vers l'État qu'il doit se tourner pour résoudre celui-ci. L'État doit garantir le droit. Or, les Frères musulmans n'ont pas d'attachement à l'État – mais à la Oumma islamique – et ne le reconnaît en tant qu'institution, ainsi que ses valeurs, que lorsque cela lui est favorable. Amar Lasfar et deux de ses lieutenants ont assisté à ce débat. Cette manifestation a illustré pour moi le double discours des Frères musulmans : le discours public prônant la non-violence et celui moins pacifiste tenu au sein de la confrérie.

Deux autres personnes ont quitté les Frères musulmans en même temps que moi. Je me suis alors rendu compte du fonctionnement sectaire de cette confrérie, et de la forte pression sociale et familiale qu'elle exerçait. Par exemple, on a exigé de ma femme qu'elle divorce au motif que j'étais devenu apostat. Cela signifie que les Frères musulmans considèrent leur idéologie égale à celle de l'islam. Pour eux, quitter les Frères musulmans revient à quitter l'islam. Heureusement que je vivais en France... À partir de ce moment-là, tout se referme autour de vous. Par exemple, sur les quelque trois cents numéros enregistrés dans le répertoire de mon téléphone, seuls deux étaient encore en contact avec moi.

En mars 2007, j'ai décidé d'ouvrir un blog intitulé « écrire sans censures ! ». Auparavant j'intervenais sur un forum un peu communautaire appelé mejliss.com. Je garde des captures d'écran témoignant d'un déversement de haine. Il était impossible de débattre avec ces personnes. Toutefois, je me suis dit qu'au nom de l'éthique – car j'avais entraîné des personnes vers les Frères musulmans –, je devais témoigner. J'ai écrit douze articles d'une série intitulée *Mosquée dans la cité : réalités et espoirs*. Je raconte l'intérieur de la confrérie, de la direction d'une mosquée – en prenant celle de Villeneuve d'Ascq en exemple –, les tractations idéologiques qui s'y passent et la production du discours. J'en conclus à chaque fois que cette idéologie est mortifère. De 2007 à 2015, j'ai publié 250 papiers de blog. Au soir du 7 janvier 2015, je vois Amar Lasfar indiquant sur CNews que l'islam est la religion de la paix. C'est peut-être vrai, mais ce n'est pas l'islam des Frères musulmans. J'ai décidé de changer ma manière d'expliquer. Au début, je m'attaquais à l'idéologie. Désormais, je donne des noms de personnes et d'associations, pour expliquer comment le réseau s'organise. Peut-être que ce réseau ne prendra jamais le pouvoir en France. Toutefois, cela n'est pas important pour lui : il suffit qu'il prenne le pouvoir de l'autre côté de la Méditerranée et qu'il forme un noyau dur ici en infiltrant des sociétés, des partis politiques, des entreprises, des associations, des clubs de sport... Cela suffit largement. Depuis 2015, aucun journal français n'a osé republier les caricatures de Mahomet. Demandons-nous pourquoi.

Ce matin, j'ai entendu les déclarations de Mme Belloubet disant qu'insulter une religion est une atteinte à la liberté de conscience. C'est incroyable. Les islamistes arrivent à pousser le politique, à le faire reculer sur ce qui fait la sève de la République. Cela devient problématique et dangereux. La France de 1999 et celle de 2020 n'est plus la même ; je le regrette.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Nous avons rappelé cet après-midi à la ministre qu'il n'y avait pas en France d'atteinte à la liberté de conscience lorsque l'on critique une religion. Votre parcours est intéressant. Vous avez écrit un livre intitulé *La République chez elle, l'Islam chez lui*. On peut le généraliser à toutes les religions. Le ministre de l'intérieur m'a indiqué cet après-midi, pour nuancer les propos de la ministre de la justice, que l'État devait protéger les religions. Je ne suis pas sûre que ce soit son rôle. L'État doit-il protéger les religions ? Ne doivent-elles pas se protéger seules ? Que pensez-vous de l'AMIF (Association musulmane pour l'islam de France) puisque le président de la République veut

s'appuyer sur celle-ci pour bâtir un islam de France ? Cela fait plus de dix ans que l'État français a pris l'initiative d'organiser la religion musulmane. De manière provocante, le meilleur moyen ne serait-il pas de dire que l'État n'a pas à s'en occuper ? Pourquoi s'acharner à vouloir organiser un culte alors que l'on n'y arrive pas ?

M. Mohamed Louizi. – Mon premier livre est sous-titré « Retour éclairé vers un islam apolitique ». Qu'est-ce qu'un islam apolitique ? J'ai donc écrit un deuxième livre : *Plaidoyer pour un islam apolitique, immersion dans l'histoire des guerres des islams*. J'estime que c'est une chance que la République ne fasse rien et laisse aux croyants faire ce travail de critique, de sape des fondations de l'islam politique. L'État n'a pas à dire ce qui est la bonne ou la mauvaise foi. Cela ne le regarde pas. Si l'État veut intervenir dans la gestion, qu'il transforme le CFCM en un syndicat de copropriété des murs et meubles des mosquées. Tout ce qui est foi, conception philosophique ou pratiques religieuses ne le regarde pas. Dans cet islam politique, tout le corpus politique est contraire à l'islam tel que je le comprends. Je pense aux mutilations génitales ou à la viande halal. En 2003, l'État a décliné un certain nombre de sujets comme le halal ou les carrés confessionnels dans les cimetières. Dans un islam apolitique, il n'y a pas de place pour un carré musulman. Comment des organisations islamistes peuvent-elles prôner le vivre-ensemble mais exiger, en même temps, de l'État le mourir-séparé ? Ce n'est pas qu'une question juridique. Il y a quelques jours, se tenait à l'Élysée le 30^{ème} anniversaire de la signature par la France de la Convention internationale des droits de l'enfant. Comment peut-on accepter en 2020 que des pratiques religieuses ancestrales restent pratiquées comme l'excision et la circoncision ? Ce débat existe entre les intellectuels arabes et musulmans. Pourquoi en France n'aurait-on pas le droit d'aborder ces questions ? L'État n'a pas à s'immiscer dans les débats internes à la religion, dans la critique de la religion. Il faut que l'État rappelle la liberté de conscience. C'est son devoir, mais qu'il laisse les fidèles de la religion mener le combat d'idées nécessaires pour sortir cet islam ancestral de l'impasse. Notre foi n'a aucun problème avec la modernité, la science, avec l'autre ou avec l'universel. Elle se conjugue à tous les temps mais à condition qu'elle ne définisse pas la loi, le contenu des assiettes, ne délimite pas les carrés pour les musulmans et les non-musulmans, comme pour prolonger dans l'au-delà la division islamiste du monde entre Dār al-Islam (domaine de l'islam), d'un côté, de Dār al-Harb (domaine de la guerre), de l'autre.

La déclaration de Mme Belloubet s'inscrit dans un processus. Ce n'est pas une phrase sortie de son contexte. Je souhaite évoquer le document rédigé par l'institut Montaigne en juillet 2016 intitulé « L'islam français, le connaître et l'organiser ». Ce document n'a jamais été publié. Quand je l'ai rendu public, Hakim el-Karoui ne l'a pas contesté, au contraire, il a certifié son authenticité sur mon compte Twitter. Il explique en des termes clairs le projet de l'AMIF, qui vise aussi « l'aggiornamento de la loi 1905 », avant même l'élection du Président de la République. S'en suivra un premier rapport de l'institut Montaigne, en septembre 2016, intitulé « *Un islam français est possible* ». Puis, deux ans plus tard, en septembre 2018, un deuxième rapport « La Fabrique de l'islamisme ». Entre deux, Hakim El Karoui va publier en janvier 2018 son livre *L'islam, une religion française*. Tout cela participe à créer un mouvement comme s'ils bénéficiaient de l'aval de l'État pour agir. Or, ils n'ont aucune légitimité. C'est un think tank. Ce n'est pas une assemblée élue. Ils peuvent faire des propositions, mais encore faut-il qu'elles soient conformes au cadre constitutionnel, à l'histoire de la France, à l'avenir auquel nous aspirons tous. Or, ce n'est pas le cas. Dans mon livre *La République chez elle, l'islam chez lui*, j'explique les liens entre l'institut Montaigne et le Qatar, je reviens sur plusieurs points factuels, pour expliquer que le projet de l'AMIF est favorable à l'islam politique, et notamment aux Frères musulmans. On a demandé à un certain nombre de Frères musulmans de se détacher de la confrérie pour ne pas faire tâche d'huile. Je

pense à Tareq Oubrou et Mohamed Bajrafil. On veut nous vendre ce projet comme une solution. Or, ce n'est pas une solution, mais un danger.

La réunion est close à 18 h 40.

Mardi 4 février 2020

- Présidence de Mme Nathalie Delattre, président -

La réunion est ouverte à 15 h 40.

Audition de M. Julien le Guen, commissaire divisionnaire, adjoint à la cheffe du service central du renseignement territorial de la direction générale de la police nationale (ne sera pas publié)

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

Audition de représentants de l'Association musulmane pour l'islam de France (AMIF) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 50.

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI D'ACCÉLÉRATION ET DE SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Jeudi 6 février 2020

- Présidence de M. Michel Forissier, doyen d'âge, puis de Mme Catherine Di Folco,
vice-présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Réunion constitutive

M. Michel Forissier, président. – Le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) est très attendu, et fera sans doute l'objet de débats intéressants. Mon expérience m'a montré qu'il y a eu beaucoup de tentatives dans ce domaine, qui n'ont pas toujours été couronnées de succès... Mais cette fois, le sujet semble abordé sous le bon angle. Il y a beaucoup à faire, et il faut aller en profondeur !

CONSTITUTION DU BUREAU

M. Michel Forissier, président. – Selon l'usage, le bureau de la commission spéciale est constitué, à la proportionnelle des groupes, d'un président, de dix vice-présidents et de trois secrétaires. Pour l'élection du président, j'ai reçu la candidature de M. Jean-François Longeot, pour le groupe Union centriste.

M. Jean-François Longeot est élu président de la commission spéciale.

M. Michel Forissier, président. – Compte tenu des propositions formulées par les différents groupes, je vous propose la désignation comme vice-présidents : pour le groupe Les Républicains, de MM. René Danesi et Yves Bouloux, de Mme Catherine di Folco et de M. François Calvet ; pour le groupe socialiste et républicain, de M. Jean-Pierre Sueur et de Mme Viviane Artigalas ; pour le groupe La République en Marche, de M. Didier Rambaud ; pour le groupe du Rassemblement démocratique et social européen, de Mme Josiane Costes ; pour le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste, de Mme Cécile Cukierman ; pour le groupe Les Indépendants République et Territoires, de M. Dany Wattebled.

Il en est ainsi décidé.

Les vice-présidents sont ainsi désignés.

M. Michel Forissier, président. – Je vous propose, conformément aux propositions formulées par les groupes, la désignation comme secrétaires : pour le groupe Les Républicains, de Mme Vivette Lopez ; pour le groupe socialiste et républicain, de Mme Sylvie Robert ; pour le groupe Union Centriste, de Mme Sylvie Vermeillet.

Il en est ainsi décidé.

Les secrétaires sont ainsi désignés.

M. Michel Forissier, président. – Le bureau de la commission est donc ainsi constitué :

Président : M. Jean-François Longeot.

Vice-présidents : MM. René Danesi, Yves Bouloux, Mme Catherine di Folco, MM. François Calvet, Jean-Pierre Sueur, Mme Viviane Artigalas, M. Didier Rambaud, Mmes Josiane Costes, Cécile Cukierman et M. Dany Wattebled.

Secrétaires : Mmes Vivette Lopez, Sylvie Robert et Sylvie Vermeillet.

En l'absence de M. Jean-François Longeot, je cède la présidence à Mme Catherine di Folco, vice-présidente.

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Pour les fonctions de rapporteur, j'ai reçu la candidature de Mme Patricia Morhet-Richaud, pour le groupe Les Républicains.

Mme Patricia Morhet-Richaud est désignée rapporteure de la commission spéciale.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Vu l'étroitesse des délais – l'examen en séance est prévu le 3 mars prochain –, je suppose que les auditions auront lieu rapidement.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Merci de votre confiance. Les délais sont particulièrement brefs, en effet. Le projet de loi a été adopté hier, le 5 février, en conseil des ministres, et il a été inscrit à l'ordre du jour de la séance publique pour le 3 mars.

Nous venons de recevoir le texte définitif. Il se compose de cinquante articles regroupés sous cinq chapitres. Le premier chapitre concerne des suppressions de commissions administratives consultatives. Le deuxième prévoit de déconcentrer certaines décisions administratives individuelles dans les domaines des transports, de la culture, de l'économie et de la santé. Le troisième simplifie les procédures applicables aux entreprises, et en particulier aux installations classées pour la protection de l'environnement. Le quatrième comprend quelques mesures de simplification portant sur des sujets très divers, allant de la petite enfance aux seuils de revente à perte et à l'activité des pharmaciens. Le dernier comporte des mesures de suppression de surtransposition dans plusieurs domaines, que le Sénat avait déjà examinées.

Compte tenu de la semaine de suspension des travaux, en accord avec le président, nous ne tiendrons pas de réunion d'audition la semaine prochaine. Il est d'ailleurs peu probable que nous fassions ultérieurement des auditions en séance plénière, mais vous serez bien sûr invités aux auditions que j'organiserai.

La procédure de législation partielle en commission ayant été demandée, nous réunirons le bureau le 18 février à 14 h 30 pour décider des articles qui pourraient être examinés suivant cette procédure. La séance de législation en commission et la réunion d'adoption du texte en procédure classique auront lieu dans la semaine du 24 février, sans doute le mercredi 26 février à 16 h 30.

M. Jean-Pierre Sueur. – En même temps que le texte sur le Parquet européen...

M. Alain Richard. – C'est le point faible de la procédure de législation partielle en commission.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons déjà eu quelques débats sur l'application de l'article 45 de la Constitution. Avec ce projet de loi, on en revient à la vieille tradition des textes comportant diverses dispositions d'ordre social, économique, etc. Il sera difficile, je crois, d'appliquer l'article 45, car son centre est nulle part et sa circonférence partout !

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Le champ du texte est très large, en effet.

Mme Sylvie Robert. – Avec des délais si contraints, quelle sera la méthode pour organiser les auditions ? Ce texte couvre de nombreux secteurs et certains articles, apparemment anodins, emportent des conséquences non négligeables.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Nous n'avons reçu le texte final qu'hier... Nous avons prévu un temps pour les auditions les 18 et 20 février. Ce sera court !

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi une telle urgence pour adopter ce bric-à-brac ? La République n'est pas en danger...

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Le Gouvernement souhaite que le texte soit adopté avant la fin du mois de juin.

M. Alain Richard. – Il s'agit d'un texte de simplification administrative, qui ne changera guère notre législation au fond. Même, il me semble qu'au moins un tiers de ses dispositions relèvent du domaine réglementaire. On pourrait mettre fin à certaines commissions par un déclassement approuvé par le Conseil constitutionnel et suivi d'une suppression par décret. Il n'y a donc pas d'immenses champs de débats de fond, sauf à en greffer, ce qui est une tentation toujours déplorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il peut y avoir une tentation...

M. Alain Richard. – Certes, mais légiférer à la légère n'est pas ce pour quoi nous sommes élus. Un report ? Nous savons bien ce qu'est une deuxième moitié de législature, parsemée de surcroît de consultations électorales.

M. Michel Forissier. – Exact. Sur la partie « travail, emploi et formation professionnelle », d'ailleurs, il me semble qu'il suffit de récoler les travaux déjà faits par la délégation sénatoriale aux entreprises et la commission des affaires économiques. Les commissions qui ne se réunissent jamais doivent être supprimées.

M. Pierre-Yves Collombat. – Elles ne gênent pas !

M. Michel Forissier. – Il y a parfois des frais de gestion.

Mme Christine Lavarde. – Ainsi, j'ai été nommée fin 2017 pour siéger au sein d'un fonds qui ne s'est jamais réuni depuis. Mais il concerne les transports. Peut-on le supprimer dans ce véhicule législatif ?

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Apparemment, l'article 45 sera difficile à appliquer.

M. Pierre-Yves Collombat. – Profitons-en pour supprimer tout ce qui ne sert à rien : faisons le ménage !

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Le calendrier est acté par la Conférence des présidents.

M. Alain Richard. – Une heure, c'est peu, surtout pour de la législation en commission.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous pourrions ajuster ce temps avec celui de la réunion de commission classique.

La réunion est close à 10 h 55.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 17 FEVRIER ET A VENIR**

Le Sénat suspend ses travaux du 10 au 16 février 2020

Commission des affaires économiques

Convocation à venir

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 19 février 2020

à 9 h 30

Salle René Monory

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 199 (2019-2020) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil Fédéral suisse relative à la reconnaissance réciproque des poinçons officiels apposés sur les ouvrages en métaux précieux et les ouvrages multimétaux (M. Richard Yung, rapporteur).

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 274 (2019-2020) autorisant la ratification du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'extradition, du troisième protocole additionnel à la convention européenne d'extradition et du quatrième protocole additionnel à la convention européenne d'extradition (M. Hugues Saury, rapporteur).

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 202 (2019-2020) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif aux modalités de financement des infrastructures et de l'acquisition des outils de formation dans le cadre de la coopération franco-allemande dans le domaine du transport tactique aérien (Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure).

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution européenne sur le mandat de négociation entre l'Union européenne et le Royaume Uni.

à 10 h 15

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Pierre Vimont, envoyé spécial du Président de la République pour l'architecture de sécurité et de confiance avec la Russie.

4768

à 13 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée des Affaires européennes, sur l'ouverture de négociations en vue d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni (en commun avec la commission des affaires européennes)1.

à 17 h 00

Salle Médicis

- Ouverture de négociations en vue d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni : examen d'une proposition de résolution européenne (en commun avec la commission des affaires européennes).

Commission des affaires sociales

Mercredi 19 février 2020

à 8 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public, à la presse et à l'ensemble des sénateurs – Captation vidéo

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi (n° 248, 2019-2020), modifiée par l'Assemblée nationale, visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap (Rapporteur : M. Philippe Mouiller).

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement).

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 17 février 2020, à 12 heures

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Convocation à venir

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 19 février 2020

à 9 h 30

Salle n° 245

- Audition de M. Stéphane Martin, ancien président de l'établissement public du musée du Quai Branly - Jacques Chirac, sur la restitution des œuvres d'art (captation vidéo).

- Présentation du rapport d'information de la mission de la commission au Mexique par Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.

Commission des finances

Mercredi 19 février 2020

à 9 h 30

Salle 1/2 Clemenceau - côté vestiaire

- Contrôle budgétaire – communication de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sur l’implantation des services de l’État dans les territoires : état des lieux et enjeux financiers.

- Demande de saisine et nomination d’un rapporteur pour avis sur le projet de loi organique n° 2622 (A.N. XV^e lég.) relatif au système universel de retraite et sur le projet de loi n° 2623 rectifié (A.N. XV^e lég.) instituant un système universel de retraite, sous réserve de leur transmission.

à 10 h 30

Salle 1/2 Clemenceau - côté vestiaire

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Bertrand Dumont, directeur général adjoint de la direction générale du Trésor.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d’administration générale

Mercredi 19 février 2020

à 9 heures

Salle n° 216

- Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et nomination d’un rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 288 (2019-2020), adoptée par l’Assemblée nationale, visant à modifier les modalités de congé de deuil pour le décès d’un enfant.

- Audition de M. Laurent Gebler, président, et de Mme Alice Grunenwald, juge des enfants, de l’association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF) sur le nouveau code de la justice pénale des mineurs.

- Examen du rapport de M. Philippe Bonnecarrère et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 283 (2019-2020) relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée (procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 17 février 2020, à 12 heures.

- Examen du rapport d’information à la suite du déplacement d’une délégation de la commission en Guyane.

Commission des affaires européennes

Mercredi 19 février 2020

à 13 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, sur l'ouverture de négociations en vue d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni (en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées).

à 17 heures

Salle Médicis

- Ouverture de négociations en vue d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni : examen d'une proposition de résolution européenne (sous réserve de son dépôt) et de l'avis politique de M. Jean Bizet (en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées).