

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des affaires étrangères

Mardi  
11 juin 2019  
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 68

– Examen et vote, ouvert à la presse, sur les projets de lois suivants :

– projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan, d'autre part (n° 1689) (Mme Nicole Trisse, rapporteure) ;

– projet de loi autorisant l'approbation du protocole d'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers (n° 1735) (Mme Isabelle Rauch, rapporteure) ;

– projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (n° 1826) (M. Pascal Brindeau, rapporteur).

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence  
de Mme Marielle de  
Sarnez,  
Présidente**



**Examen et vote, ouvert à la presse, sur trois projets de lois.**

*La séance est ouverte à 17 heures.*

**Examen et vote, ouvert à la presse, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan, d'autre part (n° 1689) (Mme Nicole Trisse, rapporteure).**

**Mme Nicole Trisse, rapporteure.** Madame la Présidente, mes chers collègues, notre commission est saisie du projet de loi autorisant la ratification de l'accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne, ses États membres et l'Afghanistan. Je précise que ce projet de loi a déjà été examiné par le Sénat en février dernier et qu'à ce stade l'Afghanistan ainsi que 16 États membres de l'Union européenne ont déjà achevé leur processus de ratification interne. Cet accord, qui remplace une déclaration conjointe *Union européenne-Afghanistan* adoptée en 2005 reflète la volonté commune des parties de renforcer et d'étendre le dialogue et la coopération. Il s'agit de la première relation conventionnelle entre l'Union européenne et l'Afghanistan, qui redéfinit les relations qu'entretient l'UE avec ce pays. Cet instrument qui n'implique aucune implication financière nouvelle se révèle à la fois peu contraignant et ambitieux. Son objectif est le renforcement de sa dimension politique et le dépassement du simple rôle de bailleur de fonds. Il vise à créer une relation englobante avec l'Afghanistan en développant des coopérations :

- en matière politique (lutte contre le terrorisme, contre la prolifération, contre le trafic de drogue, en faveur de la protection des droits de l'Homme) ;
- en matière économique (commerce et investissement) ;
- et de façon sectorielle (dans le domaine de la justice, de l'énergie, du transport, de l'éducation, de la santé...).

Le présent accord repose sur quatre piliers : la promotion de la paix, de la stabilité et de la sécurité régionales ; le renforcement de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'Homme, ainsi que l'émancipation des femmes et l'égalité hommes-femmes ; le soutien au développement économique et humain de l'Afghanistan ; et les enjeux migratoires qui constituent un sujet central de la nouvelle stratégie de l'Union européenne à l'égard de l'Afghanistan. Enfin, cet accord comporte peu de dispositions contraignantes mais il a vocation à offrir un cadre général pour les relations Union européenne-Afghanistan. Il devra, dans l'avenir, être décliné via des accords sectoriels plus engageants. Pour vous rappeler la situation du pays, l'Afghanistan compte 35 millions d'habitants, plus 3 millions de réfugiés en Iran et au Pakistan, c'est une société essentiellement rurale, à hauteur de 45 % de la population, et c'est une véritable mosaïque ethnique, entre les Pachtounes, Tadjiks, Ouzbeks, Hazaras, Turkmènes, etc. L'Afghanistan demeure l'un des pays les moins avancés au monde, malgré l'important soutien de la communauté internationale. Pour rappel, depuis 2001, ce sont plus de 40 milliards de dollars qui ont été mobilisés pour aider ce pays. Malheureusement, l'Afghanistan c'est aussi un indice de développement humain extrêmement bas, qui le classe au 168<sup>e</sup> rang sur 189. C'est un taux d'alphabétisation très faible, de l'ordre de 32 % de la population adulte, un taux de chômage chez les jeunes très élevé, de l'ordre de 42 %, et une croissance économique en berne, de l'ordre de 2,2 % par an, due notamment à la grave sécheresse de l'été dernier, qui a affecté la moitié de la population. On peut cependant relever

quelques points positifs, comme le développement de la scolarisation, on comptait en 2002 : un million d'enfants scolarisés, ils sont aujourd'hui 8,3 millions, dont 42 % de filles. Il faut savoir que le taux de mortalité maternelle et infantile a chuté de 34 % par rapport à 2003. L'Afghanistan se trouve actuellement en proie à une situation particulièrement critique avec un contexte sécuritaire fortement dégradé. En effet, selon la mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA), au cours des neuf premiers mois de l'année 2018, 2 798 civils ont été tués et 5 252 blessés. En outre, la récente période électorale a été marquée par une recrudescence de violence de la part des talibans. Il faut savoir aussi que les talibans ne reconnaissent pas le gouvernement actuel, qui ne contrôle aujourd'hui que 55 % du territoire, contre presque 60 % il y a un an. Ces derniers se révèlent actifs sur 40 à 50 % du territoire et continuent à mener des offensives d'envergure, comme en attestent les graves attaques survenues en mars dans la province du Helmand et ces dernières semaines à Kaboul. Il faut également indiquer que la wilaya Khorassan, filiale de Daech en Afghanistan créée en 2015, possède une capacité de nuisance très élevée. Elle s'emploie actuellement à favoriser le renforcement de ses effectifs via la relocalisation de combattants étrangers en provenance du Levant, notamment les djihadistes originaires d'Asie centrale dont plusieurs centaines auraient déjà rejoint l'Afghanistan. Elle compterait, aujourd'hui, entre 2 500 à 4 000 combattants actifs. Enfin, l'Afghanistan est actuellement en butte à une situation politique précaire avec des pourparlers de paix qui progressent difficilement, notamment le dialogue direct que mènent les États-Unis avec les talibans. Les discussions achoppent actuellement sur deux points : le volet sécuritaire – retrait, partiel ou total, des troupes américaines en contrepartie de l'engagement des talibans à rompre tout lien avec le terrorisme international – et le dialogue inter-afghan, qui peine à s'engager faute pour les talibans d'en accepter la nécessité. La prochaine élection présidentielle, que les autorités du pays s'efforcent d'organiser, devrait constituer le prochain grand moment démocratique pour l'Afghanistan. Après deux reports, le scrutin est désormais fixé au 28 septembre 2019. Ainsi, dans ce contexte particulièrement difficile, le présent accord UE-Afghanistan apparaît comme l'occasion d'apporter un soutien opportun aux bonnes volontés qui existent actuellement dans ce pays et cherchent à ramener l'Afghanistan sur le chemin de la stabilité. En effet, jusqu'à présent l'UE a eu un rôle presque inexistant, car trop effacé, dans le processus de paix, alors qu'elle est le 2<sup>e</sup> donateur en Afghanistan, et que les forces armées de plusieurs États membres sont encore présentes dans le pays. Cet accord devrait donner à l'Union européenne les moyens politiques de jouer à l'avenir un rôle plus déterminant dans le processus de paix, cette légitimité politique incontestable de l'Union européenne en Afghanistan ne se concrétisant pas à ce jour dans les faits. Je tiens à rappeler que, depuis 2001, l'Union européenne a apporté à l'Afghanistan, un soutien à hauteur de 3,7 milliards d'euros. En agrégeant l'aide publique au développement de l'Union et celle accordée à titre bilatéral par ses États membres, l'Europe apparaît comme le second donateur pour l'Afghanistan, 5,3 milliards d'euros au total, après les États-Unis. Ainsi, mes chers collègues, je vous invite à voter sans réserve en faveur de la ratification de cet accord-cadre qui permettra de conférer une nouvelle dimension à la relation UE-Afghanistan. Je vous remercie.

**M. Jacques Maire.** Quelques mots pour souligner l'excellent travail de Mme Nicole Trisse et pour dire que l'on a affaire à un cas de figure assez classique : nous essayons de faire passer nos messages vis-à-vis d'un partenaire qui n'est pas organisé pour y répondre. Nous avons alors le choix entre ne rien dire, ne rien faire et être dans un cadre bilatéral peu structuré, décaisser régulièrement des financements qui aboutissent là où ils peuvent, ou bien montrer la cohérence du partenaire européen vis-à-vis des Afghans. Nous avons tout intérêt à soutenir ce texte puisque la plupart des éléments qui ont été cités et qui se trouvent dans le rapport constituent des demandes de la part de l'Union européenne. Ces

demandes portent sur des sujets liés aux trafics, au terrorisme, à la sécurité, au dialogue national, à la démocratie, à l'État de droit. Demandes européennes qui portent également sur les questions migratoires, qui sont un sujet sensible, avec un État avec lequel nous ne pouvons évidemment pas avoir d'accord de réadmission. L'un dans l'autre, c'est un accord qui me semble plutôt conforme aux intérêts européens dans son essence. La difficulté résidera dans sa mise en œuvre au quotidien dans un contexte que nous savons extrêmement dégradé.

**Mme Bérengère Poletti.** Après de nombreuses années de présence militaire, en Afghanistan, nous voyons bien que les relations entre la France et ce pays, notamment les relations commerciales, sont encore très modestes pour le moment. Ma question portera sur l'aide apportée au pays en développement à la suite des propos de mon collègue Jacques Maire. Selon l'Agence française de développement (AFD), cette aide est désormais conditionnée à un certain nombre de critères obligatoires. Un de ces critères concerne l'égalité hommes-femmes. Où en sommes-nous désormais sur cette question ? De grandes avancées ont été réalisées dans ce domaine en Afghanistan, mais l'évolution paraît beaucoup moins satisfaisante aujourd'hui. L'un des autres critères concerne le respect de l'accord de Paris sur le climat. Où en sommes-nous par rapport aux questions environnementales ? Je souhaiterais également obtenir des éclairages sur la lutte contre la corruption et contre le trafic de drogue, l'Afghanistan étant un producteur important d'opium à l'échelle mondiale. Par ailleurs, pourriez-vous nous préciser le positionnement de pays tels que la Chine, la Russie et l'Inde vis-à-vis de l'Afghanistan ? Enfin, une dernière question sur les enjeux migratoires, je souhaiterais obtenir de plus amples informations sur les coopérations mises en œuvre avec l'Afghanistan s'agissant notamment des réadmissions.

**M. Michel Fanget.** Madame la rapporteure, votre excellent rapport nous permet de mieux comprendre la complexité des enjeux en Afghanistan. Les relations de l'Union européenne avec l'Afghanistan sont particulièrement diverses et nombreuses. Dans le cadre d'une situation sécuritaire et économique particulièrement difficile, l'Union européenne s'est révélée être un soutien important pour l'Afghanistan. Vous l'avez dit, ce pays est classé parmi les moins avancés de la planète, mais il a connu, ces dernières années, un développement certain malgré le conflit perdurant. Ce développement n'aurait pas pu se faire sans l'appui de la communauté internationale et notamment de l'Union européenne, qui soutient financièrement le pays depuis une dizaine d'années. La révision du partenariat entre l'Afghanistan et l'Union européenne, que nous approuvons, est une bonne chose puisqu'il dépasse le seul rôle de bailleur de fonds. Il s'inscrit, en effet, dans le respect des valeurs chères à l'Union européenne : le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, le développement de la paix, de la sécurité et le rétablissement de l'autorité gouvernementale. Nous ne pouvons donc qu'encourager cette initiative. Renforcer le suivi de la participation de l'Union européenne et de ses États-membres dans l'utilisation des aides financières par l'Afghanistan est sans doute la meilleure façon d'améliorer le développement concret du pays. Les dernières évolutions sont positives, puisque près de 9 millions d'enfants sont désormais scolarisés, contre seulement un million en 2002. Par ailleurs, la mortalité a reculé de 34 %. Il nous faut accompagner le pays dans cette dynamique. Le groupe Modem votera, bien sûr, en faveur de la ratification de cet accord.

**M. Alain David.** Il semblerait qu'il y ait plusieurs contradictions dans cet accord. Comment peut-on accorder de la valeur à un accord signé avec un pays qui ne contrôle que la moitié de son territoire ? Ensuite, il existe de véritables difficultés s'agissant l'égalité hommes-femmes, par rapport à laquelle la population se révèle très rétive, et les droits de l'Homme, au sujet desquels l'Afghanistan apparaît très en retard et peut-être même en deçà de ce que l'on peut penser. Comment promouvoir la paix et la stabilité quand tout reste à

construire ? C'est davantage un dialogue inter-afghan qu'il faudrait promouvoir, pour parvenir à fédérer le peuple afghan lui-même. Par ailleurs, l'Union européenne est aujourd'hui totalement absente des différents processus de paix en Afghanistan, ces discussions étant réservées aux Américains et aux Russes, qui mènent principalement le jeu dans ce domaine. Je pense que ces différents éléments hypothèquent fortement la mise en œuvre de cet accord, cependant je le voterai comme le groupe socialiste.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Je pense qu'il faut de prime abord s'intéresser à ce qui pourrait être utile aux Afghans. Je suis davantage sur la ligne d'Alain David et je partage ses questionnements. Pour connaître un petit peu ce pays, ayant une fois participé à une réunion des gouverneurs des vallées afghanes, j'ai l'impression qu'il serait préférable de promouvoir l'émergence des « États-Unis d'Afghanistan », où chaque peuple, où chaque vallée, où chaque gouverneur de vallée pourrait jouer un rôle dans un modèle de démocratie *ad hoc*. Le modèle de la démocratie à l'occidentale ne semble pas correspondre à la situation du pays. L'élection d'un président de la république d'Afghanistan, qui n'existe pas, tout du moins dans la tête des Afghans, pose un véritable problème. Je pense que Jacques Maire a utilisé les bons mots. Cet accord est utile pour l'Europe. Dans cette optique, il ne me plaît pas. J'aurais préféré un accord utile pour les Afghans. Cela aurait été beaucoup plus satisfaisant. L'Afghanistan est un pays où il y a beaucoup de richesses naturelles. Comment seront-elles utilisées et au profit de qui ? Je souhaite que ces richesses ne soient pas exploitées au profit des pays limitrophes – la Chine est un pays limitrophe – ou des autres. C'est toujours dans l'intérêt des Afghans que je réfléchis. Et cet accord-là ne permet pas de nouer des relations internationales à même de favoriser la paix dans l'intérêt des Afghans. Il faut les aider à reconstruire leur économie pour que cela leur rapporte plus que la production et le trafic de drogue. En l'état les multinationales risquent de s'intéresser à l'Afghanistan pour y faire du profit, parce que la main-d'œuvre n'est pas chère. L'exploitation des richesses ne va pas, ou peu, profiter aux Afghans, et se révélera de toute manière inférieure à ce que rapporte la drogue. Il faut que l'Afghanistan se libère du narcotrafic qui permet également de financer les groupes terroristes. Il est important d'agir pour toutes ces raisons. Je pense aussi qu'il n'est pas envisageable de passer un accord avec un pays qui n'est pas en mesure de maîtriser son territoire. La France a joué un rôle extraordinaire en Afghanistan, j'avais rencontré sur place des gendarmes français qui formaient des gendarmes afghans. C'était une action noble de nos gendarmes, dans une période difficile, pendant laquelle nos soldats subissaient des assauts d'insurgés contre leur camp retranché. C'était là un travail minutieux au profit de la construction de l'État de droit. Cependant nous en sommes loin. Les relations et le respect des femmes, nous en sommes loin également. Il faut impérativement promouvoir l'éducation car c'est de cette manière que nous pouvons gagner. Nous avons une ancienne collègue, Mme Françoise Hostalier, députée du Nord, et qui n'était pas membre de mon groupe politique, qui ne cessait de travailler avec les femmes afghanes. Elle savait que l'éducation des jeunes filles était le principal vecteur permettant de faire évoluer ce pays, y compris culturellement. Je ne retrouve pas cela dans ce traité et je ne peux donc pas y souscrire.

**M. Jean-Michel Clément.** La situation en Afghanistan est malheureusement toujours aussi catastrophique, les chiffres que vous nous avez rappelés sont là pour nous le montrer. Je crois que malgré la dégradation manifeste de la situation sécuritaire au cours de ces deux dernières années, le chiffre de 3000 morts le montre encore, les pays européens ont accéléré l'expulsion de ressortissants afghans, en prétendant que certaines régions du pays sont sûres. C'est en totale contradiction avec ce que l'on peut observer sur le terrain. Il m'est arrivé à plusieurs reprises d'accompagner des ressortissants afghans à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Qu'est-ce qui se passe ? Vous avez deux cas de figure. Soit la personne a été menacée par les talibans, soit elle a été menacée par le

gouvernement ou les services de police. Cela veut dire, de deux choses l'une, ou vous collaborez et vous êtes considérés comme un traître, soit vous ne collaborez pas, auquel cas vous êtes considérés comme complice, la neutralité n'existe pas. On est face à une situation où quand bien même une région serait dite sûre, vous avez des individus qui sont pris dans un étau impossible. L'Afghanistan n'est pas un pays sûr. Il faut se le dire. Parce que sinon, c'est se mentir. L'Europe se ment, parce que je pense que tout renvoi forcé vers l'Afghanistan est un refoulement, au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Il n'est pas nécessaire, pour qu'il y ait violation du principe de non-refoulement, qu'un grave préjudice en découle. La seule violation des droits humains est suffisante. Les gouvernements européens n'ont volontairement pas tenu compte des dangers auxquels sont exposés les Afghans renvoyés dans leur pays, et ils exercent avec l'Union européenne une pression sur l'Afghanistan pour que le pays accepte le retour de nombreux ressortissants. Selon moi il n'est pas responsable, il est même illégal d'accorder la priorité aux expulsions en dépit de l'évidence de la situation. L'article 28 de cet accord porte sur la coopération en matière d'immigration, afin d'empêcher les flux migratoires irréguliers, il « *a pour but de contribuer à la mise en œuvre du projet d'action conjointe pour le futur sur les questions migratoires* ». Je dis que dans ce contexte il est essentiel de respecter en priorité les droits humains, de faire barrage à toute procédure d'éloignement. Si l'on ajoute à cela le principe de l'accord de Dublin, on prend le risque de renvoyer vers d'autres pays européens qui n'ont peut-être pas les mêmes scrupules que nous. En procédant ainsi nous enverrons vers la mort un certain nombre de citoyens afghans, en connaissant parfaitement les risques auxquels ils seront exposés en Afghanistan. Je crois qu'il faudrait que l'Europe s'érige en rempart contre les violations des droits humains.

**Mme Nicole Le Peih.** Merci pour la présentation de ce rapport important pour notre commission, sur un pays stratégique. Les négociations de ce nouvel accord ont démarré en 2012 et se sont achevées en 2015. Or, cette même année, Daech créait son propre mouvement à cheval entre l'Afghanistan et le Pakistan, l'ISKP, avec pour ambition de concurrencer les talibans et les mouvements affiliés à Al-Qaïda. Depuis quatre ans, et donc depuis la fin de la négociation de cet accord, le pays a fait face à une série d'attentats meurtriers revendiqués par Daech. Depuis sa défaite territoriale en Syrie et en Irak, le mouvement semble étendre son influence en Afghanistan et semble faire du pays sa nouvelle base stratégique. Comment cet accord prend-il en compte cette nouvelle donne géostratégique ?

**Mme Nicole Trisse, rapporteure.** En effet, il y a beaucoup à faire, beaucoup d'éléments qui compliquent la situation. L'Afghanistan n'est pas la Suisse. Je vais commencer par les enjeux migratoires, soulevés par plusieurs d'entre vous. À l'heure actuelle, les Afghans constituent, en Europe, la deuxième population dans le flux migratoire. Par exemple, sur 49 000 migrants arrivés par la Grèce, 11 000 sont des Afghans. Parmi ceux qui arrivent en France, la plupart ne souhaitent pas rester sur le territoire national mais cherchent plutôt à atteindre le Royaume-Uni. Cet accord-cadre doit nous permettre de réguler les flux migratoires en provenance d'Afghanistan dans la dignité. Il n'est pas exact d'indiquer que nous refoulons des ressortissants afghans au péril de leur vie. Il y a en effet au sein de l'Union européenne des pays qui considèrent qu'il existe des régions sûres en Afghanistan, notamment l'Allemagne, la Suède et la Finlande, mais ce n'est pas notre cas. Le taux d'acceptation des demandes d'asile pour les ressortissants afghans est, en France, de 67 % constituant l'un des taux les plus élevés de l'Union européenne. Il est important de le souligner, nous ne démeritons pas. Par ailleurs, un tel accord politique nous permet d'accompagner les personnes renvoyées en Afghanistan.

Cet accord nous permettra également de lutter contre le trafic de drogue. Il est vrai que l’Afghanistan est le premier producteur de pavot et d’héroïne, avec 85 % de la production mondiale. Il faut pouvoir endiguer et empêcher cette production de drogue. Comment pouvons-nous agir ? Tout d’abord, Il faut rappeler qu’il y a déjà eu 20 % des surfaces agricoles qui étaient auparavant dédiées à la culture du pavot qui ont été remplacées par des cultures autres. À cette date, le soutien au changement d’affectation des terres a produit peu de résultats satisfaisants. Il nous faut pour cette raison changer de méthode. Cet accord, en offrant un nouveau cadre, le permet.

Je crois qu’il est inexact de dire que la population afghane ne veut pas de cet accord. Ceux qui n’en veulent pas sont les groupuscules terroristes. Dans cet accord, il est précisé que la paix doit être établie par les Afghans eux-mêmes. L’Union européenne souhaite justement favoriser et soutenir le dialogue inter-afghan, qui est actuellement au point mort. Les divers processus de paix en cours mobilisent notamment les États-Unis qui discutent avec les talibans, ces derniers refusant de parler avec le gouvernement afghan. L’une des principales revendications des talibans concerne le retrait des troupes américaines. De leur côté, les Russes ont effectivement organisé plusieurs conférences réunissant certains pays riverains de l’Afghanistan, mais là, pareillement, l’ensemble des acteurs politiques afghans n’était pas présent et notamment pas le gouvernement central. Le Président Ashraf Ghani, a réuni, pour sa part une *Loya jirga* (grande assemblée) regroupant 3000 représentants de tout le pays. Cette réunion a été boudée par les talibans et l’opposition. C’est un sac de nœuds : tout le monde parle avec quelqu’un mais personne ne parle ensemble. Il est pourtant essentiel de faire parler les Afghans entre eux. Il faut qu’ils s’emparent du processus de paix. La population afghane a envie de paix, elle est épuisée par ces années de guerre.

Concernant l’AFD, celle-ci a fermé son bureau à Kaboul en 2017, en raison du contexte sécuritaire dégradé. L’AFD continue cependant de superviser les projets qui avaient été initiés auparavant mais ne compte pas, à ce stade, en relancer de nouveau.

La France ne dispose plus de forces combattantes en Afghanistan mais contribue au financement commun de la mission *Resolute Support* à hauteur de sa clé de contribution au budget de l’OTAN, de l’ordre 10,5 %.

Dans un cadre bilatéral, la France apporte une aide à l’Afghanistan, notamment dans le domaine de l’éducation grâce aux deux lycées français de Kaboul qui participent au rayonnement de la France et de la francophonie.

Nous pouvons, en effet, nous interroger sur la pertinence d’un accord dans un contexte tel que celui que connaît actuellement l’Afghanistan. Mais demandons-nous plutôt ce qu’il pourrait se passer si nous ne faisons rien. Une situation instable en Afghanistan finira forcément par avoir des répercussions en Europe. C’est pourquoi il nous faut trouver des solutions au plus vite.

**M. Jean-Paul Lecoq.** On dit toujours, en parlant de l’Afrique, qu’il faudrait que les Africains règlent les problèmes des Africains. Et quand on regarde la carte autour de l’Afghanistan, on peut également se demander pourquoi les problèmes de l’Afghanistan ne sont pas réglés au niveau régional. Pourquoi les pays d’Asie centrale, qui ont une culture commune avec l’Afghanistan, ne se mobilisent pas pour tenter d’apporter des solutions ? Pourquoi considère-t-on que c’est là une mission pour les États-Unis ou pour l’Union européenne ? Je pense que les pays riverains pourraient contribuer à apporter des réponses. Le sujet régional n’est pas abordé dans le rapport. Pourriez-vous nous en dire plus ?

**Mme Nicole Trisse, rapporteure.** Ce que je peux vous dire, c'est qu'effectivement, l'Afghanistan est une véritable mosaïque ethnique, entremêlant sur son territoire divers peuples. Une analogie pourrait être faite avec les plaques tectoniques. C'est une zone compliquée parce qu'instable. L'Europe peut essayer d'apaiser le mouvement de ces plaques. Ce serait, en effet, idéal de constituer ces « États-Unis d'Afghanistan » mais ce n'est pas pour l'instant possible. Cependant, dans l'accord proposé, il est bien question de sécurité régionale. L'Union européenne souhaite impliquer tous les pays voisins pour renforcer la stabilité régionale.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Je voudrais ajouter que j'ai aussi eu l'occasion d'aller en Afghanistan. C'est un magnifique pays, qui cumule les malheurs depuis quarante ans et qui mérite qu'on le regarde. Je voterai évidemment pour la ratification de cet accord parce qu'il faut que l'Europe soit présente. On ne peut pas laisser les Afghans en tête-à-tête avec les Américains, ce qui est le cas depuis de trop nombreuses années. Lorsqu'on parle de l'environnement régional, il faut préciser que le rôle du Pakistan par rapport à l'Afghanistan n'est pas extrêmement clair, ni extrêmement positif, ni extrêmement constructif depuis maintenant plusieurs décennies. Ensuite nous avons une relocalisation d'une grande partie des combattants de Daech, dont plusieurs milliers sont présents aujourd'hui en Afghanistan. Par ailleurs, il y a la question de la drogue, qui nous préoccupe depuis longtemps. Je me souviens que lorsque j'étais allée en Afghanistan, en 2003, les Britanniques proposaient de soutenir financièrement les agriculteurs afghans pour supprimer les champs de pavot. L'effet pervers de cette mesure, particulièrement coûteuse, a consisté à déplacer les champs de pavot dans le pays. Là où il n'y avait pas de champ de pavots auparavant sont apparues de telles cultures puisque leur suppression était, par la suite, financée. L'idée des Britanniques était de promouvoir le développement de champs de roses, qui auraient pu rapporter beaucoup d'argent, mais cela a échoué.

Je rejoins Jean-Paul Lecoq sur un point important. Quand j'y étais, il y avait avec moi, un grand constitutionnaliste français qui n'est plus là aujourd'hui, Guy Carcassonne. Nous avons eu un débat sur la constitution afghane. Les Occidentaux avaient, en effet, imposé un modèle occidental à l'Afghanistan, entre une constitution à la française et une constitution à l'américaine. J'avais débattu avec lui en disant qu'il suffisait de rester une semaine dans ce pays pour comprendre la nécessité d'un système fédéral en Afghanistan. L'Europe peut être utile, dans le cadre d'un accord large, en favorisant l'émergence d'un système fédéral qui permettra aux Afghans de retrouver un chemin propice à la paix. Je le souhaite très vivement.

*Conformément à l'avis de la rapporteure, la commission **adopte** le projet de loi.*

\*

**Examen et vote, ouvert à la presse, sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole d'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers (n° 1735) (Mme Isabelle Rauch, rapporteure).**

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Depuis plusieurs décennies, la prospérité de l'économie luxembourgeoise repose sur le recours croissant à l'emploi de travailleurs frontaliers qui résident dans les pays voisins, Belgique, Allemagne et plus encore France. 46 % de tous les salariés employés sur le sol luxembourgeois sont des frontaliers ; 24 %

viennent de la seule France, faisant la navette tous les jours. Ces frontaliers français au Luxembourg étaient 30 000 il y a vingt-cinq ans. Ils sont maintenant plus de 100 000 et leur nombre augmente de plus de 3 000 par an. Ils contribuent massivement, non seulement à la prospérité économique du Grand-Duché, mais aussi à son aisance fiscale, puisque ce dernier prélève à la source l'impôt sur leurs salaires : les frontaliers français contribuent sans doute pour environ 500 millions d'euros par an à l'impôt luxembourgeois sur le revenu.

Nous n'avons pas réussi à nous mettre d'accord sur la mise en place d'un mécanisme récurrent de compensation fiscale, qui peut parfois exister dans les situations transfrontalières de ce type. Il fallait pourtant agir, puisque les collectivités de la zone frontalière française sont également confrontées à des difficultés et à des coûts importants. Elles doivent notamment investir pour répondre aux besoins croissants de mobilité qui accompagnent mécaniquement l'augmentation du nombre de frontaliers. L'axe autoroutier Metz-Luxembourg, formé par l'autoroute A31 en France et l'autoroute A3 au Luxembourg, est extrêmement chargé, avec un trafic journalier moyen dépassant 100 000 véhicules sur certains segments.

Conscientes de la nécessité d'agir pour améliorer le quotidien des travailleurs transfrontaliers, les autorités luxembourgeoises se sont déclarées ouvertes au cofinancement de projets concrets qui répondraient aux difficultés rencontrées dans les zones frontalières. Signé en mars 2018, à l'occasion de la visite d'État du Grand-Duc de Luxembourg à Paris, le protocole d'accord qui nous est soumis au vote est innovant. Pour la première fois, les autorités luxembourgeoises acceptent de cofinancer à parité, 50/50, et à hauteur de 120 millions d'euros les travaux d'un programme de mobilité transfrontalière de proximité. Je souligne que ces 120 millions d'euros seront intégralement consacrés à des opérations sur le sol français, le Luxembourg conduisant par ailleurs des travaux très importants sur son propre sol. Il y a quinze ans, le Luxembourg avait déjà contribué à hauteur de 117 millions d'euros à la construction de la ligne grande vitesse Est, mais il s'agissait d'un projet ponctuel. Dans le cas présent, c'est un ensemble cohérent d'études et de travaux qui est l'objet de l'accord. Ces travaux sont principalement ferroviaires, mais il y a aussi une dimension multimodale, avec une volonté de développer les transports en commun routiers et le covoiturage.

Ce caractère multimodal implique un degré élevé de partenariat, de coordination entre les autorités des deux pays, mais aussi de chaque côté entre les différentes administrations, collectivités et entreprises de transports publics. Le programme de travaux a été travaillé entre de nombreux partenaires. Du côté français, il implique notamment les administrations d'État, la SNCF, la région, en tant qu'autorité organisatrice des transports ferroviaires, et les intercommunalités qui seront en particulier les maîtres d'ouvrage des parkings qu'il est prévu de construire. Au-delà des enjeux de financement, amener tous ces acteurs à s'asseoir autour de la même table constitue un autre apport très important de cet accord. C'est ce que m'ont confirmé les différentes personnalités que j'ai auditionnées, qui représentaient tous ces acteurs et que je remercie : la région Grand Est, avec son président Jean Rottner, le Pôle métropolitain frontalier Nord lorrain, avec son président Christian Aries et ses vice-présidents André Parthenay et Michel Liebgott, le ministère de la transition écologique et solidaire, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Grand Est, SNCF Réseau, enfin les autorités luxembourgeoises.

Le programme d'investissements prévu par l'accord aura un impact significatif sur l'offre de transports transfrontaliers. Le Luxembourg va donc verser une contribution de 120 millions d'euros, dont 110 millions pour des travaux ferroviaires et le reste pour des études et des opérations en faveur du développement des mobilités routières vertueuses,

comme le covoiturage. Comme il y aura une contribution française à parité, c'est donc une enveloppe globale de 240 millions d'euros, dont 220 millions pour le domaine ferroviaire, qui est actée.

Le programme de travaux ferroviaires comprend dans un premier temps, à l'horizon 2022-2024, l'allongement des quais des gares de la ligne Metz-Luxembourg, le renforcement de l'alimentation électrique de la ligne et la réalisation de nouveaux parkings à Thionville et Longwy. Cela permettra la circulation de rames de TER plus longues, des UM3, qui offriront près de 1 000 places assises contre 660 dans les rames actuelles. La capacité de la ligne sera donc augmentée de 50 %.

À l'horizon 2028-2030, une seconde phase de travaux visera à moderniser la ligne pour permettre d'accroître le nombre de trains qui y circuleront : optimisation du cantonnement, création de nouveaux points de changement de voie, signalisation, suppression de passages à niveaux, aménagements de gares, création d'un segment de troisième voie sur quelques kilomètres de part et d'autre de la frontière, ce « sas fret » devant permettre aux trains de voyageurs, plus rapides, de dépasser ceux de fret, *etc.* Ces travaux devraient permettre de passer d'un maximum de six à huit TER à l'heure. L'objectif est de faire rouler jusqu'à dix trains par heure, huit TER, un TGV et un train de fret.

Globalement, l'ensemble des travaux permettrait, selon la SNCF, de passer de 12 000 voyageurs/jour sur la ligne aujourd'hui à 34 000 en 2030. Le nombre de places assises disponibles pendant la période de pointe passerait de 9 000 aujourd'hui à 13 000 en 2022-2024, puis 20 000 à 22 000 en 2028-2030.

Le protocole d'accord que je vous présente aujourd'hui est une sorte d'accord-cadre. Il fixe des grandes lignes, mais devra être décliné par une série d'accords particuliers plus techniques, puis mis en œuvre sur le terrain. Il laisse donc ouvertes plusieurs questions importantes. Sa réussite reposera sur la qualité de la gouvernance partenariale qui sera mise en place pour le mettre en œuvre.

Parmi les questions laissées ouvertes, il y a celle de l'éligibilité au cofinancement des dépenses, notamment d'études, engagées avant la ratification définitive de l'accord et la passation des accords techniques d'application. Vous savez que, classiquement, dans la gestion des deniers publics, les dépenses antérieures à l'acte permettant leur prise en charge ne peuvent pas être couvertes. Des dérogations sont possibles. Ce point devrait être précisé au plus vite, si possible par des annonces des deux gouvernements, avant d'être acté dans les accords d'application, afin de ne pas retarder le lancement des divers projets.

Autre question, celle des subventions européennes. L'axe Metz-Luxembourg est situé sur l'un des « corridors » européens du « réseau transeuropéen de transport » et des subventions européennes significatives peuvent donc être espérées. Peut-être de l'ordre de 150 millions d'euros si nous obtenons un taux de subvention proche du plafond, ce qui est envisageable pour un projet transfrontalier et à dominante ferroviaire. Le texte mentionne ces subventions, mais ne dit pas très clairement comment les articuler avec l'enveloppe de 240 millions d'euros de dépenses sur laquelle les deux gouvernements se sont entendus. Doivent-elles être comptées dans celle-ci, soulageant les engagements luxembourgeois et français, ou s'y ajouter ? Au regard du coût prévisible des travaux, je considère que la seconde option doit s'imposer. Les subventions européennes doivent venir en plus de l'enveloppe de 240 millions d'euros.

Autre point incertain, que se passerait-il si l'on consommait intégralement cette enveloppe avant l'achèvement du programme d'investissements de l'accord ? Celui-ci a prévu ce cas de figure : la partie française ne serait pas contrainte de poursuivre les aménagements prévus une fois le plafond de la contribution luxembourgeoise atteint. Dans la déclaration conjointe concluant leur séminaire commun tenu à Paris le 20 mars 2018, les deux gouvernements ont mis en place une sorte de clause de revoyure en indiquant qu'ils négocieraient un avenant si l'on se trouvait dans cette situation.

Dernier point d'incertitude, le partage de la prise en charge de la part française des engagements, qui doit être égale aux 120 millions d'euros financés par le Luxembourg. Le texte est muet sur ce point. En application de la « règle d'or » applicable à SNCF-Réseau, cet opérateur ne pourra pas être mis à contribution. Cela se discutera donc entre l'État, la région Grand Est et les intercommunalités.

Comme je l'ai dit, la réalisation du programme de travaux ferroviaires figurant dans l'accord doit conduire à une forte augmentation de la capacité de la ligne Metz-Luxembourg. Le trafic journalier devrait augmenter de plus de 20 000 voyageurs, dont plus de 10 000 en période de pointe. Pourtant, cela pourrait ne pas être suffisant pour absorber l'augmentation du nombre de travailleurs frontaliers, puisque ceux-ci pourraient être 30 000 de plus d'ici dix ans, si l'on continue sur la tendance actuelle. Il faut donc en outre développer les mobilités routières vertueuses, ce qui est aussi l'un des objectifs de l'accord. Par ailleurs, en dehors de l'accord, le doublement de l'autoroute A31 par l'autoroute A31 *bis* devrait être réalisé au cours de la prochaine décennie.

Au regard de l'importance des besoins, je souhaite que nous puissions co-construire avec nos voisins luxembourgeois d'autres projets communs. C'est également nécessaire pour des raisons d'équité. La mobilité transfrontalière me paraît constituer un beau champ pour cette coopération. Mais il faut aussi réfléchir aux alternatives, comme le télétravail. Enfin, d'autres domaines pourraient aussi être concernés, comme celui de la formation. Je tiens brièvement à insister sur ce sujet puisque certains peuvent avoir l'impression justifiée que les professionnels formés en France, avec l'argent des contribuables, alimentent ensuite le marché du travail luxembourgeois, ce qui finit, à terme, par menacer la présence de nombreux emplois stratégiques sur nos territoires. Le projet de loi que je vous invite à adopter pourrait ainsi montrer la voie à suivre pour les prochains dossiers – dont celui de la formation.

Les institutions luxembourgeoises ont procédé à la ratification de l'accord en un temps record : dès le 26 juillet 2018, soit quatre mois après la signature entre les deux gouvernements, la chambre des députés luxembourgeoise a adopté, à l'unanimité, la loi de ratification, qui a été promulguée le 7 septembre 2018. Même s'ils sont conscients que l'examen d'un accord, par le parlement français, un peu plus d'un an seulement après sa signature est une belle performance par rapport aux délais habituels, je crois qu'il est important d'envoyer un signal positif dans le cadre de ce partenariat en ratifiant ce texte sans retard. Nous pourrions alors mettre en œuvre ce programme d'investissements qui est très attendu dans le Nord lorrain.

**Mme Olga Givernet.** Merci pour ce rapport. Isabelle Rauch et moi-même venant de régions frontalières, nous nous sentons obligées de renforcer la coopération transfrontalière et nous nous retrouvons fréquemment sur ces sujets. Les zones frontalières ont des spécificités humaines et économiques. On y trouve une dynamique autour de l'emploi, de la compétitivité, de la croissance et évidemment de la population ; les voyageurs pendulaires que

sont les travailleurs frontaliers créent des besoins particuliers en matière d'accès routiers et de transports. Il faut maintenir la libre circulation des personnes et des marchandises et ceci se fait au travers du transport multimodal que nous pouvons offrir. Il y a un héritage des frontières avec des voies de communication restreintes et nous devons travailler pour faciliter les flux. Nous avons déjà vu le cas d'axes avec d'un côté de la frontière une « deux fois deux voies » et de l'autre côté une route départementale. Il faut éviter ces incohérences et cela se fera dans la co-construction avec l'État et les collectivités territoriales dans le cadre du réseau transeuropéen. Je salue ces avancées et les délais qui sont tenus depuis la signature de ce protocole en mars 2018. Il faut montrer une certaine réactivité : nous sommes un peu plus d'une année après, j'espère que nous ferons mieux la prochaine fois où il y aura un protocole transfrontalier.

**M. Pierre-Henri Dumont.** Les Républicains n'ont pas de raison de s'opposer à cet accord. Étant député frontalier sur une autre frontière, celle-là maritime, je connais l'importance de ces accords bilatéraux. Il faut assurer la fluidité de la circulation et, à cet égard, on ne peut que saluer cette initiative. Je salue aussi les délais restreints de mise en œuvre, même s'ils peuvent paraître longs à nos voisins. Les Républicains voteront en faveur de cette avancée.

**M. Michel Fanget.** Nous discutons il y a quelques semaines de la coopération sur les questions sanitaires avec le Luxembourg. Cette fois, il s'agit de transports. Nombre de nos concitoyens, 100 000 chaque jour, se rendent sur leur lieu de travail au Luxembourg et les enjeux qui en découlent concernent le réseau routier, les transports ferroviaires, les infrastructures. Ce texte vise des projets significatifs et concrets : la ligne Metz-Luxembourg, l'alimentation électrique de celle-ci, la création de parcs relais peuvent être cités. Nous sommes convaincus de la nécessité de cet accord, tout en partageant les réserves et les interrogations de la rapporteure. Le Luxembourg refuse toujours de rétrocéder une partie de l'impôt prélevé sur les frontaliers, alors que cette pratique est courante dans l'Union européenne. Il est important que l'Union soutienne ce genre d'accords, qui sont profitables aux citoyens européens.

**M. Alain David.** Pour la première fois, le Luxembourg accepte de financer un projet transfrontalier de proximité. C'est aussi la première fois qu'un tel cofinancement étranger est apporté sur un projet multimodal et non sur un projet ponctuel, donc pour un ensemble d'investissements. Cependant le protocole d'accord fixe les grandes lignes, tel un accord-cadre, et il faudra la mise en place d'accords particuliers plus techniques pour sa bonne application. Aussi cela laisse-t-il ouvertes plusieurs questions importantes et la réussite de l'accord reposera sur la gouvernance partenariale qui sera mise en place pour le mettre en œuvre. Nous voterons pour le projet de loi, mais ne serait-il pas utile de créer une mission flash de la commission des affaires étrangères pour évaluer l'efficacité du dispositif de gouvernance ?

**M. Frédéric Petit.** Je vais vous parler avec l'expérience de quelqu'un qui a vécu à Metz pendant de longues années et qui a connu d'autres expériences transfrontalières.

Je m'abstiendrai sur ce texte, car il ne s'agit pas d'un accord de rétrocession financière. Je pense qu'il aurait fallu mettre la gouvernance en tête de notre travail avec le Luxembourg. Vous avez parlé de la formation : la Lorraine finance et forme des gens qui vont travailler ailleurs. On pourrait parler aussi de la culture, avec l'Arsenal que l'État et la Lorraine financent et où des gens qui ne paient pas l'impôt en France, des Luxembourgeois, bénéficient de programmes culturels assez extraordinaires. Dans l'autre sens, les

Luxembourgeois ont aussi des préoccupations prioritaires, concernant la centrale de Cattenom, et ils pourraient se servir d'un dispositif de gouvernance transfrontalière pour les mettre en avant.

Créer d'énormes parkings et transformer les campagnes en allongeant les quais, est-ce une chose nécessaire au développement de la Lorraine ou de la Moselle ? J'espère que vous avez raison et que c'est un premier pas pour obtenir des financements luxembourgeois. C'est pour cela que je m'abstiens, je ne vote pas contre ce texte. Mais je suis un peu plus prudent que sur le dernier accord avec le Luxembourg que nous avons examiné. On aurait dû commencer par régler la question de la gouvernance transfrontalière.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Avant d'écouter Frédéric Petit, je regardais ce rapport avec l'enthousiasme du communiste écologiste que je suis en me disant que nous allions tracer des traits vertueux entre nos deux pays dans le respect de l'Accord de Paris. Je ne connais pas la mobilité routière « vertueuse », mais lorsqu'on développe le ferroviaire, cela me convient. De même, je préfère qu'on facilite le déplacement des personnes plutôt que celui des capitaux...

Reste la question des coûts d'usage. *Quid* des tarifs des parkings relais ? Seront-ils totalement gratuits ? Je l'espère, mais ce n'est pas le cas partout. Au Havre, quand je prends ma voiture, je paie pour prendre le train. J'ai aussi été interpellé par le questionnement de Frédéric Petit sur la gouvernance.

Quand on parle de cerveaux qui s'en vont à l'étranger, je pense au cas de l'Allemagne de l'Est et au Mur. J'espère que l'on va plutôt trouver des solutions pour construire des ponts entre tous les pays, c'est ce message qui doit primer. C'est pourquoi j'ai plutôt tendance à soutenir ce texte même s'il n'est pas parfait.

**M. Jean-Michel Clément.** Au départ je ne pensais pas prendre la parole, puis, en écoutant les interventions des uns et des autres, je me suis mis à rêver que ma région soit frontalière avec le Luxembourg et qu'elle bénéficie des effets de cette situation. Mais chez moi, dans la « diagonale du vide », l'aménagement de la route nationale 147 a commencé en 1954 et n'est toujours pas achevé en raison de nos difficultés à mobiliser des fonds pour construire une « deux fois deux voies ». Faut-il être frontalier avec le Luxembourg pour obtenir les financements nécessaires aux aménagements routiers ?

Par ailleurs, je m'interroge sur la différence de prix entre le carburant français et luxembourgeois. Certains camions pourront traverser de l'Espagne au Luxembourg sans faire le plein en France puisque les réservoirs sont faits pour cela.

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Je remercie tous les députés qui comptent voter en faveur de cet accord car le Nord lorrain attend avec impatience son entrée en vigueur. Et je vais essayer de convaincre ceux qui hésitent !

La mobilité routière vertueuse, cela consiste par exemple à dédier des voies aux transports en commun et au covoiturage. L'un des problèmes que nous rencontrons sur cette question du covoiturage, c'est le « pack salarial » au Luxembourg, qui prévoit la plupart du temps une voiture de fonction, mais sans possibilité de covoiturage en raison de l'assurance. Il faudra peut-être à l'avenir engager des discussions avec nos partenaires à ce sujet. Le Luxembourg a avancé sur d'autres points : il a par exemple décidé la gratuité du train et des transports en commun, dont bénéficieront également les frontaliers. Cet accord est le résultat

des négociations d'un groupe de travail pour lequel plusieurs partenaires se sont mis autour de la table, alors que ce n'était pas gagné d'avance.

Frédéric Petit a évoqué la rétrocession fiscale. Pendant des années, cela a été un point de blocage. Les Luxembourgeois n'en veulent pas. Donc, les élus du Nord lorrain pensent que d'autres voies peuvent être explorées avec le cofinancement de projets. Il s'agit surtout de mettre en place un système global qui prenne en compte le bassin de vie France-Luxembourg. Il ne faut pas reculer, car le développement de ce bassin doit avoir lieu des deux côtés de la frontière.

Les parkings de co-voiturage n'ont pas vocation à dénaturer le paysage. Ils seront par exemple situés sur des friches industrielles. Par ailleurs, on pourrait développer des commerces autour de ces sites, afin de répondre aux besoins des usagers sans dégrader la qualité de vie des riverains.

La question de la formation est importante. Il va falloir se poser la question d'un accord postérieur concernant le bassin d'emploi transfrontalier.

Concernant la création éventuelle d'une mission flash, je pense qu'il serait pertinent d'évaluer ce dispositif, mais aussi l'ensemble des dispositifs qui émanent des différents accords transfrontaliers récemment passés.

Je remercie tous ceux qui ont contribué à ce rapport. Il était vraiment important de mesurer l'avancée politique qu'il représente et d'éclaircir certaines zones d'ombre grâce aux auditions.

**M. Frédéric Petit.** Je ne fais pas de la rétrocession un mantra. Néanmoins, je constate que, le Luxembourg étant en manque de main-d'œuvre, il s'attaque en priorité au chantier de la mobilité, car c'est celui qui correspond le plus ses intérêts.

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** C'est aussi une demande des Français, et pas seulement une priorité du Luxembourg. D'autres chantiers pourraient s'ouvrir rapidement, par exemple sur le télétravail. Le chantier de la mobilité était en effet le plus avancé, c'est pour cela qu'il a débouché le premier.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Pour répondre à Alain David, nous avons la capacité de produire des rapports d'évaluation sur la mise en œuvre des accords internationaux que nous avons approuvés. Cela pourrait être une bonne option.

*Conformément à l'avis de la rapporteure, la commission **adopte** le projet de loi.*

\*

**Examen et vote, ouvert à la presse, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (n° 1826) (M. Pascal Brindeau, rapporteur).**

**Monsieur Pascal Brindeau, rapporteur.** Nous sommes appelés à ratifier le protocole additionnel à la Charte européenne sur l'autonomie locale sur le droit des citoyens

de participer aux affaires des collectivités. Ce protocole additionnel a été adopté en novembre 2009 et immédiatement signé par la France. Il est entré en vigueur en 2012, après ratification par 8 États membres du Conseil de l'Europe. Ce n'est qu'en mars dernier que le Sénat l'a examiné, et c'est à présent notre tour, de sorte que nous pouvons espérer qu'il entrera en vigueur dans notre pays pour son dixième anniversaire...

Avant d'aborder le protocole qui nous intéresse aujourd'hui, je voudrais vous parler rapidement de la Charte dont il est le prolongement : il s'agit de la Charte européenne sur l'autonomie locale. Lorsqu'elle a été adoptée par les États membres du Conseil de l'Europe, en 1985, cette charte était un texte d'avant-garde en matière de reconnaissance des droits des collectivités locales. À l'échelle internationale, c'était une première, et en France, nous n'avions pas encore poussé assez loin le principe de décentralisation pour pouvoir la ratifier à droit constant. Il a fallu attendre les années 2000 pour que nos règles constitutionnelles et législatives soient en conformité avec le principe d'autonomie locale énoncé par la Charte. C'est essentiellement la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République qui nous a permis de franchir ce pas.

Aujourd'hui encore, le respect du principe d'autonomie locale dans toute son exigence ne peut être considéré comme un acquis définitif, en France et, plus généralement, en Europe. Dans mon rapport, j'évoque une situation qui me semble assez fragile s'agissant de l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises, avec les évolutions intervenues au cours des dernières années : baisse drastique des dotations financières de l'État, principe de contractualisation et donc d'encadrement des dépenses de fonctionnement de celles-ci, suppression de la taxe d'habitation, et donc, à venir, une modification du régime fiscal des collectivités locales... Au total, il me semble que cette autonomie financière est aujourd'hui quelque peu affaiblie en France. Nous devons donc rester vigilants sur ce point.

Mais tel n'est pas le sujet du protocole qui nous intéresse aujourd'hui. Ce protocole porte sur le droit des citoyens de participer aux affaires des collectivités locales. L'idée maîtresse qui le sous-tend est qu'une démocratie locale vivante et véritable est le meilleur gage de bonne santé pour tout État démocratique. Le protocole vise donc à garantir concrètement le droit des citoyens de participer aux affaires publiques locales. Que recouvre ce droit ? Le protocole le définit comme « le droit de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale ». Il ne se cantonne pas au droit d'élire ou de se faire élire en tant que membre d'un conseil délibérant. D'ailleurs, le droit de participer n'est pas reconnu qu'aux électeurs, mais plus largement aux citoyens. Le protocole impose aux États de mettre en place des mécanismes garantissant la participation effective des citoyens aux affaires locales. Il ne cite pas ces mécanismes de manière exhaustive ; ce ne serait pas envisageable, tant la diversité possible est infinie. En revanche, il en donne des exemples : consultations, référendums, pétitions, accès aux documents publics, etc.

Que penser de ce protocole au regard de notre Constitution et de notre législation nationale ? La France peut le ratifier sans difficulté. En effet, les réformes du début des années 2000 que j'ai évoquées permettent de satisfaire intégralement aux exigences du protocole. En particulier, la révision constitutionnelle de 2003 a introduit dans la Constitution un article 72-1 qui institue plusieurs mécanismes de participation à destination des électeurs des collectivités territoriales : droit de pétition ; mécanisme du référendum local à l'initiative des conseils locaux, avec une valeur décisionnelle ; consultation des électeurs des collectivités dans certains cas de figure.

Nous pouvons évidemment nous féliciter que la France ait déjà introduit tous ces mécanismes dans son droit interne. Ils sont par ailleurs complétés par de nombreux autres dispositifs plus ou moins formalisés, avec des situations très différentes d'une collectivité locale à l'autre. Je pense notamment aux conseils de quartier, obligatoires pour certaines strates de collectivités, aux budgets participatifs, et enfin à toutes les initiatives informelles qui foisonnent : réunions publiques, sondages, enquêtes, etc.

Vous l'aurez compris, en France, la démocratie locale dispose déjà d'un nombre important d'outils. Et pourtant, nous ne pouvons pas ne pas voir qu'il existe un vrai contraste entre ces dispositifs nombreux et variés et la persistance chez nos concitoyens d'un sentiment important de frustration, quant à leur insuffisante association aux décisions publiques. Il s'agit, à l'évidence, d'un point focal du mouvement des gilets jaunes, dont l'un des slogans scandés est l'appel à une « démocratie citoyenne » et à l'instauration d'un référendum d'initiative citoyenne. C'est l'un des sujets de fond qui est ressorti du Grand débat. Une démocratie citoyenne, c'est une démocratie où le citoyen se sent acteur du changement, où il a le sentiment d'être associé aux décisions qui engagent la collectivité et ; plus généralement, son avenir.

Le fait est qu'aujourd'hui les Français, en tous cas un nombre important de Français, n'ont pas ce sentiment. Je pense qu'il est très important que nous entendions et comprenions bien cette revendication de nos compatriotes, et que nous cherchions à y répondre pas tous les moyens. La révision constitutionnelle à venir va nous en fournir l'occasion, et j'espère que nous saurons trouver de vraies réponses. Je crois que ce chantier est évidemment plus facile à conduire à l'échelle locale, du fait de la proximité naturelle qui s'établit entre les élus et les citoyens à ce niveau. C'est en ce sens que la ratification de ce protocole est intéressante pour notre pays aujourd'hui : elle nous incite à revisiter les dispositifs de participation mis en place dans nos collectivités territoriales à la lumière du désir de meilleure association qui s'exprime.

Sans doute pouvons-nous améliorer certains dispositifs en place pour les rendre plus souples, plus accessibles. Nous pourrions, par exemple, assouplir les critères de recours au référendum local et l'ouvrir à l'initiative citoyenne, ou élargir le droit de pétition, par exemple. Je crois pourtant que nous devons d'abord veiller à effectuer le bon diagnostic, c'est-à-dire à bien évaluer le niveau d'appropriation des différents moyens de participation existants dans les différentes collectivités. À travers mes travaux sur ce protocole, il m'a semblé qu'à l'échelle nationale, cette évaluation faisait un peu défaut. Je n'ai pas vraiment pu obtenir un bilan de ces dispositifs, ce qui me semblerait pourtant très utile. Quoi qu'il en soit, je trouve évidemment indispensable que nous ratifiions sans tarder le protocole qui nous est soumis, car la démocratie locale est sans conteste une bonne chose, et nous devons la promouvoir au sein du Conseil de l'Europe.

**Mme Liliana Tanguy.** Le présent projet de loi a pour objet la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. La France n'a procédé à la ratification de la Charte, qui date de 1985, qu'en 2000 ; en effet, le Conseil d'État avait considéré que certaines de ses stipulations étaient contraires au caractère unitaire de l'État français et à ses modalités de décentralisation. La réforme constitutionnelle de 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ainsi que d'autres dispositions ont permis de lever ces obstacles.

Le protocole additionnel permet d'intégrer dans le champ d'application de la Charte le droit pour toute personne de participer aux affaires d'une collectivité locale. Il est

entré en vigueur en 2012 et, dans les faits, il est déjà appliqué en France. La Constitution, dans sa rédaction issue de la réforme constitutionnelle de 2003, a institué un droit de pétition réservé aux électeurs de chaque collectivité territoriale et un référendum local décisionnel qui peut être organisé par les collectivités. Il prévoit également la possibilité de consulter les électeurs d'une collectivité lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité dotée d'un statut particulier ou d'en modifier l'organisation.

D'autres dispositifs existent, comme les conseils de quartier prévus par le code général des collectivités territoriales. Ces conseils se développent dans des communes de toutes tailles, par exemple dans celle de Combrit Sainte-Marine dont je suis élue dans le Finistère, où des réunions sont organisées pour répondre aux interrogations des administrés sur divers sujets d'intérêt local. D'autres formes de participation comme les budgets participatifs sont également mises en œuvre dans plusieurs villes de Bretagne : à Brest, à Rennes par exemple. La ville de Quimper a donné aux habitants l'occasion de s'exprimer sur certaines politiques publiques.

L'objectif de ce protocole est bien d'impliquer les citoyens afin de renforcer la légitimité des décisions prises et garantir ainsi l'obligation d'en rendre compte. Compte tenu de la forte attente des citoyens, exprimée lors des réunions locales du Grand débat national, en faveur d'une participation accrue aux décisions locales et d'une contribution active à la vie de la cité, il est pertinent de réaffirmer le principe de démocratie participative. C'est la raison pour laquelle, comme au Sénat, le groupe de la République en marche votera en faveur de cet accord.

**M. Alain David.** Prolongement logique de la Charte européenne sur l'autonomie locale, le protocole additionnel du 16 novembre 2009 a vocation à aller bien plus loin dans la définition des droits des citoyens à participer aux affaires locales : consultations, référendums, pétitions, traitements et réponses aux réclamations. Pour cette raison je voterai pour.

**M. Jean-Paul Lecoq.** J'espère que nous aurons un débat en séance sur ce sujet que je trouve essentiel. Les évolutions démocratiques ne concernent pas seulement les électeurs. Les mineurs, par exemple, sont des citoyens français mais ils ne sont pas des électeurs. Et même au-delà, les étrangers ne sont pas des citoyens français, pourtant ils vivent en France et peuvent contribuer à la vie citoyenne de leur environnement de vie. Comment créer les conditions pour donner aux habitants de notre pays le pouvoir de décider, quels que soient leur âge et leur nationalité ? Les consultations participatives ne vont pas assez loin. C'est ce que les gilets jaunes ont exprimé ces derniers mois. Je pense qu'aucun projet public ne devrait se développer sans l'aval à la fois du maître d'œuvre, du maître d'ouvrage et du maître d'usage. Le maître d'usage, c'est celui qui bénéficie du projet, ce sont les habitants de notre pays. Nous soutenons évidemment ce texte mais il faut aller plus loin. Dans notre pays, nous avons la chance de pouvoir nous exprimer librement ; mais cela ne suffit pas si le peuple n'est pas entendu.

**M. Frédéric Petit.** Ce texte rappelle le principe de subsidiarité auquel je suis très attaché. Je pense que la frustration exprimée sur le manque de démocratie citoyenne doit nous conduire à faire un diagnostic qui n'a pas encore été vraiment établi. Ce qu'on a perdu en France, c'est le foisonnement de la vie associative. Au Modem, nous soutenons le retour à une vie associative beaucoup plus soutenue et dynamique. Une association de quartier qui a un label CAF est bien plus puissante qu'un conseil de quartier, car elle a un président élu qui doit tenir des comptes et qui est donc beaucoup plus décisif. Il faut constater la valeur ajoutée par exemple des alliances françaises qui sont exclusivement des structures locales tenues par des

bénévoles qui s'engagent. Il ne faut pas réduire la vie citoyenne à sa traduction visible ponctuelle. En revanche, je pense que c'est au politique de décider, mais le citoyen doit s'exprimer.

**M. Jean-Michel Clément.** Ce rapport recevra mon assentiment et celui de mon groupe. J'aurai trois remarques. Premièrement, dans le cadre des mécanismes de démocratie participative, on consulte les citoyens sur les sujets qui les concernent ; mais je crois qu'il faudrait aussi les consulter pour évaluer les politiques qui sont mises en place. Le contrôle est un élément essentiel d'association des citoyens aux décisions qui les concernent. J'ai été Président de la région Poitou-Charentes pendant longtemps, et lorsqu'on demandait aux entreprises d'évaluer les politiques de soutien aux entreprises développées par le Conseil régional, tout le monde se félicitait des ajustements et des évolutions que cela permettait.

Mon second point concerne l'éducation populaire dont a parlé mon collègue Jean-Paul Lecoq. Elle peut démarrer très tôt, dans les lycées et dans les collèges par exemple. En classe de première, les jeunes qui décident d'investir dans un laboratoire de langue savent que cela servira plutôt aux futures promotions qu'à eux-mêmes : c'est une preuve d'altruisme.

Enfin, je regrette le temps trop long nécessaire à la mise en place de la démocratie participative. Le temps que nous mettons à ratifier ce protocole en atteste : cela fait 10 ans que nous aurions pu le faire ! Dans ma région, certaines communes sont composées de plus d'habitants étrangers que de Français ; les citoyens britanniques sont par exemple très présents et très impliqués. Sont-ils suffisamment entendus ? Demain ils ne pourront plus ni voter ni être élus aux élections municipales, à cause du Brexit. C'est un drame pour eux, comme c'est un drame pour nous. Aussi j'aurais aimé que cette Charte aille plus loin, et garantisse la participation de tous. Si on veut construire l'Europe, il faut la construire aussi avec ceux qui n'ont pas envie d'y venir.

**M. Michel Fanget.** Je crois que l'association est un lieu privilégié pour que les citoyens de toutes générations s'investissent dans la vie de la communauté. Avant d'être élu, j'ai baigné dans le milieu associatif, et c'est cela qui m'a amené à la vie politique. C'est un relai extrêmement riche et il faut en tenir compte.

**M. Pascal Brindeau, rapporteur.** Je vous remercie pour toutes ces contributions ; il serait en effet intéressant de prolonger le débat dans l'hémicycle. Devons-nous réserver aux seuls citoyens disposant de la nationalité française un droit de participation aux affaires locales ? La ratification de ce protocole fait ressurgir ce débat, qui me semble important.

Pour le reste, je crois qu'il faut trouver un équilibre entre la notion de représentation démocratique et l'association des citoyens aux processus décisionnels. Je pense qu'avec les nouvelles technologies, nous disposons déjà de beaucoup d'instruments pour mieux associer les citoyens à la gestion publique. Et c'est en réalité beaucoup plus facile et plus naturel au plan local qu'au plan national. La vraie question devant laquelle nous nous trouvons aujourd'hui, c'est de savoir comment nos citoyens peuvent se réapproprier le débat public à l'échelle nationale, et comment les représentants nationaux peuvent contribuer à retisser ces liens.

*Conformément à l'avis du rapporteur, la commission **adopte** le projet de loi.*

*La séance est levée à 19 heures.*

-----

## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des affaires étrangères**

Réunion du mardi 11 juin 2019 à 17 heures

*Présents.* - M. Hervé Berville, M. Pascal Brindeau, Mme Samantha Cazebonne, Mme Annie Chapelier, Mme Mireille Clapot, M. Jean-Michel Clément, M. Alain David, M. Christophe Di Pompeo, M. Pierre-Henri Dumont, M. Michel Fanget, Mme Anne Genetet, Mme Olga Givernet, Mme Amélia Lakrafi, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Nicole Le Peih, Mme Brigitte Liso, M. Jacques Maire, M. Frédéric Petit, Mme Bérengère Poletti, Mme Isabelle Rauch, Mme Laetitia Saint-Paul, Mme Marielle de Sarnez, Mme Liliana Tanguy, M. Guy Teissier, Mme Valérie Thomas, Mme Nicole Trisse

*Excusés.* - M. Lénaïck Adam, Mme Ramlati Ali, M. Moetai Brotherson, Mme Laurence Dumont, Mme Valéria Faure-Muntian, M. Philippe Gomès, M. Meyer Habib, M. Bruno Joncour, Mme Sonia Krimi, Mme Aina Kuric, Mme Marine Le Pen, M. Jean-Luc Mélenchon, M. Hugues Renson, Mme Sira Sylla