

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>719</b>
• <i>Projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières - Examen des amendements de séance au texte de la commission.....</i>	<i>719</i>
• <i>Projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières - Désignation des membres de la commission mixte paritaire .....</i>	<i>724</i>
• <i>Rachat des Chantiers de l'Atlantique par Fincantieri - Présentation du rapport d'information.....</i>	<i>725</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	<b>735</b>
• <i>Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord portant reconnaissance réciproque et échange des permis de conduire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État du Qatar et de l'accord portant reconnaissance réciproque et échange des permis de conduire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>735</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 – Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de terre (en téléconférence) (sera publiée ultérieurement) .....</i>	<i>737</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 – Audition de l'amiral Pierre Vandier, chef d'état-major de la marine (en téléconférence) (sera publiée ultérieurement) .....</i>	<i>738</i>
• <i>Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Inde relatif à la prévention de la consommation illicite et à la réduction du trafic illicite de stupéfiants, de substances psychotropes et de précurseurs chimiques, et des délits connexes - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>738</i>
• <i>Négociations en vue d'un nouveau partenariat Union européenne-Royaume-Uni – Audition, en commun avec la commission des affaires européennes, de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes (en téléconférence) (sera publiée ultérieurement) .....</i>	<i>744</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>745</b>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Audition de Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie .....</i>	<i>745</i>

- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Audition de Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration, et de M. Vincent Mazauric, directeur général, de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) (sera publié ultérieurement)..... 754*

- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Audition de M. Laurent Vachey, inspecteur général des affaires sociales, chargé de la mission de concertation et de propositions relative à la création de la branche autonomie (sera publié ultérieurement)..... 755*

## **COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE..... 757**

- *Communications diverses..... 757*
- *Audition de MM. Sébastien Gros, responsable des affaires publiques, Clément Lelong, chargé des initiatives environnementales, et Olivier Knoepffler, responsable des relations clients - Apple France ..... 758*
- *Audition de Mme Floriane Fay et de Thibault Guiroy, responsables des relations institutionnelles et politiques publiques de Google France ..... 776*
- *Audition de Mme Gisèle Rossat-Mignod, directrice, et M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles, Réseau de la Banque des territoires, Caisse des dépôts et consignations (sera publié ultérieurement)..... 781*
- *Audition de M. Marc Mortureux, directeur général de la Plateforme automobile (PFA) (sera publié ultérieurement)..... 782*
- *Audition de MM. Thierry Mallet, président de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), Étienne Chaufour, directeur Île-de-France, chargé de l'éducation, des solidarités et des mobilités, France urbaine, et Franck Claeys, directeur économie et finances territoriales, France urbaine (sera publié ultérieurement)..... 782*

## **COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 783**

- *Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ..... 783*
- *Audition, en commun avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, de MM. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, à la suite de l'assassinat de Samuel Paty ..... 791*
- *Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée auprès du ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, chargée des Sports (sera publié ultérieurement) ..... 813*
- *Table ronde consacrée à la situation des salles de spectacle, de cinéma et de théâtre en France, dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire (sera publié ultérieurement)..... 813*
- *Projet de loi adopté relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission ..... 814*

• <i>Projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur - Examen des amendements de séance au texte de la commission .....</i>	825
<b>COMMISSION DES FINANCES.....</b>	<b>839</b>
• <i>Présentation des conclusions du groupe de travail sur les coûts et le financement du Grand Paris Express – Communication (en visioconférence).....</i>	839
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Remboursements et dégrèvements » - Examen du rapport spécial .....</i>	847
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Examen du rapport relatif à la participation de la France au budget de l'Union européenne (article 31).....</i>	854
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Sécurités » - Programmes « Gendarmerie nationale », « Police nationale » et « Sécurité et éducation routières » et compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et Programme « Sécurité civile »- Examen des rapports spéciaux.....</i>	860
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Engagements financiers de l'État », compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce» et comptes de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et « Accords monétaires internationaux » - Examen du rapport spécial ...</i>	872
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Investissements d'avenir » (et article 55) - Examen du rapport spécial .....</i>	878
<b>COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>885</b>
• <i>Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire - Examen du rapport et du texte de la commission .....</i>	885
• <i>Désignation d'un rapporteur .....</i>	903
• <i>Projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	904
• <i>Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire - Examen des amendements au texte de la commission (sera publié ultérieurement).....</i>	911
<b>COMMISSION MIXTE PARITAIRE .....</b>	<b>913</b>
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure .....</i>	913
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière .....</i>	919

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée »..... 928*
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières ..... 936*
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (sera publié ultérieurement) ..... 941*
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses dispositions de gestion de la crise sanitaire (sera publié ultérieurement) ..... 941*

**COMMISSION D'ENQUÊTE POUR L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES FACE AUX GRANDES PANDEMIES A LA LUMIERE DE LA CRISE DE LA COVID-19 ET DE SA GESTION ..... 943**

- *Audition commune des Professeurs Éric Maury, président de la Société de réanimation de langue française, Hervé Bouaziz, président de la Société française d'anesthésie et de réanimation, et Marc Leone, chef du service d'anesthésie-réanimation des hôpitaux universitaires de Marseille ..... 943*
- *Audition commune de M. Dominique Dunon-Bluteau, responsable du département scientifique Biologie-Santé de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et des docteurs Dominique Martin, directeur général, et Stéphane Vignot, référent essais cliniques, de l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM) ..... 967*
- *Audition de M. Édouard Philippe, ancien Premier ministre ..... 978*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 2 NOVEMBRE ET À VENIR ..... 997**

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

**Mardi 27 octobre 2020**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

### **Projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières - Examen des amendements de séance au texte de la commission**

#### **EXAMEN DE MOTIONS**

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – Je suis défavorable à la motion n° 1 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité. Nous aurons l'occasion d'en discuter en séance.

*La commission émet un avis défavorable à la motion n° 1 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.*

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – J'émets un avis défavorable à la motion n° 6 tendant à opposer la question préalable.

*La commission émet un avis défavorable à la motion n° 6 tendant à opposer la question préalable.*

#### **EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION**

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – Je suis défavorable aux amendements identiques de suppression n<sup>os</sup> 2, 7 et 14.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 2, 7 et 14.*

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – L'amendement n° 9 prévoit de supprimer toute possibilité d'accorder des dérogations : avis défavorable.

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

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – Je suis défavorable à l'amendement n° 19, car il est plus sécurisant, au regard du droit européen, de prévoir qu'un décret mentionne les substances interdites.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19.*

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – L'amendement n° 10 vise à supprimer la possibilité d'octroyer des dérogations : avis défavorable.

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

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – L'amendement n° 11 décale la date limite de l'octroi des dérogations au 1<sup>er</sup> juillet 2021 ; ce qui rend inopérant le texte qui entend donner de la visibilité à la recherche et aux producteurs.

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

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – L'amendement n° 15 interdit d'accorder des dérogations à l'usage de semences enrobées de néonicotinoïdes dans les zones Natura 2000, les réserves naturelles et les parcs naturels. Je ne connais pas l'impact de cette mesure sur les zones de production sucrières. De plus, les règles sont déterminées localement par les autorités chargées de la gestion de ces zones protégées. J'émets donc un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15.*

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – L'amendement n° 12 prévoit la constitution d'un préjudice écologique pour toute contamination de l'environnement liée aux dérogations d'usage de semences contenant des néonicotinoïdes. Si préjudice il y a, il sera constaté par le juge. Ne mélangeons pas le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif. Avis défavorable.

**M. Fabien Gay.** – Je le dirai en séance, il s'agit d'un amendement d'appel pour engager un débat politique sur cette question.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.*

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – L'amendement n° 16 prévoit une campagne nationale de surveillance des eaux de surface par les agences de l'eau. Le conseil de surveillance créé dans le cadre de ce projet de loi a pour mission d'évaluer les conséquences des dérogations sur l'environnement. Aussi, cet amendement est satisfait : retrait ou, à défaut, avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 16 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – L'amendement n° 17 prévoit une durée minimale de l'interdiction de semis de plantes mellifères après des semis autorisés par un arrêté de dérogation. Cela relève du domaine réglementaire. Un avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) est en cours pour déterminer cette durée. Le nombre d'années sera inscrit dans les arrêtés. Avis défavorable.

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

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – L'amendement n° 20 décale la date d'entrée en vigueur de la loi au mois de février 2021 alors qu'il faut aller évidemment plus vite pour la production des semences : avis défavorable.

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

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – L'amendement n° 21 prévoit d'inclure dans le conseil de surveillance des représentants du ministère de la santé et des associations de défense des consommateurs. J'y suis favorable pour le ministère de la santé, car il est signataire des arrêtés de dérogation, mais je suis plus prudente pour les associations de défense des consommateurs. J'émets un avis de sagesse positive.

**M. Fabien Gay.** – Je partage la philosophie sous-tendue par l'amendement n° 4 rectifié *bis*, qui concerne également la composition du conseil de surveillance, et je le voterai. Mais le sujet des amendements n°21 et 4 rectifié *bis* est identique. Interrogeons le ministre en séance : quel est le rôle de ce conseil de surveillance ? Est-ce un comité Théodule ou va-t-il avoir une véritable mission ? La commission enverrait un bon signal en émettant un avis favorable à ces deux amendements.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 21.*

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – L'amendement n° 4 rectifié *bis* précise que les représentants des syndicats agricoles représenteront l'ensemble des parties prenantes dans leur diversité. J'émets un avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4 rectifié bis.*

#### *Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>*

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – L'amendement n° 13 demande un rapport sur la situation de la filière sucre au niveau mondial, européen et national. Vous connaissez mon goût immoderé pour les rapports, mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13.*

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – L'amendement n° 18 prévoit également un rapport sur l'opportunité de créer un fonds de mutualisation écoconditionné. Nous pourrons examiner cette possibilité dans le cadre de la gestion des risques, mais il ne s'agit pas ici du bon véhicule législatif. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.*

#### *Article 2*

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – Je demande le retrait de l'amendement n° 8, qui est lié à la demande de suppression de l'article 1<sup>er</sup>. À défaut, j'émets un avis défavorable afin de ne pas rouvrir le champ des dérogations à toutes les cultures.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 8 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – L'amendement n° 3 rectifié *bis* étend le champ des dérogations aux noisettes. Un débat sur les cultures orphelines est certes nécessaire, mais cet amendement est inopérant et dangereux dans ce projet de loi. Mon avis est défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 3 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

##### *Articles additionnels après l'article 2*

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – L'amendement AFFECO.1 entend acter dans la loi française le principe « pas d'interdiction sans alternative ». L'Anses, comme elle le fait déjà en pratique aujourd'hui, devra tenir compte, lors d'un retrait d'une autorisation de mise sur le marché (AMM), des bénéfices et des risques liés aux usages des produits phytopharmaceutiques concernés avec ceux qui sont liés aux usages de produits de substitution ou aux méthodes alternatives disponibles et, le cas échéant, des risques liés à l'absence de produits ou de méthodes alternatives disponibles. Parallèlement, lorsque le Gouvernement envisagera de prendre une mesure d'interdiction d'un produit phytopharmaceutique, sauf urgence, il s'appuiera sur un bilan établi par l'Anses comparant les bénéfices et les risques. Évitons de nous retrouver dans la même situation qu'avec la loi Biodiversité : l'interdiction des néonicotinoïdes a été introduite par voie d'amendement sans étude d'impact.

**M. Franck Montaugé.** – Que regroupe la notion de « méthodes alternatives » ?

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – Des méthodes agronomiques, chimiques, génétiques, mécaniques...

*L'amendement AFFECO.1 est adopté.*

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – L'amendement AFFECO.2 entend donner un pouvoir législatif d'interdiction aux ministres de l'agriculture et de la consommation de mise sur le marché ou d'importation de denrées alimentaires ne respectant pas les normes minimales requises sur le marché européen. Il faut redire qu'il est interdit d'importer des produits traités avec des substances interdites dans notre pays. Cela a été fait pour les cerises traitées au diméthoate.

Pour être conformes au règlement européen, les mesures conservatoires peuvent être prises à deux conditions : que le risque avéré pour la santé et l'environnement soit clairement établi et parallèlement que l'État membre fasse une demande au niveau européen. À défaut de mesures européennes, et après un délai court, celui-ci peut interdire ces produits. Profitons de ce projet de loi pour réinscrire ce principe.

**M. Franck Montaugé.** – Quelles denrées alimentaires sont visées ? Les viandes, par exemple, sont-elles concernées ?

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – Il s'agit du périmètre prévu par l'article 44 de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Égalim).

**M. Franck Montaugé.** – Tous les grands accords internationaux qui, pour certains, mettent à mal nos filières de production nationales sont donc concernés ?

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – Oui, les viandes sont concernées.

**M. Fabien Gay.** – Très bien. Nous voterons cet amendement.

**M. Franck Montaugé.** – Cet amendement a un fort impact économique, largement supérieur d'ailleurs à l'ensemble du projet de loi. Nous partageons cet objectif.

**Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur.** – Bien entendu, c'est « le » sujet.

*L'amendement AFFECO.2 est adopté.*

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

<b>Motion</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	1	Motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi	<b>Défavorable</b>
M. GONTARD	6	Motion tendant à opposer la question préalable	<b>Défavorable</b>

<b>Article 1er</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. GAY	2	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. TISSOT	7	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	14 rect.	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. GAY	9	Suppression de la possibilité d'accorder des dérogations et clarification rédactionnelle de l'article L.253-8 actuel	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	19 rect.	Interdiction législative des produits phytopharmaceutiques à base de néonicotinoïdes ou de substances ayant des modes d'action identiques en rétablissant la rédaction actuelle du code rural et de la pêche maritime	<b>Défavorable</b>
M. GAY	10	Suppression de la possibilité d'octroyer des dérogations	<b>Défavorable</b>
M. GAY	11	Date limite d'octroi des dérogations fixée au 1er juillet 2021	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	15 rect.	Interdiction d'accorder des dérogations à l'usage de semences enrobées de néonicotinoïdes dans les zones Natura 2000, dans les réserves naturelles et dans les parcs naturels.	<b>Défavorable</b>
M. GAY	12	Constitution d'un préjudice écologique pour toute contamination de l'environnement liée aux dérogations d'usages de semences contenant des	<b>Défavorable</b>

		néonicotinoïdes	
M. LABBÉ	16 rect.	Campagne nationale de surveillance des eaux de surface par les agences de l'eau	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	17 rect.	Durée minimale de l'interdiction de semis de plantes mellifères après des semis autorisés par un arrêté de dérogation	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	20 rect.	Date d'entrée en vigueur de la loi en février 2021	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	21 rect.	Participation au conseil de surveillance de représentants du ministère de la santé et d'associations de défense des consommateurs	<b>Favorable</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	4 rect. bis	Représentativité des syndicats agricoles au conseil de surveillance	<b>Favorable</b>

<b>Article additionnel après Article 1er</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. GAY	13	Rapport sur la situation de la filière sucre au niveau mondial, européen et national	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	18 rect.	Rapport sur l'opportunité de création d'un fonds de mutualisation éco-conditionné	<b>Défavorable</b>

<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. TISSOT	8	Suppression de l'article	<b>Demande de retrait</b>
M. MOGA	3 rect. bis	Extension du champ des dérogations aux noisettes	<b>Demande de retrait</b>

**Projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières**  
**- Désignation des membres de la commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Sophie Primas, M. Pierre Cuypers, Mme Kristina Pluchet, M. Pierre Louault, Mme Angèle Préville, MM. Jean-Claude Tissot et Frédéric Marchand, comme membres titulaires, et de MM. Bruno Belin, Patrick Chaize, Daniel Gremillet, Jean-Pierre Moga, Franck Montaugé, Henri Cabanel et Fabien Gay comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.*

*La réunion est close à 14 h 20.*

## Mercredi 28 octobre 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

### **Rachat des Chantiers de l'Atlantique par Fincantieri - Présentation du rapport d'information**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous en venons à l'ordre du jour. Je suis heureuse de vous présenter aujourd'hui les conclusions du rapport que vous m'avez confié en janvier dernier sur le rachat des Chantiers de l'Atlantique par Fincantieri. Nous avions découvert – ou redécouvert – ensemble l'entreprise de Saint-Nazaire à l'occasion de l'audition de son directeur général M. Laurent Castaing il y a bientôt un an. Les travaux que nous avons menés depuis, ainsi qu'un déplacement dans la Région Pays de la Loire, nous ont permis de mieux appréhender les enjeux spécifiques de cet actif industriel unique.

Avec ce rapport, nous avons aussi saisi l'opportunité de nous pencher sur un cas concret et contemporain de rachat d'un fleuron français. Il s'inscrit à ce titre dans la lignée des travaux menés par nos collègues M. Alain Chatillon et M. Martial Bourquin sur Alstom il y a bientôt trois ans. Mais le Sénat a pu se saisir du dossier, cette fois, avant la vente : j'espère que la voix du Parlement sera entendue, et que le Gouvernement prendra acte aussi bien des risques que des opportunités que nous avons identifiés.

Je ne m'étendrai pas en détail sur l'histoire des Chantiers : je rappelle que l'entreprise, qui avait auparavant appartenu à Alstom, a été cédée en 2006 à un groupe norvégien, lui-même racheté en 2008 par le sud-coréen STX. C'est suite à la faillite de la maison-mère – et non à une quelconque faillite des Chantiers, alors STX France – que s'est posée la question d'un nouveau repreneur. La justice coréenne a retenu le groupe italien de construction navale Fincantieri, principal concurrent des Chantiers, comme repreneur.

L'État français a ensuite dû négocier avec le groupe Fincantieri les conditions du rachat : après qu'un premier accord ait été signé, le Président de la République nouvellement élu, M. Emmanuel Macron, décidait que l'État allait en revoir les termes. Celui-ci a donc « nationalisé temporairement » les Chantiers de l'Atlantique, en achetant la part destinée à Fincantieri. Un accord définitif a finalement été trouvé en février 2018. Pourtant, bientôt trois ans plus tard, la cession n'est pas encore intervenue. Formellement, la procédure est suspendue en l'attente de la décision de la Commission européenne, qui l'examine au regard du droit de la concurrence.

Si l'État, actionnaire majoritaire des Chantiers, est parvenu à un accord avec Fincantieri, vous me demanderez pourquoi nous intéresser à ce rachat déjà quasiment bouclé : parce que les Chantiers de l'Atlantique sont un atout stratégique pour notre pays, et que la cession telle qu'elle est envisagée ne garantit pas son avenir.

Stratégique d'abord, parce que l'infrastructure unique de Saint-Nazaire est la seule à même de produire les grands navires dont la France a besoin pour sa défense. Le porte-avions de nouvelle génération y sera construit – mais qu'en sera-t-il du suivant ? Devrons-nous le sous-traiter à Fincantieri, voire à une autre puissance étrangère ? Une firme de telle dimension serait impossible à reconstruire une fois perdue, au regard des règles urbanistiques et environnementales : je mets au défi tous les maires de France de faire aboutir

à notre époque un tel projet d'infrastructure industrielle... Les Chantiers sont donc un maillon indispensable de notre souveraineté militaire.

Stratégique ensuite, parce que les Chantiers de l'Atlantique sont un véritable *leader* industriel français, comme il n'en existe plus beaucoup. L'entreprise est l'une des trois seules au monde dépositaires du savoir-faire nécessaire à la construction de grands paquebots. Alors que le Japon, la Corée, la Chine ont conquis tous les segments de la construction navale un par un, les paquebots sont le dernier avantage compétitif de l'Europe. Ce n'est pas pour autant une « vieille » industrie : les Chantiers de l'Atlantique s'engagent résolument dans la transition énergétique du transport maritime. Ils construisent les premiers paquebots propulsés au gaz naturel liquéfié et ont développé un prototype de paquebot à voile. Ils opèrent une diversification prometteuse dans les énergies marines renouvelables : ils ont remporté trois appels d'offre pour fournir les sous-stations des parcs éoliens en mer français, et exportent déjà ces produits vers nos voisins européens. L'entreprise possède donc un véritable potentiel de développement.

Enfin, ce savoir-faire unique s'appuie sur tout un territoire industriel, un tissu économique local de fournisseurs et de sous-traitants. Près de 500 entreprises du Grand-Ouest travaillent avec les Chantiers, et d'autres encore dans toute la France. Ce sont près de 9000 emplois directs et indirects. Chiffre assez rare pour être soulevé : 60 % des achats de l'entreprise sont réalisés en France. À l'heure où l'on parle de relocalisation, de souveraineté industrielle, n'est-ce pas là un excellent exemple de filière, de savoir-faire à préserver et à soutenir ? Les Chantiers font preuve d'un véritable ancrage industriel, que l'on ne saurait laisser disparaître à l'aune d'un transfert de production en Italie ou ailleurs.

Pour toutes ces raisons, les Chantiers de l'Atlantique sont donc un atout stratégique pour notre pays. Pourtant, à l'issue de nos travaux, il nous apparaît que la cession décidée par le Gouvernement n'est pas en mesure d'assurer son avenir. Nous avons identifié quatre risques majeurs.

D'abord, le repreneur Fincantieri est lancé dans une stratégie d'expansion à la logique incertaine. Il acquiert plusieurs chantiers en Europe alors que ses capacités sont déjà excédentaires. Un risque de transfert de production vers ses sites italiens est donc identifié. Nous en avons même un exemple : moins de six ans après le rachat d'un chantier norvégien, Fincantieri annonçait la fermeture des sites, supprimant au passage près de deux cents emplois... Sans parler de l'impact sur les fournisseurs : Fincantieri a déjà ses propres sous-traitants et son écosystème local en Italie, faisant douter de la pertinence de conserver un « doublon » de filière en France.

Ensuite, nos craintes sont amplifiées par le partenariat de plus en plus approfondi que Fincantieri tisse avec le géant public chinois de la construction navale, CSSC. La Chine ambitionne aujourd'hui de pénétrer le marché de la croisière et de construire sa propre filière de paquebots – elle l'annonce même très clairement ! Or, Fincantieri consent à coproduire de grands paquebots avec CSSC, mettant en risque le *leadership* européen sur ce secteur. Nous craignons que le rachat des Chantiers n'accélère ce mouvement de délocalisation, de transfert de savoir-faire et de production, aux dépens du site français.

Troisièmement, nous avons assez vu au cours des dernières années que l'État peine à faire respecter les engagements pris par les acquéreurs, je pense bien sûr à Alstom et General Electric ou à Technip et FMC. Le Gouvernement a refusé de nous transmettre le document listant les engagements de Fincantieri en contrepartie du rachat, ne nous en

communiquant qu'un résumé. Plusieurs « garanties » ne sont en réalité que des déclarations d'intentions. L'évaluation est laissée entièrement à la main de l'État : la volonté politique de sanctionner sera-t-elle là au vu des enjeux diplomatiques, et notamment militaires ?

Enfin, la valorisation des Chantiers nous paraît sous-estimée. L'accord prévoit une vente au prix de 2017, c'est-à-dire aux alentours de 59 millions d'euros. Or, l'entreprise dispose actuellement d'un carnet de commandes rempli – même dans la crise actuelle – et elle a beaucoup investi pour se moderniser et se diversifier. L'accord de cession n'en tient pas compte, c'est pourtant là un enjeu pour les finances publiques.

Face à ce constat, que devons-nous faire ? Continuer à nous engager tête baissée dans une opération aux contours incertains, aux risques avérés ? Ou prendre acte qu'il s'agit d'une erreur stratégique, et préparer l'avenir ? C'est la deuxième solution que notre rapport appelle de ses vœux.

D'abord, les circonstances sont propices à repenser le dossier. La cession est enlisée, Fincantieri refusant de communiquer à la Commission européenne les engagements qu'il accepterait de prendre – ce qui jette le doute sur ses intentions... L'accord de cession a déjà été prolongé trois fois, et, sauf nouvelle prolongation, il arrivera à son terme ce samedi 31 octobre. La Commission européenne elle-même ne s'est pas encore prononcée, mais pencherait pour un refus de l'opération, jugée dangereuse pour la concurrence sur le marché.

Ensuite, d'autres alternatives existent : nous l'avons vérifié. Des partenaires privés, français ou européens, seraient prêts à s'engager au capital des Chantiers. Des acteurs locaux aussi souhaiteraient s'ancrer au capital des Chantiers, mais ils n'ont pas été entendus par le ministre de l'économie. Nous pensons donc qu'il est temps de réaliser un nouveau tour de table, pour construire une alternative d'avenir concertée et plus protectrice.

Pour conclure, notre rapport dessine ce que nous considérons être les trois lignes fortes pour tout projet alternatif, afin d'en finir avec l'instabilité et la succession de reprises sans lendemain. Tant de changements d'actionnariat depuis 2006, cela s'avèrerait particulièrement éprouvant pour n'importe quelle entreprise.

D'abord, il faut compter sur un partenaire privé, qui sera porteur d'un vrai projet industriel – qui ne réponde pas seulement à une logique financière ou prédatrice. Les complémentarités doivent être là. Il doit être capable de s'engager sur le long terme et de supporter les aléas conjoncturels de l'activité de construction navale, car c'est une activité qui peine à dégager des excédents et est sujette à des variations conjoncturelles.

Ensuite, l'État doit maintenir une présence au capital, qui reflète les enjeux stratégiques du site, mais qui joue aussi un rôle de stabilisateur. Une minorité de blocage serait un bon compromis.

Enfin, les entreprises locales, mais aussi les collectivités, doivent pouvoir s'engager davantage au capital des Chantiers, dans une logique que nous pourrions appeler le « capitalisme territorial ». Elles sont prêtes à le faire ! Il pourra être nécessaire de passer par la loi pour les autoriser à prendre des participations, en prenant acte du rôle des collectivités dans le développement économique, en particulier les Régions.

Construire l'avenir des Chantiers par un nouveau projet de rachat, cela signifie d'abord reconnaître les erreurs du passé, tourner la page ; puis prendre le temps de la réflexion

et de la concertation. C'est en ce sens que plaide notre rapport – et j'espère que le Gouvernement en verra tout le bon sens. Le ministre Bruno Le Maire nous disait en audition la semaine dernière que la France devait trouver de nouveaux moteurs de croissance, d'exportations, de nouveaux champions : voilà un bon exemple de notre potentiel, ne le bradons pas.

**M. Daniel Laurent.** – C'est un *bis repetita*, puisque vous l'avez évoqué, notre commission s'était déjà penchée sur le dossier Alstom-Siemens. La France a la chance d'avoir conservé de tels fleurons industriels : il faut que nous fassions tout notre possible pour continuer à les conserver. L'État ne prend pas la mesure du risque. À l'occasion de la mission que j'évoquais, nous avions rencontré le ministre de l'économie Bruno Le Maire et lui avions demandé de nombreuses précisions sur la fusion entre Alstom-Siemens, ce qui nous avait permis de consulter, au ministère, l'accord entre les deux entreprises. Heureusement, la Commission européenne nous avait aidés, en n'autorisant pas cette union. Cela a aidé Alstom, puisqu'ils se sont depuis associés avec Bombardier, ce qui lui a permis de conforter sa position et de se spécialiser. La même chose vaut dans le cas présent. Il faut que nous soyons très réactifs, et que nous agissions pour empêcher le gouvernement de faire n'importe quoi. Ce rapport est très judicieux et je le soutiens tout particulièrement. Je suis prêt à m'investir avec vous pour défendre cette position.

**M. Franck Montaugé.** – À titre personnel, je partage le constat, les enjeux et une bonne part - si ce n'est la totalité – des propositions de ce rapport. Pouvez-vous rappeler les entreprises et personnels concernés, l'enjeu en termes d'emploi et la composition exacte du capital à ce jour ? Au-delà du montage capitaliste, il y a là un enjeu majeur de compétence, à propos duquel l'un de nos collègues M. Yannick Vaugrenard, sénateur de la Loire-Atlantique, a interpellé le ministre à de nombreuses reprises.

J'aimerais également évoquer la manière dont l'Italie – comme peut-être d'autres pays européens - se positionne par rapport à la Chine, et notamment au projet chinois des « Routes de la soie ». Ne serait-il pas intéressant que l'on aborde ce sujet, qui me préoccupe ? Certaines prises de positions intra-européennes interrogent l'avenir du commerce et de l'activité industrielle au sein même de l'Europe.

Moi-même et mon groupe partageons votre analyse sur le dossier spécifique des Chantiers de l'Atlantique et de Fincantieri : le Gouvernement doit nous donner le détail des engagements qui ont été pris, et présenter une véritable analyse du risque afin que nous puissions juger de la situation dans laquelle nous nous trouvons. Nous parlons ici une nouvelle fois de la souveraineté de notre pays dans un cadre européen. Nous ne pourrons dorénavant pas développer notre souveraineté nationale sans des coopérations européennes, mais pas à n'importe quel prix !

Je trouve en outre intéressant que la Commission Européenne prenne le temps qu'il faut pour annoncer sa position au regard du droit de la concurrence. Dans le même temps, je ne pense pas qu'il faille uniquement examiner la dimension concurrentielle dans ce dossier. Vous l'avez dit, d'autres considérations entrent en jeu, notamment en matière militaire, ou comme le maintien de compétences importantes qui sont les nôtres à travers les Chantiers de l'Atlantique et leurs salariés.

**M. Fabien Gay.** – Il est difficile d'aborder ce sujet aujourd'hui, car le confinement nous a conduits à interrompre les travaux, et nous enchaînons les dossiers, qui sont nombreux en ce moment...

Je partage le fond et les orientations de ce rapport. Nous traitons ici d'une vraie question : ce type de rapprochement relève-t-il d'une logique financière, ou d'une logique industrielle et stratégique ? D'ailleurs, si Fincantieri n'entend pas donner les informations requises à la Commission Européenne, ni aux salariés, c'est qu'il y a un problème, il y a anguille sous roche ! J'étais il y a quinze jours en déplacement à Saint-Nazaire, où j'ai rencontré les personnels des ports et du dock : les salariés y sont aussi dans l'expectative. Dans le cas des Chantiers de l'Atlantique, de vraies interrogations se posent, des menaces planent sur l'emploi. L'un des risques majeurs est que Fincantieri rachète, puis rapatrie les outils et les compétences en Italie, c'est-à-dire ne conserve pas le site de Saint-Nazaire ni ses emplois.

Concernant la présence de l'État au capital, disposera-t-il d'une minorité de blocage, c'est-à-dire d'au moins 34 % ? Ce n'est pas là un petit choix stratégique. Nous sommes tous persuadés que les Chantiers relèvent de la souveraineté nationale, du point de vue civil aussi bien que militaire. La ministre de la mer s'y est déplacée il y a une dizaine de jours de cela, et a parlé de souveraineté industrielle, ce que nous partageons. D'ailleurs, les salariés sont inquiets des développements futurs, notamment pour le volet militaire de l'activité. Rester au capital ne fait pas tout, l'enjeu est la minorité de blocage. Dans le cas d'Engie, on nous a dit : « Ne vous inquiétez pas, l'État aura une *golden share*, même si sa participation passe en-deçà de 34 % ». Mais on l'a vu dans le dossier Suez-Veolia, même en étant actionnaire majoritaire, même avec une *golden share*, l'État n'a pas été capable de s'opposer aux décisions prises. Nous aurons un débat collectif au moment du budget, qui portera sur l'Agence de participations de l'État, sur les entreprises dans lesquels l'État s'engage, et la hauteur de ses participations dans un certain nombre d'entreprises industrielles, comme les Chantiers de l'Atlantique.

Notre groupe partage donc les conclusions de ce rapport, les recommandations que vous venez de faire, et le votera.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je partage complètement les conclusions de ce rapport. À l'étape actuelle de la cession, ce qui me préoccupe est notre capacité à bloquer la démarche déjà engagée. Comme le rapport le souligne, ce projet met en danger la souveraineté industrielle, l'emploi et les savoir-faire. Au-delà du seul rapport, qui va je l'espère faire l'unanimité de notre commission, comment alerter au plus haut niveau les pouvoirs publics, pour ne pas revivre le scandale d'Alstom ? Ils évoqueront le rapport, les médias en parleront quelque temps, et ensuite tout risque de continuer, si nous ne prenons pas un acte solennel. Faut-il interroger le chef de l'État, le Premier ministre, par l'intermédiaire du président du Sénat ? La gravité du projet et l'importance de ce secteur économique mérite que nos travaux soient valorisés, et prolongés par un tel acte solennel. Madame la Présidente, quelle stratégie envisagez-vous pour la suite ? Nous pouvons toujours demander davantage de transparence, mais en réalité, il existe bien quatre risques objectifs, tels qu'ils sont soulignés dans votre rapport. Envisageons maintenant la suite.

Des travaux similaires ont-ils été initiés à l'Assemblée Nationale ?

**Mme Martine Berthet.** – Nous connaissons d'autres exemples de rachat de nos entreprises visant leurs savoir-faire, dans le but final de supprimer la concurrence sur les marchés – risque que souligne le rapport. Je pense par exemple à Ferroglobe, qui a racheté FerroPem, aspiré ses excédents, et ferme à présent ses deux sites savoyards et son site isérois.

Par ailleurs, permettre la participation des collectivités territoriales au capital des Chantiers de l'Atlantique me paraît être un élément important pour sécuriser les emplois et la cession.

**M. Daniel Salmon.** – Je partage entièrement les constats de ce rapport et les alarmes qu'il lance. Les risques sont avérés. Ce que j'entends de mes collègues s'appuie sur des réalités que nous voyons depuis de nombreuses années. La souveraineté nationale est capitale : je vois qu'il en est aujourd'hui beaucoup question, et c'est tant mieux. Le monde connaît une guerre commerciale, une mondialisation libérale - que certains ont appelée de leurs vœux - qui nous a souvent servis, mais qui commence à nous desservir très sérieusement. L'État doit rester à la manœuvre sur des enjeux stratégiques comme celui-ci. La souveraineté, notamment au regard de notre défense, est l'un des enjeux.

Un autre enjeu est la diversification dans lesquelles les Chantiers de l'Atlantique sont engagés. Vous constatez comme moi que le monde de la croisière n'est pas dans la meilleure des situations aujourd'hui et qu'il risque de rester très fragile dans les années à venir. Fincantieri, spécialiste de la croisière, risque de connaître des difficultés. Ce n'est pas le moment de donner un joyau national à une entreprise dans une telle situation. La diversification doit traduire une vision, nous emmener vers l'avenir, vers la transition écologique : vous avez parlé des éoliennes et des navires à voiles. Nous ne devons pas « mettre tous les œufs dans le même *bateau* » sous peine de déchanter demain.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci pour vos interventions. Je me félicite tout d'abord du soutien apporté par Daniel Laurent à la ligne stratégique que je vous propose. En réponse aux demandes de précisions de Franck Montaugé, le capital de cette entreprise est aujourd'hui détenu à 84,3 % par l'État, à 11,7 % par Naval Group, tandis que les salariés représentent 2,4 % des parts et les sociétés locales de sous-traitance 1,6 %. Ces dernières souhaitent renforcer leur participation au capital, même si ces PME et ETI n'ont pas les moyens de la porter à 20 ou 30 %. La valorisation de cette entreprise ainsi que le montant de la transaction prévue sont assez difficiles à établir et l'Agence des participations de l'État ne nous a pas apporté de précisions. Nous estimons que celle-ci l'estime à environ 120 millions d'euros : cela nous paraît sous-évalué bien qu'il faille tenir compte des très faibles marges dégagées par ce type d'activité – de l'ordre de 2 %. C'est une industrie très capitaliste, avec de gros outils industriels, et des paquebots de plusieurs centaines de millions d'euros qui ne sont que peu financés par des avances et sont surtout payés à la livraison. La rentabilité est donc faible, ce qui explique que la valorisation puisse vous paraître faible.

Il est prévu que Fincantieri achète 50 % du capital et que l'État lui prête 1 % du capital pendant douze ans, avec des contreparties que l'on ne connaît pas : certes, cela permet de ne pas céder la majorité des parts et de préserver une possibilité d'influence ou de blocage dans le pouvoir de décision. Reste cependant la question de savoir ce qui adviendra si Fincantieri ne remplit pas ses engagements : ces 1 % devront-ils être rétrocédés, récupérés ou rachetés ? Tout cela mériterait d'être précisé.

Par ailleurs, les Chantiers de l'Atlantique se caractérisent par un remarquable modèle de sous-traitance locale et d'empreinte économique territoriale : au-delà de ses 3000 salariés, l'entreprise fait travailler 3000 sous-traitants français et 1000 sous-traitants étrangers ; elle réalise également 66 % de ses achats en France, 33 % dans les Pays de la Loire et 90 % en Europe.

Je partage les préoccupations exprimées sur les « Routes de la soie » – sujet sur lequel notre commission devra sans doute approfondir sa réflexion. Je souligne à nouveau que l'opération prévue pour les Chantiers de l'Atlantique, dont nous nous saisirons avant qu'elle n'intervienne, illustre ce que l'on redoute de voir se généraliser, avec l'emprise croissante de groupes chinois ou américains.

Je rappelle que la Commission européenne vient de proposer un mécanisme pour interdire les rachats prédateurs, notamment par des opérateurs chinois, à des prix défiant toute concurrence. Il y a là, par rapport à la « naïveté » qui a pu être autrefois dénoncée, un déclic et une volonté de préservation de notre appareil productif, avec, en complément un système de filtrage des investissements étrangers qui se resserre.

S'agissant des étapes à venir, sur lesquelles Marie-Noëlle Lienemann s'interroge, le Gouvernement ne nous a pas communiqué d'informations sur sa volonté ou pas de reconduire, pour la quatrième fois, samedi qui vient, l'accord conclu avec Fincantieri. Sans cette information, nous ne savons pas ce qu'il adviendra. L'opération est d'ailleurs suspendue à une décision positive de la Commission européenne et, faute de disposer d'indications précises, nous en sommes réduits à attendre samedi pour voir si la conclusion d'un accord sera à nouveau prorogée.

Quant à nos moyens d'actions, je vais mettre toute mon énergie à donner une visibilité à ce rapport. Peut-être proposerons-nous une initiative législative permettant aux collectivités territoriales de rentrer dans le capital des entreprises jugées stratégiques par les Régions, au-delà des possibilités existantes. Avec la promotion de cette forme de « capitalisme territorial », j'apporte ainsi un élément de réponse aux interrogations de Martine Berthet. Ce sera également l'occasion de sensibiliser nos collègues députés à ce sujet.

Dans le prolongement des propos de Fabien Gay, je confirme qu'il s'agit à la fois d'une question financière et industrielle. Il nous faut accompagner le virage vers une plus grande maîtrise de nos actifs industriels, notamment les grands chantiers à vocation souveraine – civile ou militaire - pour y garantir une influence suffisante de l'État. Je précise bien entendu, qu'il ne m'appartient pas de mettre en cause la stratégie de Fincantieri, dont le capital est très étatisé puisque son principal actionnaire est la Caisse des dépôts italienne. Nous soulignons simplement la nécessité de préserver les intérêts des Chantiers de l'Atlantique et de son écosystème sur notre territoire.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Si je comprends bien, le prêt effectué par l'État représente 1 % d'un montant évalué à 120 millions d'euros : c'est une somme très modeste.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Ce petit pourcentage est cependant stratégique car il permet d'empêcher que Fincantieri ne dispose d'une majorité absolue ; l'État conserve ainsi un droit de regard et un pouvoir de blocage.

**M. Franck Montaugé.** – En prenant 120 millions comme estimation, l'opération rapporterait à l'État environ 60 millions d'euros, ce qui, à l'heure actuelle, apparaît minuscule. C'est à peine croyable...

**M. Daniel Laurent.** – Pour la stratégie future, ne serait-il pas judicieux d'inviter dès la semaine prochaine le ministre en charge de l'économie à venir nous informer de la situation et de ses intentions ? Nous l'avons fait pour Siemens et cela me paraît ici aussi pertinent.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Ces interrogations peuvent aussi faire l'objet d'une question d'actualité et, si nécessaire, nous pourrons entendre le ministre sur ce sujet, de préférence après la discussion budgétaire qui nous occupera de façon assez intense. Je précise que, s'agissant de la somme qui pourrait être récupérée par l'État, il est question d'une vente pour 59 millions d'euros, tandis que l'État a décaissé au total 110 millions d'euros en 2008 pour entrer dans le capital des Chantiers de l'Atlantique ; par ailleurs cette entreprise investit à hauteur de 40 millions d'euros par an, notamment dans ses infrastructures et dans la recherche-développement. Comme je l'ai dit, la valorisation résulte de marges assez faibles sur un chiffre d'affaires annuel moyen d'environ un milliard d'euros, ce qui correspond au prix d'un grand paquebot. Notre déficit commercial étant de 59 milliards d'euros, la vente de paquebots représente tout de même un montant non négligeable.

Je signale également que lors des visites de terrain, c'est le savoir-faire des Chantiers pour gérer l'assemblage des quelques 400 000 pièces qui composent un paquebot et qui est mis en avant comme principale source de valeur ajoutée. Le jour où nos concurrents asiatiques disposeront de cette compétence, notre industrie sera en grand danger car elle devra faire face à des capacités de production bénéficiant d'un coût salarial plus bas. Tel a été le schéma dans le secteur aéronautique. La Chine parviendra, un jour ou l'autre, à acquérir ce savoir-faire, mais ce n'est pas une raison pour accélérer ce processus et leur faciliter la tâche.

**M. Jean-Pierre Moga.** – En innovation et en recherche-développement, nos chantiers sont reconnus au niveau mondial : il serait vraiment dommage de ne pas préserver ces savoir-faire enviés par le monde entier.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – La France figure parmi les trois premiers constructeurs au monde.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Nous pouvons nous interroger sur les raisons pour lesquelles l'État a fait ce choix, dont l'intérêt national mériterait d'être justifié. La presse a laissé entendre que d'autres critères auraient été pris en compte. Il me semble qu'avant samedi, nous devons d'une part, par une déclaration de la commission, demander officiellement au Gouvernement de ne pas reconduire l'accord, et d'autre part demander un rendez-vous au Premier ministre pour souligner la gravité de la situation.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Notre réunion sera suivie d'une conférence de presse à laquelle sont inscrits de nombreux journalistes, elle permettra à la commission de communiquer à ce sujet. Il y a effectivement eu, en parallèle, un accord entre Naval Group et Fincantieri pour la construction navale militaire. Peut-être l'avenir des Chantiers de l'Atlantique a-t-il été inclus dans un accord plus global. Nous allons saisir le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le Premier ministre sur ce sujet.

**Mme Catherine Fournier.** – Nous avons bien conscience que Fincantieri a passé des accords avec la Chine. La pérennité et le dynamisme des Chantiers sont évidemment adossés à l'existence d'un marché. La recherche et développement constitue un axe prioritaire à ce titre. Les Chantiers ont-ils une capacité de marché qui leur permettra de rebondir ? Ne pourrait-on pas imaginer que dans la structuration à venir, les sous-traitants aient une plus grande participation au capital des Chantiers ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il faut noter que malgré la crise sanitaire, le carnet de commande des Chantiers est particulièrement fourni. La totalité des commandes ont pour l'instant été maintenues, car les croisiéristes croient en le développement du marché,

notamment en Asie. Les entreprises locales souhaitent entrer dans l'actionnariat, même si toutes ne le peuvent pas malgré une mobilisation forte. Aujourd'hui, leur participation au capital représente 1,6 %, elle ne pourra pas probablement pas excéder 10 %. Notre travail a montré qu'il existe des solutions alternatives à Fincantieri. Toutes ne sont pas abouties, mais la volonté des acteurs est bien là : entreprises privées européennes avec des projets industriels construits, collectivités territoriales, sous-traitants. Il y a des candidats à la reprise.

Je vous propose le titre suivant pour ce rapport : « Le projet de cession des Chantiers de l'Atlantique : éviter l'erreur stratégique, construire l'avenir ».

*Le rapport est adopté à l'unanimité.*

*La réunion est close à 10 h 30.*



# COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

Mercredi 28 octobre 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

## **Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord portant reconnaissance réciproque et échange des permis de conduire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État du Qatar et de l'accord portant reconnaissance réciproque et échange des permis de conduire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** – Monsieur le président, mes chers collègues, nous examinons ce matin le projet de loi autorisant l'approbation de deux accords portant reconnaissance réciproque et échange des permis de conduire, conclus avec le Qatar d'une part, et la Chine d'autre part.

Le dispositif français de reconnaissance et d'échange des permis de conduire repose actuellement, pour l'essentiel, sur de simples arrangements administratifs, voire sur le seul principe de réciprocité – c'est-à-dire sans que les modalités ne soient formalisées par écrit. Cette pratique concerne aujourd'hui 113 États ou territoires n'appartenant pas à l'Espace économique européen.

En novembre 2016, le Conseil d'État a relevé l'insuffisance juridique des pratiques réciproques et des arrangements administratifs existants. Sur la base de cette décision, le gouvernement a engagé une révision de notre dispositif d'échange de permis de conduire afin de conclure des accords intergouvernementaux en bonne et due forme, et ce uniquement avec des États satisfaisant à des critères de sécurité routière, de formation, de sécurisation des titres et de conditions de délivrance des permis de conduire comparables à ceux de la France. À ce jour, nous n'avons conclu qu'un seul accord bilatéral dans ce domaine, en 1964, avec la principauté de Monaco.

L'objectif est donc de consolider juridiquement le dispositif, mais également de renforcer la sécurité routière sur notre territoire. La priorité est donnée aux États intéressant la France au regard, notamment, des difficultés rencontrées par nos ressortissants sur place ; c'est le cas du Qatar et de la Chine. Ce projet de loi va directement bénéficier à quelque 4 700 Français établis au Qatar, et à plus de 15 000 Français établis en Chine, en facilitant leur mobilité.

L'entrée en vigueur de ces accords va mettre fin aux conditions asymétriques de reconnaissance des permis de conduire entre nos trois pays. En effet, en France, tous les permis de conduire étrangers sont reconnus durant une période d'un an à compter de l'établissement sur notre territoire de la résidence normale de leurs titulaires, sous réserve qu'ils soient accompagnés d'un permis de conduire international ou d'une traduction en français.

En revanche, au Qatar, le permis français seul permet la conduite durant 7 jours à compter de l'entrée sur le territoire. Pour conduire à l'issue de ce délai, et dans la limite de 6 mois, les usagers doivent solliciter la délivrance d'un permis temporaire auprès des autorités locales, sur présentation notamment du permis français et d'un permis de conduire international.

Lors de ma visite au Qatar en février dernier, initiée par la conseillère consulaire Rosiane Houngbo Monteverde, notre consul général Jean-Jacques Maizaud m'a demandé de faire de l'entrée en vigueur de cet accord mon action prioritaire pour ce pays ; c'est dire l'importance du sujet pour nos compatriotes vivant au Qatar.

En Chine, la situation est beaucoup plus contraignante puisque ni le permis français, ni le permis international ne sont reconnus ; il est donc nécessaire d'obtenir un permis de conduire chinois pour conduire dans le pays. Un permis de conduire temporaire peut néanmoins être délivré pour une durée de 3 mois à compter de l'entrée sur le territoire chinois, sur présentation d'un permis français et de sa traduction. Des pratiques de réciprocité existent pourtant entre la France et Macao, Hong Kong ainsi que Taïwan, qui permettent à nos ressortissants d'échanger leur permis sur place. Je veux saluer ici l'action opiniâtre de nos services diplomatiques qui ont œuvré à ce résultat, après une dizaine d'années de négociations.

Les deux accords soumis à notre approbation mettront fin aux pratiques disparates entre nos pays et permettront d'étendre la durée de reconnaissance des permis français dans ces deux États.

En outre, comme je l'indiquais précédemment, ces nouveaux accords sécuriseront juridiquement le dispositif français et amélioreront la sécurité routière et la lutte contre la fraude documentaire. En effet, le ministère de l'intérieur procède à évaluation qualitative sur la base d'un dossier technique constitué par notre représentation sur place ; seuls les États ayant des critères comparables à ceux de la France pourront conclure un accord bilatéral.

Dans le cadre de l'examen de ce projet de loi, j'ai souhaité rencontrer les ambassadeurs du Qatar et de Chine pour m'assurer qu'aucun frein – notamment administratif – n'empêchera la bonne exécution de ces accords. J'ai reçu cette assurance de Son Excellence Sheikh Ali bin Jassim Al-Thani, ambassadeur du Qatar en France, lors d'une entrevue au Sénat. En revanche, l'ambassadeur de Chine en France, M. Lu Shaye, n'a pas daigné répondre favorablement à mes demandes répétées d'audition. J'aurais pourtant souhaité m'entretenir avec lui sur les difficultés de mobilité rencontrées par nos compatriotes établis en Chine, l'interroger sur les différences de pratiques entre nos deux pays, et surtout, l'alerter sur la nécessité de suivre la bonne exécution des dispositions de l'accord.

La Chine subordonne d'ailleurs l'échange de permis de conduire français à la détention d'un permis au nouveau format. Nos postes diplomatiques sur place, ainsi que les services du ministère de l'intérieur en France, devront impérativement veiller à ce que le changement de permis de conduire soit possible depuis l'étranger, dans des délais raisonnables.

Pour conclure, ces nouveaux accords répondent aux intérêts de nos compatriotes installés dans des pays qui, aujourd'hui, ne reconnaissent pas le permis de conduire français. Voilà un parfait exemple du rôle que peut jouer le Sénat dans l'amélioration de leurs conditions de vie hors de nos frontières.

En dépit des interrogations qui demeurent s’agissant de l’accord franco-chinois, je préconise l’adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier. Les parties qatarienne et chinoise ont déjà notifié l’achèvement de leurs procédures nationales nécessaires à l’entrée en vigueur des accords, qui bénéficieront également à leurs ressortissants établis sur notre sol.

Certains d’entre vous pourraient s’interroger, à raison, quant à l’opportunité de conclure un accord avec la Chine, dirigée par le parti communiste chinois, dont certains agissements heurtent les démocrates. Mais vous aurez aussi compris que je suis animé par la seule défense des intérêts des Français établis en Chine.

L’examen en séance publique est prévu le mercredi 4 novembre prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, ont souscrit.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Nous ne pouvons que nous réjouir de ces accords. Nos compatriotes établis au Qatar et en Chine sont actifs et ont besoin de se déplacer facilement dans ces pays.

Avez-vous une réelle inquiétude quant à la mise en œuvre des dispositions de l’accord franco-chinois ? Le cas échéant, et compte tenu du principe de réciprocité, les Chinois vivant sur notre territoire seraient eux aussi victimes de sa non-application.

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** – Comme je l’indiquais, la situation actuelle est asymétrique et bien plus défavorable aux Français. J’aurais souhaité poser la question à l’ambassadeur de Chine et avoir des garanties. Je pense néanmoins que les Français vivant en Chine nous alerteront en cas de difficulté.

**M. Richard Yung.** – L’accord concerne-t-il Hong Kong ?

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** – Hong Kong n’est pas concerné par l’accord, non plus que Macao et Taïwan. Des pratiques de réciprocité existent actuellement avec ces territoires.

**M. Pierre Laurent.** – Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste votera en faveur de l’adoption de ce projet de loi. Je salue la constance d’Olivier Cadic qui parvient à critiquer la Chine même lorsque nous discutons d’échange de permis de conduire !

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

### **Projet de loi de finances pour 2021 – Audition du général Thierry Burkhard, chef d’état-major de l’armée de terre (en téléconférence) (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Projet de loi de finances pour 2021 – Audition de l'amiral Pierre Vandier, chef d'état-major de la marine (en téléconférence) (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Inde relatif à la prévention de la consommation illicite et à la réduction du trafic illicite de stupéfiants, de substances psychotropes et de précurseurs chimiques, et des délits connexes - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Gilbert Bouchet, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd’hui le projet de loi adopté par l’Assemblée nationale le 2 juin dernier et autorisant l’approbation de l’accord entre la France et l’Inde relatif à la prévention de la consommation illicite et à la réduction de trafic illicite de stupéfiants; de substances psychotropes et de précurseurs chimiques, et des délits connexes.

La négociation de cet accord fait suite à une demande de l’Inde exprimée, en février 2013, dans le cadre du groupe de travail franco-indien sur le contre-terrorisme. Le Gouvernement indien établit un lien entre la lutte contre les stupéfiants et la lutte contre le financement du terrorisme international, notamment le financement des groupes terroristes présents en zone Afghano-Pakistanaise. Ce protocole n’a été signé que cinq ans plus tard, en 2018. Les représentants du quai d’Orsay, de la chancellerie et du ministère de l’Intérieur, que j’ai auditionné, m’ont confirmé que sa ratification était attendue.

Cet accord s’inscrit dans une relation bilatérale avec l’Inde ancienne, basée sur la confiance et le partage de valeurs communes, relation enrichie ces dernières années par la multiplication des rencontres de haut niveau. Le Président de la République a effectué une visite d’Etat en Inde en mars 2018 et le Premier ministre Narendra Modi a participé aux travaux du G7 à Biarritz en août 2019.

L’Inde, plus grande démocratie du monde peuplée d’1,35 milliard d’habitants et cinquième puissance économique mondiale en 2018, est un partenaire stratégique majeur de la France. Le partenariat stratégique conclu en 1998 a mis en place une coopération étroite dans les secteurs de la diplomatie – la France soutient notamment la candidature de l’Inde au Conseil de sécurité de l’ONU depuis 2005 –, et de la défense, avec notamment la conclusion en 2016 d’un contrat d’acquisition de 36 Rafales dont le premier a été livré en octobre 2019. Notre partenariat couvre les enjeux de sécurité, du nucléaire civil et de l’énergie. Un dialogue stratégique réunit également les deux parties deux fois par an. L’Inde occupe aussi une place importante dans la stratégie de défense française en indopacifique comme l’a souligné le rapport d’information de notre commission L’Inde, un partenaire stratégique, adopté le 1<sup>er</sup> juillet dernier, auquel je vous renvoie.

L’Inde prend une part active dans la lutte internationale contre les drogues en participant notamment aux travaux de l’Office des Nations unies contre la drogue et le crime, ainsi qu’à l’Initiative du Pacte de Paris créée en 2003 pour lutter contre le trafic d’opiacés en provenance d’Afghanistan. Toutefois, compte tenu de son poids démographique et de son positionnement géographique, l’Inde se présente comme un acteur régional majeur de la lutte contre les flux illicites de produits stupéfiants. Comme en France, on y observe une

augmentation de la consommation de drogues. En 2017, 2,1 % de la population indienne, soit 23 millions de personnes, avaient consommé des opiacés : de l'héroïne et des opioïdes détournés de leur usage médical tandis que 0,75 % de la population française avait consommé de l'héroïne. À cette date, la consommation de cannabis concernait 3 % de la population indienne contre une estimation de 7,5 % de la population française. De par sa situation à proximité du triangle d'or (Laos, Birmanie, Thaïlande) et surtout du croissant d'or (Iran, Afghanistan, Pakistan), zone de production d'opium la plus importante au monde, l'Inde est l'une des principales routes pour le trafic international d'héroïne à destination de la Chine et de l'Asie du Sud-Est mais aussi de l'Australie et de l'Amérique du Nord. L'Inde se situe aussi sur la route « Sud » par laquelle transiteraient environ 10 % des opiacés à destination de l'Europe et de la France.

Les flux illicites de produits stupéfiants produits en Inde vers la France consistent essentiellement en drogues de synthèse : des volumes allant jusqu'à plusieurs centaines de comprimés de méthamphétamine envoyés en fret express aérien, en lien avec la diaspora indienne, sont régulièrement interceptés à l'aéroport de Roissy-CDG. La France apparaît aussi comme un pays de transit pour la kétamine, autre drogue de synthèse, et le khat. Enfin, l'Inde, deuxième leader mondial des médicaments génériques derrière la Chine avec 20 milliards de dollars d'exportation annuelle en 2020, connaît de nombreux détournements de médicaments par des organisations criminelles – c'est le cas de l'éphédrine et de certains antalgiques comme le Tramadol qui sont consommés comme drogues –, sans parler des médicaments contrefaits par des entreprises installées sur le territoire indien.

La France et l'Inde sont liés par de nombreux accords en vigueur, dont, notamment, une convention d'extradition de 2003. Cet accord ne porte que sur la coopération policière en matière de la lutte contre la consommation et le trafic illicites de stupéfiants et les précurseurs chimiques. Le ministère de l'intérieur nous a expliqué qu'il visait avant tout à développer des actions de prévention, de soins, d'accompagnement et de réduction des risques auprès des usagers.

Les articles 3, 4 et 5 traitent de la coopération technique et opérationnelle. La coopération technique pourra notamment prendre la forme de diffusion d'informations et de bonnes pratiques, d'échange de documentation, d'organisation de réunions et de formations. La coopération technique s'est fortement développée ces dernières années pour atteindre depuis trois ans une trentaine d'actions par an. Elle s'articule principalement autour de la lutte contre le terrorisme et son financement mais s'étend également à d'autres thématiques comme la lutte contre la fraude médicamenteuse. S'agissant de la coopération opérationnelle, l'accord contribuera à fluidifier la coopération bilatérale qui existe déjà au travers des canaux institutionnels de coopération policière comme Interpol et le service de sécurité intérieure (SSI) de l'ambassade de France à New Delhi qui a traité, en 2019, 300 demandes opérationnelles pour la zone Inde, Népal, Sri Lanka, les Maldives et le Bangladesh. Il va sans dire que tout ceci est ralenti par la crise sanitaire liée à la covid-19. Les stipulations relatives à la protection des données personnelles de l'article 7 apportent un haut niveau de garantie : les transferts se font dans le strict respect de chaque législation nationale. Une meilleure protection est attendue côté indien avec l'examen – toujours en cours – par le Parlement d'un projet de loi de protection des données personnelles inspiré du règlement général européen de 2016 sur la protection des données personnelles (RGPD). Afin d'assurer le contrôle, le suivi et l'évaluation des activités réalisées dans le cadre du présent accord, un groupe de travail de haut niveau sera créé aux termes de l'article 9. Il se réunira en tant que de besoin.

Il y a un point sur lequel je me suis penché avec beaucoup d'attention, c'est celui de l'éventualité de l'application de la peine de mort, qui est toujours en vigueur en Inde.

Naturellement la France est abolitionniste et donc c'est un sujet sur lequel je me suis longuement arrêté, avec les experts du quai d'Orsay, de l'intérieur et de la justice qui ont négocié la convention.

En effet l'Inde est traditionnellement sur une ligne répressive pour les stupéfiants. L'article 31A de la loi indienne relative aux stupéfiants et aux psychotropes de 1985 prévoit la peine de mort en cas de récidive pour des faits graves en relation avec des drogues dures. Plus précisément, lorsqu'une personne ayant préalablement été condamnée pour avoir commis, tenté de commettre ou encouragé un détournement d'opium, un acte de trafic international de stupéfiants, ou le financement d'un trafic illicite, se retrouve coupable de la commission, de la tentative ou de complicité s'agissant d'une infraction relative à la production, fabrication, possession, transport, importation, exportation de drogues dites dures listées par la loi ou de financer ces activités, cette dernière est passible de la peine de mort par pendaison.

J'ai pris connaissance avec beaucoup d'attention d'un courrier de la Ligue des droits de l'Homme mettant en cause la constitutionnalité de ce projet de loi, sur le fondement de l'article 66 1 de la Constitution : « Nul ne peut être condamné à la peine de mort. ».

Il est exact que cet accord ne contient pas d'engagement exprès de la part de l'Inde de ne pas appliquer la peine de mort dans l'hypothèse où des informations données par la France aboutiraient à la condamnation à mort d'un ressortissant français pour une infraction à la loi indienne sur les stupéfiants.

Pour y voir plus clair, j'ai interrogé les représentants du ministère des affaires étrangères, du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur en audition. Voici ce qu'il en ressort.

Tout d'abord, s'il est vrai qu'il n'y a pas de clause expresse garantissant la non-exécution d'une peine de mort prononcée par des tribunaux indiens dans cet accord, il faut savoir que ce type de clause est traditionnellement réservée exclusivement aux accords d'extradition et figure parfois également dans les accords d'entraide judiciaire en matière pénale. D'ailleurs, c'est bien le cas dans l'accord d'extradition (article 8 Peine capitale) qui nous lie avec l'Inde, le Conseil d'Etat y a veillé. L'application de la peine de mort est donc déjà exclue par ces autres accords internationaux, déjà ratifiés et en vigueur.

Ensuite, les informations transmises sur la base du présent accord ne sont pas, par nature, liées à une enquête spécifique en cours ou à un dossier relatif à une personne en particulier. S'il s'agit d'une personne ou d'un fait caractérisé, on sera dans le régime de l'entraide judiciaire en matière pénale. L'accord d'entraide judiciaire permettrait alors de refuser une demande indienne si un risque de condamnation à la peine capitale existait. D'après les renseignements communiqués par le gouvernement, la coopération policière opérationnelle prévue par le présent accord est d'une autre nature, avec des échanges d'informations portant par exemple sur la structure d'une organisation criminelle, son mode opératoire, les techniques de blanchiment d'argent etc... mais ne viseraient pas une personne identifiée.

Enfin et surtout, les diplomates et fonctionnaires du ministère de l'intérieur et de la justice qui ont négocié la convention m'ont assuré que la France pourrait refuser de

transmettre des informations dans le cadre de la coopération opérationnelle sur le fondement de deux stipulations de cet accord, qui sont des garde-fous :

- l'article 2 paragraphe 3 « Le présent accord n'affecte pas les droits et les obligations des Parties découlant d'autres accords internationaux ou bilatéraux relatifs à l'entraide judiciaire en matière pénale et à l'extradition »

- et l'article 5 paragraphe 3 dernier alinéa « L'autorité compétente peut refuser d'accéder totalement ou partiellement à la demande si elle considère que cette demande peut porter préjudice à la souveraineté ou à la sécurité de l'Etat ou à l'un de ses autres intérêts fondamentaux, aux règles d'organisation et de fonctionnement des autorités judiciaires de l'Etat, ou qu'elle peut se révéler contraire aux engagements internationaux de l'Etat ou, en ce qui concerne la Partie française, au droit de l'Union européenne ». Or la France est notamment liée par la Convention européenne des droits de l'Homme dont l'article 2 protège le droit à la vie de toute personne ainsi que par son protocole additionnel n°13 qui prévoit l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances.

Répondre favorablement à une demande d'information des autorités indiennes qui serait susceptible de conduire, même indirectement, à la peine de mort, serait donc contraire aux engagements internationaux de la France.

Il faut ajouter que, dans l'arrêt « Bachan Singh contre Etat du Pendjab » de 1980, la Cour suprême de l'Inde a estimé que la peine capitale ne saurait plus être prononcée qu'à titre exceptionnel. Depuis 1991, 26 exécutions ont toutefois eu lieu en Inde, avec un moratoire entre 2015 et jusqu'en 2020 (où elles ont repris pour des affaires de viol collectifs, qui avaient suscité une grande émotion).

En conclusion, après un examen très attentif des garde fous qui permettent d'assurer la non applicabilité de la peine de mort, je recommande l'adoption de cet accord qui vise à lutter contre la criminalité organisée. Les autorités indiennes ont notifié l'achèvement de leurs procédures internes en mai 2018.

L'examen en séance publique est prévu le mercredi 4 novembre 2020, selon la procédure simplifiée, sauf si un groupe politique demande avant le 2 novembre le retour à la procédure normale.

**M. Joël Guerriau.** – Avant de choisir le sens de mon vote, je souhaiterais faire un lien avec ce qui a été dit par le chef d'état-major de la marine tout à l'heure. Les bateaux français en mer peuvent être amenés à arrêter des trafiquants de drogue : que se passe-t-il s'il s'agit d'un bateau qui vient de l'Inde ? Aujourd'hui, quand la marine française arrête un bâtiment en provenance d'un pays qui pratique la peine de mort, les marchandises sont confisquées mais les personnes arrêtées relâchées. Dans le cas qui nous concerne aujourd'hui, existe-t-il une possibilité pour que ces trafiquants soient renvoyés vers l'Inde sans qu'ils risquent la peine de mort ?

**M. Christian Cambon, président.** – Le rapporteur va répondre mais l'accord ne traite pas d'arraisonnement par des navires français.

**M. Guillaume Gontard.** – Nous nous accordons tous pour dire qu'il y a un problème concernant le trafic de stupéfiants et le financement du terrorisme. L'accord examiné pose cependant plusieurs questions. La première et non des moindres, c'est celle de

la peine de mort. Le rapporteur a fait valoir que d'autres traités bilatéraux avec l'Inde apportaient des garde-fous. Même s'il existe effectivement d'autres traités, nous aurions aimé que la volonté de la France concernant la non-exécution de la peine de mort soit mentionnée de manière claire et précise alors qu'aucune clause de cet accord n'en fait mention.

Je m'interroge sur la possibilité pour l'autorité indienne d'avoir accès pendant dix ans au fichier des consommateurs de drogue en France, ce qui pose problème selon nous.

Je me pose des questions également sur les termes de « Justice en Inde » et notamment, sur la présomption d'innocence. En Inde, il y a un renversement de la preuve qui contrevient, selon nous, aux principes du droit français puisqu'il y a plutôt une présomption de culpabilité : c'est au suspect de prouver sa non-culpabilité. À cela s'ajoute enfin, la problématique de la peine de mort. Pour toutes ces raisons, le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires ne peut pas voter le texte en l'état.

Enfin, je m'interroge sur l'opportunité d'un examen en procédure simplifiée du projet de loi autorisant l'approbation de cet accord. Ce projet de loi nécessiterait un débat en présence du ministre. Ne vaudrait-il pas mieux privilégier une procédure normale ?

**Mme Michelle Gréaume.** – Le groupe CRCE votera contre cette convention pour deux raisons. En premier lieu, les tensions religieuses en Inde ont pris une nouvelle tournure depuis l'arrivée au pouvoir de Narendra Modi en 2014. Il a mis en œuvre une politique qui est basée, selon nous, sur la répression. Outre les violences à New Dehli en février dernier, le régime politique et judiciaire a instauré un régime qui nous semble inégalitaire et discriminant.

En second lieu, contrairement à la France qui applique pour certaines infractions, une amende forfaitaire, le régime judiciaire indien applique la peine de mort en cas de possession, de consommation ou de trafic de drogue. Compte tenu de la faiblesse des garde-fous instaurés par les textes, il nous paraît évident que les relations bilatérales seront délicates, voire difficiles et peut-être même impossibles sur certains points.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Nous pouvons tous nous réjouir qu'un partenariat ait lieu entre nos deux pays pour lutter contre le trafic de drogue qui fait des ravages, notamment auprès des jeunes. Je voudrais remercier notre rapporteur pour l'attention qu'il a mise à s'assurer qu'il y ait, sur ce sujet très délicat, suffisamment de garde-fous. D'après ce que nous avons entendu, des réserves s'expriment au sein du groupe Socialiste, Ecologiste et Républicain. Elles concernant notamment l'utilisation du conditionnel. Je sais bien qu'il s'agit d'un langage diplomatique, mais cela pose un problème d'interprétation. Vous dites : « La France pourrait refuser les transferts de données », au conditionnel. Est-ce que la France refusera ? L'emploi du futur nous fournirait une garantie que le conditionnel ne nous donne pas.

Par ailleurs, nous pouvons évidemment nous féliciter de la protection des données personnelles et de toutes les garanties que vous nous avez apportées sur ce point. Mais cet accord nous pose problème et c'est pourquoi plusieurs membres du groupe, Socialiste, Écologiste et Républicain souhaiteront s'abstenir, non pas sur le fond, que nous approuvons, mais en raison de garanties insuffisantes.

**M. Richard Yung.** – Le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants votera en faveur de l'adoption de cet accord car tout ce qui contribue à lutter contre le trafic de drogue est une bonne chose.

Je veux simplement rappeler que l'Inde est le premier producteur mondial de faux médicaments. L'Inde inonde le tiers-monde, l'Afrique, l'Amérique du Sud, de ses faux médicaments. Elle refuse d'enregistrer des brevets ; elle en copie. Peut-être cet accord permettra-t-il d'ouvrir la voie à des négociations dans le domaine de la lutte contre les contrefaçons ?

**M. Hugues Saury.** – Cet accord est délicat et peut poser un certain nombre de questions. Je comprends celle sur l'absence de clause explicite qui permettrait d'exclure la peine de mort ; mais en même temps on parle ici de combattre de véritables fléaux : trafic de drogue et toutes les conséquences que l'on en connaît : terrorisme, problèmes de santé publique, violence, délinquance sur notre territoire.

L'Inde est le principal producteur de faux médicaments et génériques. Un tel phénomène se traduit en centaines de milliers de morts chaque année, particulièrement en Afrique. Si de tels phénomènes sont toujours difficiles à quantifier, les derniers chiffres parlent de près de 800 000 morts victimes de médicaments contrefaçons, notamment des enfants et presque toujours des Africains car les médicaments dont il est question sont souvent des antipaludéens ou des antituberculeux.

Bien sûr, nous pouvons regretter que l'accord ne soit pas parfait. S'il l'avait été, probablement n'aurait-il pas été signé. Pour ma part, je préfère voir son aspect positif qui est la lutte contre le trafic de drogue et contre la contrefaçon de médicament. Sur ce type de sujet, il me semble essentiel de continuer à avoir une relation bilatérale, comme le disait le Président en début de séance, si on ne parlait qu'avec des gens qui sont complètement vertueux comme nous considérons qu'ils doivent l'être, on ne parlerait pas à grand monde. Le meilleur moyen de lutter contre ces trafics, c'est de continuer à avoir ces relations, de continuer à avancer par le biais des traités et d'accords. Je vous remercie de votre attention.

**M. Philippe Follot.** – Je remercie le rapporteur pour la qualité de son travail. Je voudrais simplement dire un mot sur les initiatives qui sont celles de la France ou des opérateurs français en matière de lutte contre les faux médicaments. La fondation Pierre Fabre mène un travail tout à fait remarquable dans ce cadre-là, en Afrique, en Asie mais aussi en Inde si je me souviens bien. C'est important que des acteurs privés, français, contribuent à cette lutte et que ceci puisse être mis en avant. Ça mérite d'être dit et d'être souligné.

**M. Gilbert Bouchet, rapporteur.** – Les informations susceptibles d'être échangées sur le fondement de cet accord, au-delà des coopérations purement techniques et des échanges de bonnes pratiques et d'expertise qui sont essentiellement de nature stratégique, pourront notamment concerter les organisations criminelles, des modes opératoires, des techniques de blanchiment. Je pense que les échanges ne porteront pas sur des enquêtes en cours qui relèvent en principe de la convention bilatérale d'entraide judiciaire en matière pénale.

La communication de données à caractère personnel ne sera susceptible d'intervenir que dans des situations très ponctuelles, par exemple dans le cadre d'une demande pré-judiciaire en cas d'analyse de l'environnement d'une personne. Donc je pense

que les garde-fous ont été posés et nous en avons eu l'assurance lors de l'audition menée ces jours-ci. Je pense que les garde-fous nous garantissent bien contre ce fléau qu'est la drogue.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci, chers collègues. Nous allons procéder maintenant, au vote.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi (4 abstentions, 3 vote contre).*

- Présidences de M. Jean-François Rapin, président et de M. Christian Cambon, président –

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

**Négociations en vue d'un nouveau partenariat Union européenne-Royaume-Uni – Audition, en commun avec la commission des affaires européennes, de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes (en téléconférence) (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 18 h 20.*

## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 27 octobre 2020**

**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -**

*La réunion est ouverte à 17 h 30.*

### **Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Audition de Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous poursuivons nos travaux sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021. Je souhaite la bienvenue devant notre commission à Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie.

La loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie a créé une cinquième branche de la sécurité sociale, dont la gestion a été confiée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Le Gouvernement a ensuite confié à M. Laurent Vachey, que nous auditionnerons demain, la mission de formuler des propositions sur l'organisation et le financement de cette branche en vue de ce PLFSS. Celui-ci reprend, parmi les propositions du rapport Vachey, le transfert d'une prestation, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), de la branche famille à la branche autonomie, ainsi que le transfert de recettes de la contribution sociale généralisée (CSG) depuis la branche maladie et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), tout en conservant le financement des établissements dans le champ de l'Ondam, qui s'élargit aux dépenses financées par la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) et la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA).

Les contours de cette branche sont renvoyés à une concertation, le « Laroque de l'autonomie ». Demeure en toile de fond une question lancinante, à laquelle vous ne pourrez peut-être pas répondre aujourd'hui : comment financer cette cinquième branche ?

**Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie.** – Permettez-moi avant tout de féliciter celles et ceux d'entre vous qui ont été élus ou réélus lors des dernières élections sénatoriales. Vous connaissez mon attachement à la démocratie parlementaire, à l'équilibre entre les deux chambres du Parlement et, par extension, au rôle essentiel de la Haute Assemblée, représentante de nos territoires.

Pour avoir travaillé sur plusieurs projets de loi de financement de la sécurité sociale en tant que députée et que présidente de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, j'estime que le PLFSS pour 2021 est un beau PLFSS. Il est à la hauteur de la crise sanitaire que nous traversons, mobilise tous nos moyens et apporte aux personnels de soin, au sens large, la juste reconnaissance que nous leur devions. Enfin, il prépare l'avenir, en consacrant une nouvelle branche de la sécurité sociale, la couverture du risque de perte d'autonomie ; c'est à cet égard un PLFSS fondateur, qui fera date.

Cela fait presque deux décennies que les pouvoirs publics songent à une telle branche. Ce sujet est évidemment au cœur de ce qui fait société : il convient de s'organiser

pour prendre soin des plus vulnérables, leur insuffler confiance et les considérer comme des êtres qui agissent, et non qui subissent. La réforme que nous devons porter repose notamment sur un appui accru au secteur médico-social, secteur du « prendre-soin », mais cela doit se faire au service d'un objectif plus large, du principe intangible de la préservation de la dignité et de la liberté des aînés jusqu'au bout.

Nous ne partons pas de rien : nous nous inscrivons dans la continuité de réformes majeures, telles que la création de la CNSA après la canicule de 2003. Nous franchissons aujourd'hui une étape historique. Certains ne voient dans la présente réforme qu'une mesure administrative, mais il nous faut prendre la mesure du moment : en tranchant, en pleine crise sanitaire, le débat ancien sur la cinquième branche, nous avons fait un choix politique aux conséquences de long terme.

La création de cette cinquième branche porte en elle quatre promesses.

Une promesse d'universalité, d'abord : la gouvernance de la branche conservera son originalité, du fait du rôle des conseils départementaux, mais sa création doit être synonyme d'équité territoriale renforcée.

Une promesse de qualité renforcée de l'offre d'accompagnement, ensuite, ainsi qu'une promesse de renforcement des politiques transversales de l'autonomie, au croisement des politiques en faveur des personnes âgées et de celles qui sont destinées aux personnes handicapées ; le soutien aux proches aidants sera également évoqué.

Enfin, une promesse de démocratie, avec la création d'un rendez-vous annuel au Parlement, qui mettra en lumière la politique publique de l'autonomie, mais aussi les déterminants de sa trajectoire financière. La création de cette branche permet de faire la vérité des prix et de regarder en face les ressources que nous consacrons à cette politique et celles qui nous manqueront pour répondre aux défis posés par la transition démographique.

Cela ne se fera pas en un jour : je reviendrai sur la façon dont ces promesses s'incarneront dans le futur projet de loi relatif au grand âge et à l'autonomie.

D'ores et déjà, ce PLFSS redéfinit les missions de la CNSA et renforce les pouvoirs du conseil départemental, tout en offrant une architecture simplifiée propice à la diversification des interventions de la CNSA, qui pourra ainsi employer les 600 millions d'euros d'investissement prévus par le Ségur de la santé, notamment en apportant son aide à la modernisation numérique des établissements et des services.

Surtout, ce PLFSS apporte une première définition du périmètre de la branche : il comprendra les dispositifs gérés par la CNSA ; l'AEEH y sera également intégrée. C'est une première étape ; le périmètre pourra évoluer dans les années à venir.

La création de cette branche s'appuie sur un renforcement de l'information du Parlement, puisqu'une nouvelle annexe du PLFSS sera désormais consacrée aux dépenses consolidées de l'État et des départements dans le champ de l'autonomie. Cette source d'information nouvelle sera extrêmement riche.

Nous avons fait le choix dans ce PLFSS d'un financement autonome de cette branche par des recettes propres : la CNSA sera affectataire de 28 milliards d'euros de CSG, toutes assiettes confondues, à compter de 2021. Nous anticipons partiellement l'affectation de la fraction de CSG qui avait été prévue pour 2024 dans la loi du 7 août 2020. Cela permettra

le financement de mesures nouvelles à hauteur de 2,5 milliards d'euros. Cette branche est donc très loin d'être une coquille vide.

Est ainsi prévue une revalorisation salariale massive dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). La nouvelle branche prendra à sa charge la totalité des revalorisations de tous les personnels, quel que soit leur statut, dans tous les Ehpad. Nous ne demandons rien aux départements ni aux résidents : c'est inédit. Sont également prévus des crédits d'investissement dans l'immobilier, le numérique et les petits équipements.

Une somme de 2,1 milliards d'euros a été prévue sur cinq ans pour le secteur médico-social. Ce plan inédit doit nous permettre, à terme, de rénover et de restructurer près d'un quart de l'offre, mais aussi de concevoir et de mettre en œuvre un établissement de type nouveau, l'Ehpad de demain, qui soit plus ouvert, plus protecteur, mieux structuré en petites unités de vie, plus adapté enfin à la transition climatique et aux troubles cognitifs.

On peut aussi citer parmi les mesures nouvelles ainsi financées, à hauteur de 300 millions d'euros, la poursuite de la convergence tarifaire, qui vise à augmenter le taux d'encadrement dans les Ehpad. S'y ajoutent de nouvelles mesures de soutien aux personnes en situation de handicap, que Sophie Cluzel vous détaillera.

Enfin, je voudrais mettre l'accent sur le soutien au secteur de l'aide à domicile, qui vous tient à cœur et que je connais bien. Nul besoin de remettre l'église au milieu du village : ce secteur relève de la compétence des départements. La branche autonomie soutient ceux-ci dans leur action à travers des concours financiers massifs : près de 3 milliards d'euros en 2020. Des informations complémentaires nous ont conduits à proposer une hausse de 120 millions d'euros de ces concours pour 2021.

Au-delà de ce soutien, j'ai tenu à ce que l'État intervienne plus massivement en faveur des aides à domicile, aux côtés des conseils départementaux. Ainsi, 80 millions d'euros viennent soutenir les collectivités qui s'engagent à verser une prime Covid à ces aides, en contrepartie d'un effort au moins égal de leur part. À ce jour, au moins 84 départements se sont engagés à verser cette prime.

Mais le virage domiciliaire ne saurait s'incarner que dans une mesure conjoncturelle. Le PLFSS intègre donc un dispositif inédit et pérenne : la branche autonomie financera à hauteur de 200 millions d'euros en année pleine un soutien aux conseils départementaux qui s'engageront à revaloriser les salaires de l'aide à domicile. Sur la base de cette enveloppe, des échanges avec les départements sont engagés avec les départements pour convenir d'un effort public global de revalorisation salariale. Les partenaires sociaux seront invités à négocier une trajectoire ainsi finançable ; nous les recevrons dès la semaine prochaine pour préparer cette démarche.

Nous faisons le pari de la coconstruction : l'État ne décidera pas seul de la revalorisation. Je peux néanmoins déjà vous annoncer que l'avenant 44 à la convention collective de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile, première étape de la revalorisation, sera bien agréé. Le seul objectif que l'État fixera dans la négociation qui s'ouvre est la nécessité de procéder prioritairement à une revalorisation des bas salaires. Il n'est pas admissible que certains demeurent en dessous du SMIC.

Ce PLFSS est une étape, mais nombre de sujets trouveront leur place dans le projet de loi relatif au grand âge et à l'autonomie qui sera présenté en 2021. La branche, ce sont les fondations ; il nous faut désormais construire la maison.

Cela passe par l'amélioration de la gouvernance territoriale, la simplification des modes de financement des établissements et des services, et un dialogue renforcé entre agences régionales de santé (ARS) et départements.

Cela passe aussi par une amélioration de l'offre à domicile comme en Ehpad, au travers d'une augmentation progressive du taux d'encadrement, mais aussi d'un changement de modèle dans l'intervention des professionnels : le domicile et l'établissement doivent travailler en continuum.

Cela passe encore par l'amélioration de l'information donnée aux citoyens, par le biais notamment d'un réseau très identifié de maisons de l'autonomie dans tous les territoires, chargées d'accueillir et d'orienter les personnes. Cette réflexion est en cours ; nous devons la construire avec les départements.

Il faudra financer la trajectoire qui sera portée par le projet de loi relatif au grand âge et à l'autonomie. Vous avez pris connaissance des pistes évoquées par le rapport Vachey et vous connaissez la complexité des choix à faire dans un contexte très difficile pour toutes les branches de la sécurité sociale. Les choix ne sont pas simples ; il faudra les regarder en face et en discuter avec l'ensemble des partenaires au cours de l'élaboration du prochain projet de loi, dans le cadre de ce que j'ai appelé le « Laroque de l'autonomie ».

**M. Philippe Mouiller, rapporteur pour la branche autonomie.** – Nous saluons la mise en place de cette nouvelle branche, mais de nombreuses questions demeurent en matière de finances et d'organisation. La pérennité des moyens financiers nouvellement dédiés à cette branche est incertaine. En effet, si le Ségur de la santé permet à cette branche d'afficher des dépenses en hausse, elles sont essentiellement financées par le déficit de la branche maladie. C'est notamment le cas des dépenses d'investissement, qui seraient, selon le Gouvernement, tirées par le plan de relance. Est-ce une manière pérenne de financer le secteur médico-social ?

Le Gouvernement a fait une lecture a minima du rapport Vachey pour dessiner le périmètre de la branche autonomie. Certes, il aurait vocation à évoluer. Où en sont les concertations à ce sujet ?

Comment justifier le déficit prévu en 2022 et 2023 ? Pourquoi ne pas prévoir dès à présent les ressources correspondantes ?

Tous les Français plébiscitent le maintien à domicile. Dès lors, est-ce un bon signal que d'engager, dans le cadre du plan de relance, la construction de nouvelles places d'Ehpad, alors qu'aucune mesure en faveur du maintien à domicile ne figurait dans la version initiale du PLFSS ? Seule la mobilisation des acteurs de terrain a fait évoluer les orientations du Gouvernement au cours de l'examen du texte à l'Assemblée nationale.

La deuxième vague de l'épidémie de covid-19 menace les Ehpad. Nous nous interrogeons sur leur capacité à gérer cette crise et sur la surveillance épidémique dans ce secteur. Quelle est votre vision de la situation actuelle ?

Quelles pistes du rapport Piveteau sur l'habitat inclusif souhaitez-vous mettre en avant ?

Enfin, le comité interministériel du handicap se réunira dans quelques jours. Quelles en seront les grandes lignes ?

**Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée.** – Je tiens à m'inscrire en faux par rapport à vos propos concernant le soutien au maintien à domicile. Il y a trente ans, mon premier métier a été de créer une telle structure. Or il n'y a pas eu beaucoup de progrès depuis lors : on ne peut pas nous faire porter la responsabilité de problèmes récurrents. Dès mon entrée au Gouvernement, j'ai fait remarquer qu'il était anormal que les travailleurs de ce secteur n'aient pas reçu la prime Covid : seuls 19 départements, d'ailleurs loin d'être les plus riches, l'avaient fait spontanément, sans soutien de l'État. Nous avons cherché comment offrir une enveloppe supplémentaire pour aider tous les départements dans cette démarche. Nous sommes là pour aider les départements sans leur ôter leurs compétences dans ce secteur. Ce n'est pas sous la pression des fédérations que l'État et les départements construisent, ensemble, une démarche de revalorisation salariale ; le rôle des parlementaires est également important, car il faut être unanime sur ce sujet.

MM. Véran et Dussopt ont eu l'occasion de se prononcer sur la suite donnée au rapport Vachey. Le PLFSS pour 2021 prévoit un financement de cette branche par des recettes propres : 28 milliards d'euros issus de la CSG. Nous lui affectons aussi, dès cette année, une fraction de la CSG, comme il était prévu à partir de 2024 dans la loi relative à la dette sociale et à l'autonomie. C'est une première étape.

En vérité, il n'y a pas de solution magique. Le rapport Vachey préconise de nouveaux prélèvements obligatoires, de nouveaux transferts et de nouvelles économies : un débat complexe s'annonce dans un contexte délicat pour les finances sociales. Des travaux interministériels s'ouvrent ; le débat sera mené avec tous les partenaires. Il doit être mené parallèlement à celui qui portera sur le financement du futur projet de loi relatif au grand âge et à l'autonomie. Les pistes d'économies du rapport Vachey, déjà évoquées dans le rapport Libault, sont également prises en compte dans notre réflexion.

Concernant le comité interministériel du handicap, je laisserai Sophie Cluzel faire les annonces à l'issue de sa réunion.

Le rapport Piveteau porte sur des enjeux majeurs et contient des pistes de réflexion intéressantes. Nous aborderons la réforme de l'autonomie à travers **une** approche domiciliaire. Cela recouvre toutes les formes de domicile, au-delà de celui que vous avez occupé toute votre vie. Les locations partagées seront évoquées, tout comme les actions cœur de ville : ce sera une politique éminemment territoriale. Les personnes âgées qui veulent rester à domicile ne doivent plus être isolées, mais être placées au cœur des villes et des villages. M. Piveteau a plutôt évoqué ces pistes dans le champ du handicap, mais nous travaillons sur toutes les formes de l'autonomie.

Quant à la situation sanitaire dans les Ehpad, 550 clusters sont aujourd'hui en cours d'examen, avec les conséquences que vous imaginez. Nous devons anticiper d'éventuelles aggravations ou hospitalisations. C'est ce que nous faisons au travers de la distribution, dès maintenant, dans tous les Ehpad de tests antigéniques, de manière à éviter les propagations soudaines connues lors de la première vague. Il faut tester pour pouvoir isoler. Nous avons voulu maintenir une ligne de crête : protéger tout en essayant de ne pas isoler ces

personnes. En effet, la première vague nous a montré les situations dramatiques que pouvait causer un confinement total des personnes âgées. Il faut tenir compte des proches aidants et des fins de vie qui doivent être accompagnées. Le contexte de nouvelle flambée de l'épidémie et la nécessaire vigilance sanitaire rendent cette tâche plus difficile : c'est notre devoir que de protéger, mais un dépistage et un isolement immédiat des cas pourraient permettre d'éviter un reconfinement total de ces établissements. Nous demandons à leurs directeurs d'avoir des réponses graduées.

**M. Jean-Marie Vanlerenbergh, rapporteur général.** – J'ai entendu vos réponses à nos questions financières. Nous avons déjà beaucoup débattu des besoins à venir de la cinquième branche : à l'évidence, on ne pourra pas se limiter aux 31 milliards d'euros déjà prévus. Même si le Sénat a approuvé la création de cette branche, il garde un regard critique, car il en attend beaucoup. Nous comptons sur vous pour apporter tous les apaisements nécessaires sur les futurs financements de cette branche. Concernant l'aide à domicile, toutes les associations expriment une attente très forte et seront attentives à vos déclarations et au changement de paradigme que vous annoncez.

**Mme Michelle Meunier.** – Les attentes suscitées par la création de cette branche sont importantes, notamment dans le milieu associatif du handicap. La promesse d'universalité qui est faite représente un défi majeur. La barrière d'âge, le fameux seuil des soixante ans, demeure problématique pour les personnes handicapées. Comment analysez-vous la position du collectif Handicaps, qui propose d'étoffer l'ordonnance prévue à l'article 16 de ce PLFSS en y intégrant la création d'une nouvelle prestation unique de compensation de la perte d'autonomie ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – On parle depuis des années de cette cinquième branche, mais on n'est jamais allé jusqu'au bout du sujet. Vous avez évoqué les moyens qui lui seront consacrés : ce n'est pas une coquille vide, mais on sait qu'ils ne suffiront pas. On avance, mais il y a urgence. L'État peut-il tout faire, ou bien faudrait-il mettre en place un impôt de solidarité ? On ne peut pas faire l'autruche ! Les gens sont prêts à payer, à condition que les recettes aillent vraiment à la cinquième branche.

**M. Olivier Henno.** – Cette nouvelle branche, avez-vous dit, porte une promesse d'équité territoriale. Nous sommes évidemment favorables à une réduction des écarts territoriaux, mais je m'interroge sur la méthode que vous comptez employer pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH). Ces prestations seraient-elles transférées vers la cinquième branche, ce qui pourrait entraîner une perte de compétences pour les conseils départementaux ? Si seule une harmonisation est prévue, à quel coût cela se fera-t-il, et selon quelles modalités ?

**Mme Corinne Imbert.** – Que feriez-vous sans les départements ? La coconstruction et le cofinancement deviennent la règle. Tout le monde souhaite la revalorisation des services d'aide à domicile ; je l'ai moi-même portée dans mon département, dans un souci de simplification et d'équité. Des maisons départementales de l'autonomie (MDA) seraient créées dans tous les départements : quelle plus-value en attendez-vous ?

Les moyens prévus pour la nouvelle branche dans ce PLFSS sont insuffisants. Surtout, en allouant à la CNSA une fraction des recettes de la CSG sans augmenter cette dernière, à hauteur de 2,5 milliards d'euros, on retire une somme équivalente à l'assurance maladie. Pouvez-vous démontrer le contraire ?

Enfin, quelle est votre position concernant le nombre d'agrément possibles pour un accueillant familial ? Aujourd'hui, quatre personnes peuvent être accueillies s'il y a parmi elles au moins un couple. Êtes-vous favorable à la suppression de cette condition ?

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – La création de la cinquième branche a été une très bonne nouvelle, mais la trajectoire de financement prévue inquiète beaucoup le secteur de l'aide à domicile. À la suite de l'adoption d'un amendement par l'Assemblée nationale, 200 millions d'euros lui seraient consacrés en année pleine – 150 millions en 2021. Les fédérations du secteur ont pourtant estimé les besoins à au moins 600 millions d'euros, en regard de l'application d'un avenant en souffrance de signature du Gouvernement. Celui-ci se proposerait de couvrir, par le biais de la CNSA, un tiers du coût de cet avenant, les départements couvrant le reste ; la répartition serait donc plus défavorable à ces derniers qu'actuellement. Pouvez-vous confirmer qu'un tel partage est prévu ?

Certes, vous n'avez rien demandé aux départements ni aux personnes accueillies pour financer la revalorisation salariale dans les Ehpad, mais le secteur des soins et de l'aide à domicile doit une nouvelle fois attendre. Face à cette équation financière, des départements sont tentés de mettre en cause l'opposabilité des conventions collectives, loin de votre promesse d'universalité et d'équité territoriale. Le secteur est sinistré : on constate une hémorragie du personnel médico-social, notamment dans les services de soins infirmiers à domicile (Ssiad).

L'avenant 43 à la convention collective de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile est signé depuis des mois. S'il n'est pas agréé en 2020, son application, prévue pour 2021, serait reportée d'une année. La revalorisation salariale a déjà été reportée dans ce secteur. En outre, cet agrément conditionne le tournant domiciliaire prôné par les rapports Libault et El Khomri. Pouvons-nous avoir des garanties quant à son agrément avant la fin de l'année ?

**Mme Véronique Guillotin.** – Vous avez évoqué la revalorisation salariale des personnels des Ehpad, tous statuts confondus. Qu'en est-il des personnels des Ssiad et des maisons d'accueil spécialisées ?

**Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée.** – Je suis une départementaliste convaincue. Le domaine social fait partie des missions premières des départements : ne pas parler de coconstruction serait incompréhensible. L'État, pour la première fois, veut les aider dans le domaine de l'aide à domicile. Y consacrer 200 millions d'euros au sein du PLFSS est complètement inédit : il faudrait tout de même le saluer ! Cette approche a fonctionné pour le versement de la prime Covid. Certains départements l'ont élargie aux soignants à domicile ; d'autres requièrent l'aide de l'État ; d'autres encore refusent cet élargissement par principe. Les départements revendiquent cette compétence et chacun sait qu'une convention collective ne se négocie pas tout seul : il faut les partenaires sociaux, mais aussi les financeurs que sont les départements, aidés par l'État. Cette méthode a d'ailleurs été saluée par le président de l'Assemblée des départements de France (ADF).

La barrière d'âge est un sujet évoqué de longue date. Nous devons dans un premier temps renforcer les politiques transversales du handicap et de l'autonomie, le soutien aux proches aidants et l'approche domiciliaire. Il n'y a pas de consensus général quant au champ des prestations qui devraient devenir transversales et faire l'objet d'un modèle unique. Notre but est en tout cas que les personnes s'y retrouvent : elles ne doivent pas affronter un parcours du combattant quand elles passent d'un dispositif à l'autre. Un travail de concertation est nécessaire.

Quant à l'APA et à la PCH, notre souhait premier est l'équité territoriale. La situation actuelle n'est pas satisfaisante : on relève énormément de disparités dans la qualité des services, dans le maillage territorial et dans l'offre même. Le principe d'universalité de la cinquième branche justifie des changements. Parvenir à l'égalité sera plus compliqué, mais l'équité territoriale est le moins que nous devons à la population. Nous entendons donc apporter un soutien dans ce domaine, sans prévoir une recentralisation de ces prestations.

Le transfert d'une part des recettes de la CSG correspond au financement des services médico-sociaux qui étaient jusqu'à présent financés par la branche maladie. Les mesures nouvelles du Ségur de la santé auraient été financées par celle-ci en l'absence de cinquième branche. Il ne s'agit donc pas d'un déficit supplémentaire de la branche maladie au profit de la branche autonomie.

Mmes les députées Robert et Corneloup doivent bientôt remettre un rapport sur les accueillants familiaux. Beaucoup de préconisations vont dans le sens d'un élargissement de cet accueil, solution très humaine et demandée à laquelle je suis très favorable. Il faut seulement faire en sorte de respecter cette dimension familiale. Permettre l'accueil de quatre personnes est un bon équilibre, qui me semble envisageable.

J'ai demandé à M. Libault d'analyser le rôle des MDA existantes, afin d'élaborer une modélisation de ce qui pourrait être mis à disposition sur tous les territoires, sans obérer d'autres options peut-être plus innovantes. Les gens ont besoin d'un lieu unique où recevoir ces informations, pour mettre fin au parcours du combattant que tous dénoncent aujourd'hui. La transversalité de ces lieux entre handicap et autonomie est également importante.

Concernant les Ssiad, nous avions prévu des travaux complémentaires sur les champs du secteur médico-social qui n'avaient pas été couverts par le Ségur de la santé. Une première réunion avec les organisations syndicales a eu lieu ; nous voulons faire aboutir ces travaux au plus vite, car ces revendications sont tout à fait légitimes.

Quant à l'avenant 43, s'il était agréé aujourd'hui, les départements devraient automatiquement régler une facture de plus de 600 millions d'euros. Nous avons décidé de les accompagner, au travers de l'enveloppe supplémentaire prévue dans le PLFSS, afin de pouvoir négocier cet avenant. Cette négociation demande quelque temps, mais les départements sont sensibles à cette aide de l'État et sont donc prêts à aller dans le sens souhaité par le Gouvernement et les fédérations de ce secteur. Nous jouons un rôle de facilitateur de cette négociation, qui devrait être finalisée à la mi-novembre. Donnez-nous encore quelques jours ! Sachez en tout cas que l'enveloppe que nous offrons vise à aller dans le sens de cet avenant. Surtout, il faut s'attaquer à la revalorisation des bas salaires, pour qu'aucun travailleur de ce secteur ne soit plus payé en dessous du Smic.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Merci de nous avoir éclairés sur les propositions que vous faites dans ce PLFSS. Je m'interroge sur l'organisation territoriale des Ehpad et des établissements recevant des personnes handicapées. Longtemps, la doctrine a favorisé les établissements d'au moins 100 places, ce qui a freiné nombre de projets locaux. Au prétexte de l'inclusion, on pousse les établissements installés dans des territoires ruraux à déménager dans des zones urbaines. J'espère que ce n'est pas votre objectif !

**Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée.** – Je partage complètement votre analyse. Le grand âge est trop souvent resté à l'écart de nos préoccupations : les établissements étaient trop souvent loin des centres et adossés à des hôpitaux ; l'aspect

sanitaire, certes très important dans le contexte actuel, a pris le dessus sur les impératifs de proximité. Il faut des établissements à dimension humaine, soumis à une charte de qualité et mieux intégrés au cœur des villes ; cela seul permet des relations intergénérationnelles, avec les écoles ou les associations. Enfin, les plus grosses structures ont davantage souffert de l'épidémie de covid-19.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Élisabeth Doineau a raison : nous sommes régulièrement sollicités par des maires qui se voient contraints de fermer les Ehpad de leurs communes du fait des travaux de restructuration imposés par les règles des ARS.

**M. Alain Milon.** – À vous entendre, avant, on ne faisait rien pour les personnes âgées ; maintenant, vous faites tout... Georges Clemenceau disait qu'on succède toujours à des imbéciles et qu'on précède toujours des incompétents ! J'ai défendu, en 1975, à Lille, une thèse de médecine portant sur l'influence de l'environnement sur le psychisme de la personne âgée. Depuis lors, des progrès ont été accomplis, diverses actions ont été mises en œuvre pour les personnes âgées. La prestation spécifique dépendance (PSD) a été créée en 1997, sur l'initiative du président Chirac. Certes, c'est encore insuffisant, mais tout cela a été fait !

La création de la cinquième branche a été saluée par notre rapporteur comme une avancée ; elle serait totale, à mes yeux, s'il y avait un système de gestion paritaire, plutôt qu'une gestion directe par la CNSA. Vous évoquez un apport financier de plusieurs milliards d'euros issus de la CSG, mais celle-ci n'augmente pas. Dès lors, il y a obligatoirement une perte de recettes pour l'assurance maladie.

**Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée.** – Jamais je n'ai dit qu'il ne s'était rien fait avant ! J'ai même rappelé dans mon propos liminaire que nous ne partions pas de rien !

**M. Alain Milon.** – Vous lisiez un discours écrit pour vous !

**Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée.** – J'ai toujours salué mes prédécesseurs et leurs accomplissements. Je parle d'une vision de la société et du regard porté aujourd'hui sur le grand âge : ce regard doit être changé, il ne faut plus voir les retraités comme des personnes inutiles et coûteuses. C'est pourquoi nous imaginons les Ehpad de demain, ou le maintien de ces personnes à domicile, au cœur des villes, de la société et de la culture. Pour ce faire, nous ne partons pas d'une feuille blanche, bien au contraire : nous nous appuyons sur les innovations territoriales en cours, pour essayer de les universaliser et de réduire les disparités.

J'ai les mêmes interrogations que vous sur le financement. On nous propose souvent de nouveaux prélèvements, mais le Gouvernement ne veut pas opérer de prélèvements supplémentaires. Il faudra mener une réflexion interministérielle, mais aussi, peut-être, repenser toutes les branches de la protection sociale et voir ce qui est encore adapté à la société d'aujourd'hui. Le cinquième risque est réel, il requiert des financements rapides, alors que d'autres systèmes méritent peut-être d'être revus.

**Mme Monique Lubin.** – Les agents d'Ehpad relevant de la fonction publique hospitalière ont bénéficié au 1er septembre d'une première augmentation de salaire. Cette augmentation a été assurée par les établissements, alors que leur trésorerie est souvent fragile ; seront-ils remboursés ?

Par ailleurs, j'ai compris que la revalorisation des traitements des agents territoriaux des Ehpad ne coûterait rien aux départements : de manière dérogatoire, le financement de ces mesures serait assuré par la nouvelle branche. Cette dérogation sera-t-elle durable ?

Enfin, vous avez affirmé que le financement de cette branche était autonome. Je ne comprends pas ce qui vous permet de l'affirmer ; en dehors des transferts de recettes de CSG, il n'y a pas de nouvelles sources de financements. Votre réponse à M. Milon finit de m'inquiéter : si le Gouvernement ne veut pas de prélèvements supplémentaires, comment financera-t-on cette branche ? Allez-vous procéder à des réductions de droits dans les autres branches ?

**Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée.** – Concernant les pistes de financement, je ne peux pas aller au-delà de ce que j'ai déjà dit, car la question n'est pas tranchée au-delà de 2021. Ce PLFSS est une première étape.

En réponse à votre première question, les sommes avancées par les Ehpad seront bien remboursées. Cela se fera en deux fois, en octobre et en janvier. Tous les agents des Ehpad seront revalorisés par la branche autonomie, et non pas seulement les agents territoriaux ; cela se fait par dérogation, non de manière pérenne.

En ces temps de crise, on relève beaucoup de demandes de renfort en personnel. Nous avons lancé hier une circulaire auprès de Pôle Emploi pour faciliter les recrutements dans les Ehpad et pour l'aide à domicile. Tous les leviers devront être utilisés, de l'alternance à l'apprentissage, et tous les surcoûts seront pris en charge. Ces établissements doivent le savoir. La réponse à la crise actuelle peut être l'occasion de susciter des vocations.

*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 35.*

#### **Mercredi 28 octobre 2020**

*- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

#### **Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Audition de Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration, et de M. Vincent Mazauric, directeur général, de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) (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.*

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 - Audition de M. Laurent Vachey, inspecteur général des affaires sociales, chargé de la mission de concertation et de propositions relative à la création de la branche autonomie (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 12 h 15.*



## COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

**Mercredi 21 octobre 2020**

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 45.*

### **Communications diverses**

**M. Jean-François Longeot.** – Mes chers collègues, le bureau a approuvé un calendrier de travail pour les prochaines semaines, centré sur les axes du plan de relance qui concernent la commission. Trois matinées d'auditions seront organisées. Deux tables rondes sont programmées la semaine prochaine :

– la première, le 28 octobre, fera le point sur « la mise en œuvre du plan de relance dans les territoires ». Elle réunira la Caisse des dépôts et consignations, la Banque des territoires, l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) et des représentants des élus locaux ;

– la deuxième, le 29 octobre, consacrée à l'hydrogène, rassemblera des professionnels du secteur, des acteurs institutionnels et des experts.

Une matinée d'auditions sur les transports — spécialement la filière automobile — est également prévue le 4 novembre.

Le calendrier de novembre sera chargé. Les auditions budgétaires permettront de faire le point sur les secteurs stratégiques de la commission. Nous entendrons successivement Mme Annick Girardin, ministre de la mer, Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, M. Joël Giraud, secrétaire d'État chargé de la ruralité, M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports, ainsi que Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique.

Concernant nos travaux de contrôle, j'informe la commission de :

– la poursuite du groupe de travail sur l'alimentation durable et locale

Sa composition et ses modalités de fonctionnement vont évoluer. Trois sénateurs référents issus de notre commission poursuivront le travail engagé : M. Frédéric Marchand, rejoint par M. Hervé Gillé, en remplacement de Mme Nelly Tocqueville, et de Mme Kristina Pluchet, ainsi que trois sénateurs référents issus de la commission des affaires économiques, dont la désignation doit intervenir prochainement.

– la création d'une mission d'information sur le transport routier de marchandises

Sa composition devra respecter les équilibres politiques du Sénat. Deux co-rapporteurs (majorité/opposition) seront désignés. Elle s'inscrira dans le cadre des travaux de contrôle de notre commission.

– la mise en place d'un groupe de suivi sur les conséquences du rachat du groupe Suez par le groupe Veolia

Il sera commun avec la commission des affaires économiques et comprendra un binôme de rapporteurs majorité/opposition désigné par chaque commission. Les futures modalités de la distribution d'eau et de la gestion des déchets sont au cœur des préoccupations de notre commission. L'objectif vise à informer les citoyens et les collectivités locales sur les enjeux de cette opération.

Les trois principaux acteurs concernés (Engie, Suez et Veolia) seront entendus. Sur la base de ces auditions, un rapport d'information sera publié, à charge pour le groupe de suivi de poursuivre ses travaux tout au long d'une opération qui doit se dérouler sur dix-huit mois et de continuer son travail d'information devant les deux commissions, à échéances régulières, par le biais de communications.

Un déplacement est également prévu, si les conditions sanitaires le permettent, pour faire un point sur l'état d'avancement du projet de construction de canal grand gabarit « Canal Seine Nord Europe ».

Nous devons à présent désigner nos rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2021. Au cours de la réunion de notre bureau, le principe d'une répartition des avis budgétaires à la proportionnelle des groupes représentés a été approuvé. Comme notre commission présente un nombre d'avis budgétaires limité à neuf, correspondant aux missions relatives à nos compétences, les plus petits groupes ne peuvent se voir attribuer un avis. Les rapports budgétaires se répartissent de la manière suivante : quatre avis pour le groupe Les Républicains, deux pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, deux pour le groupe Union Centriste et un pour le groupe Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants.

**Audition de MM. Sébastien Gros, responsable des affaires publiques, Clément Lelong, chargé des initiatives environnementales, et Olivier Knoepffler, responsable des relations clients - Apple France**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous recevons aujourd'hui trois personnalités issues de la société Apple France : Sébastien Gros, Clément Lelong et Olivier Knoepffler. Je les remercie d'avoir accepté notre invitation. Il est essentiel que les géants du numérique puissent s'exprimer devant le Parlement français et rendre compte de leurs activités, qui sont devenues incontournables dans l'élaboration de nos politiques publiques.

En janvier, notre commission a engagé des travaux sur la question de l'empreinte environnementale du numérique. Après plusieurs semaines d'auditions, la mission d'information a publié fin juin un rapport regroupant 25 recommandations. Une proposition de loi visant à réduire l'impact environnemental du numérique a été déposée la semaine passée. Notre commission clôture aujourd'hui les travaux de la mission d'information en entendant Apple puis Google.

L'activité d'Apple couvre aujourd'hui l'ensemble du spectre du numérique. Outre les ordinateurs, ce groupe occupe une place importante dans le marché du *smartphone*. Leader pour les montres connectées, il est aussi présent dans le marché des boîtiers TV et s'est

attaqué récemment au domaine de la domotique. Il conçoit également des logiciels et des services numériques.

La place prépondérante qu'occupe votre société dans l'industrie du numérique nous amène naturellement à échanger avec vous sur l'impact environnemental du secteur. Pouvez-vous présenter les actions engagées ou envisagées par Apple afin de « verdir » son activité ?

**M. Sébastien Gros, responsable des relations institutionnelles, Apple France.** – Je vous remercie. Mesdames et Messieurs les Sénateurs. Je tiens, pour commencer, à vous faire part de notre satisfaction d'être présents devant vous aujourd'hui. Nous n'avons pas si fréquemment l'occasion de vous rencontrer et d'expliquer notre activité. C'est pourquoi nous souhaitions saisir cette opportunité.

Permettez-moi toutefois d'exprimer le regret de ne pas avoir pu être entendus plus tôt en amont de l'élaboration du rapport de la mission d'information. J'espère vous convaincre aujourd'hui que nos propos auraient pu nourrir vos réflexions pour sa rédaction et pour la proposition de loi sénatoriale déposée la semaine dernière.

En France, nous avons parfois le sentiment de ne pas être suffisamment entendus par les parties prenantes, alors que nous sommes un acteur majeur de l'investissement en matière environnementale dans le numérique. Il importe que vous en preniez la mesure et connaissiez nos réalités industrielles.

D'aucuns opposent l'environnement et le numérique. Nous croyons au contraire, chez Apple, que l'un ne va pas sans l'autre. Ces deux écosystèmes vont de pair. Le numérique permet d'accomplir de considérables progrès en matière environnementale. Apple est l'une des entreprises au monde les plus engagées sur le sujet.

Votre rapport cite le président de l'Ademe qui considère que l'empreinte environnementale du numérique est un « impensé ». C'est précisément l'inverse chez Apple. L'environnement est au cœur de nos valeurs, de la conception de nos produits, de notre *design* et de nos chaînes de production.

Nous sommes reconnus pour cet engagement à l'échelon international et à l'échelon local. Nous participons en France aux travaux de Tech for Good. Nous sommes invités, chaque année, à partager nos annonces en matière environnementale. Paradoxalement, nous avons néanmoins le sentiment que l'administration, le Gouvernement, voire le Parlement, méconnaissent nos réalisations et n'entendent pas nos messages.

Compte tenu de nos engagements, nous devrions être considérés comme un partenaire légitime et nécessaire pour nourrir la réflexion sur les politiques publiques de demain, et non comme des suspects *a priori*, des acteurs industriels qui ne se soucieraient pas des questions environnementales.

Un certain nombre de ces sujets, d'une extrême complexité, nécessitent enfin d'être mis en œuvre à l'échelon européen. Quelques décisions peuvent parfois générer des « effets de bord ». Nous insistons à ce titre pour que vous puissiez accéder à des études complémentaires et plus approfondies sur l'environnement et le numérique. Je cède à présent la parole à Clément Lelong pour parler de nos initiatives environnementales.

**M. Clément Lelong, chargé des initiatives environnementales,**

**Apple France.** – L'équipe « initiatives environnementales » à laquelle j'appartiens couvre l'Europe, le Moyen-Orient, l'Inde et l'Afrique. Je possède une vingtaine d'années d'expérience sur le sujet environnemental. J'ai rejoint Apple en 2008. Mon expertise porte plus particulièrement sur l'économie circulaire. Je souhaiterais vous présenter les actions que nous menons pour répondre à l'objectif de cette proposition de loi.

Notre approche se veut holistique, globale et systémique. Elle répond notamment à trois grandes priorités. La première est la lutte contre le changement climatique. La seconde encourage l'innovation dans le domaine d'une chimie plus intelligente afin de garantir la sûreté de nos produits pour ceux qui les fabriquent et ceux qui les utilisent. La troisième vise la préservation de nos ressources terrestres grâce à l'économie circulaire.

La lutte contre le changement climatique, qui correspond au début de ce cheminement, comprend l'utilisation d'énergies renouvelables, la promotion de l'efficacité énergétique, dans nos produits comme dans nos processus, ainsi que l'investissement dans des projets visant à éliminer le carbone de l'atmosphère.

En la matière, nous avons accompli des progrès significatifs depuis plus d'une décennie. Ils ont jeté les bases d'un engagement ambitieux qui vise à atteindre la neutralité carbone d'ici à 2030 pour tout le cycle de vie du produit. Nous prenons ainsi vingt ans d'avance sur l'obligation faite aux entreprises par les accords de Paris.

Pour atteindre cet objectif, nous devrons mener un travail acharné et miser sur des innovations radicales. Nous n'avons toutefois pas le choix pour affronter la menace du changement climatique. Notre stratégie se concentre ainsi sur la réduction, autant que possible, de notre empreinte carbone globale, ainsi que sur la capture du carbone restant. Elle est basée sur cinq piliers :

– la conception à faible teneur en carbone, qui suppose le passage à des matériaux bas carbone et l'amélioration des processus de fabrication ;

– l'efficacité énergétique : l'énergie la plus propre est celle que nous n'utilisons pas. Il s'agit d'intégrer l'efficacité énergétique dans nos produits, *via* des chargeurs et des composants plus efficaces, des logiciels qui optimisent la gestion de l'énergie et maximisent le cycle de vie des batteries ;

– le passage à l'énergie renouvelable, qui concerne toutes nos opérations, mais aussi nos activités de production ;

– la réduction des émissions directes : dans le cas où la demande pour un procédé ou un matériau spécifique ne peut être réduite, nous évitons les émissions de gaz à effet de serre grâce à des solutions technologiques ou en passant à des combustibles à faible émission de carbone et toujours non fossiles ;

– la captation et l'élimination du carbone, notamment *via* les solutions fondées sur la nature et sur la protection des écosystèmes mondiaux.

Notre travail débute par une mesure détaillée de notre empreinte carbone globale. Sur l'exercice 2019, elle s'élevait à un plus de 25 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>. Nos opérations, qu'elles concernent nos bureaux, nos magasins ou nos centres de données, sont déjà alimentées en énergie 100 % renouvelable depuis 2018, dans les 43 pays où nous sommes

présents. 76 % de l'empreinte carbone est liée à la phase de fabrication, 14 % à la phase d'utilisation et 5 % seulement à la phase de transport.

Notre objectif vise à faire passer toute l'électricité utilisée dans notre chaîne d'approvisionnement à une énergie 100 % renouvelable d'ici à 2030. Un portail dédié nous permet de partager notre expérience et d'offrir des formations et des outils à nos fournisseurs qui souhaitent passer à l'énergie propre.

Nous avons déjà enregistré des progrès avec 8 gigawatts (GW) d'engagement dans notre chaîne d'approvisionnement contre 2,7 GW opérationnels en 2019. Parmi nos fournisseurs, 71 se sont déjà engagés à utiliser 100 % d'énergie renouvelable pour leur production à destination d'Apple. En France, tel est le cas d'Arkema, de Solvay et de STMicroelectronics ; en Asie, de Hon Hai (Foxconn), Pegatron et Wistron.

L'élimination du carbone constitue un autre domaine d'innovation. Depuis 2015, Apple protège et restaure des forêts, des zones humides, des mangroves et des prairies. Des programmes, aux États-Unis, en Chine, au Kenya et en Colombie, jouent un rôle clef pour compenser les émissions liées à la phase d'utilisation des produits. Depuis 2015, Apple a réduit son empreinte carbone de 35 %.

Nous sommes ainsi parvenus à découpler notre empreinte carbone de la croissance de nos produits. Nous avons également réduit la consommation énergétique moyenne de nos produits de 73 % depuis 2009. Je ne traiterai pas de la chimie intelligente. Elle ne constitue pas notre priorité pour l'audition d'aujourd'hui. Nous y reviendrons si vous le souhaitez.

Je traiterai à présent des ressources terrestres et de l'économie circulaire. Apple s'est assigné l'objectif de fabriquer un jour ses produits en utilisant uniquement des matériaux recyclés ou renouvelables. Pour y parvenir, nous devons transformer la chaîne d'approvisionnement traditionnelle.

Si elle demeure linéaire, de nouvelles matières premières sont continuellement extraites tandis que les éléments issus d'anciens produits ne sont pas toujours recyclés. Nous envisageons un avenir dans lequel nos appareils seraient fabriqués suivant un modèle d'approvisionnement circulaire afin d'éliminer notre dépendance à l'exploitation minière.

L'analyse de l'impact social et environnemental des 45 matières premières présentes dans nos produits nous a permis d'identifier 14 matériaux prioritaires, dont des terres rares. Ils représentent environ 90 % de la masse expédiée par Apple sur l'exercice 2019. Ce travail nous a permis d'accomplir des progrès considérables.

Le moteur haptique des iPhone 11 et 12 est ainsi conçu à partir de terres rares recyclées à 100 %. Il s'agit d'une première dans l'industrie des *smartphones*. Autre exemple, le MacBook Air 13 pouces à écran Retina recèle plus de 40 % de contenu recyclé, y compris son boîtier en aluminium. L'empreinte carbone de ce produit a ainsi déjà été réduite de près de 50 %.

Dès 2018, nous fabriquions nos emballages à partir de fibres de bois gérées de manière responsable. Cependant, comme nous ne voulions pas priver le monde de cette ressource, nous avons cherché à la protéger en souscrivant au principe d'additionnalité.

Nous nous sommes associés à *The Conservation Fund* pour acheter 15 000 hectares de forêt aux États-Unis et plus de 400 000 hectares en Chine. Nous avons

ainsi créé un processus en circuit fermé pour le papier. Nous réinjectons autant de fibre de bois dans la chaîne d'approvisionnement mondial que nous en utilisons.

De même, nous employons aujourd’hui de l’étain recyclé à 100 % dans les soudures des cartes-mères de 23 produits. Le plastique a aussi pratiquement disparu de notre gamme et de nos emballages. Parmi 100 composants, 46 % de nos plastiques étaient recyclés en 2019. Nous cherchons donc à changer la façon dont notre industrie fonctionne en passant d’un mode linéaire à un mode circulaire.

La durabilité est tout aussi importante que l’utilisation de matériaux recyclés. Les appareils durables sont meilleurs pour la planète et représentent une décision intelligente pour nos clients. C’est pourquoi nous visons à créer des machines qui supportent l’usage quotidien et dont les besoins d’entretien et de réparation sont réduits.

Nos *designs* sont optimisés en fonction de cet objectif de durabilité. À cette fin, nos ingénieurs testent la fiabilité de nos appareils en leur faisant subir une chute, en les exposant à une chaleur ou un froid extrême, en les mettant en contact avec des liquides, etc. Apple conçoit donc ses produits pour durer en veillant à leur solidité, en les maintenant à jour et en offrant un service de réparation accessible.

La réparabilité n’est qu’une des nombreuses stratégies pour prolonger la vie d’une machine. La longévité des appareils doit être considérée de manière holistique. Cela étant, si un passage par le service après-vente (SAV) est nécessaire, les réparations les plus sûres sont celles qui utilisent des pièces d’origine et sont effectuées par un technicien formé et certifié.

Pour offrir aux clients plus d’options, Apple a également récemment lancé un programme IRP (*Independent Repair Provider*), qui donne la possibilité aux réparateurs indépendants d’accéder aux mêmes pièces, outils et formations que nos dépanneurs agréés. L’adhésion à ce programme est gratuite.

Notre approche garantit ainsi que nos appareils durent le plus longtemps possible et limite l’achat de nouveaux terminaux. Cependant, nous avons également développé des solutions pour récupérer les matériaux, notamment quand ils sont précieux, comme les terres rares, et nous assurer qu’ils peuvent être recyclés.

Nous disposons d’un programme de reprise dit *Apple Trade In*. Il vise à faire recirculer les appareils fonctionnels en prolongeant leur cycle de vie et à les recycler gratuitement s’ils sont définitivement en panne.

À cette fin, nous avons créé un robot dénommé *Daisy*. Il est destiné à nous aider à démonter les appareils et à récupérer les matériaux qu’ils contiennent. Il peut démanteler jusqu’à 1,2 million d’iPhones par an et peut automatiquement identifier quinze modèles différents.

Nous disposons de deux *Daisy*, l’un aux États-Unis et l’autre aux Pays-Bas. Le travail de ce robot permet à plus de matériaux de retourner sur le marché du recyclage avec un taux de pureté plus élevé. Nous récupérons ainsi le cobalt des batteries.

Cette année, un nouveau robot, dénommé *Dave*, est également entré en service. Il démonte le moteur haptique de l’iPhone pour mieux récupérer les terres rares, mais aussi le tungstène ou l’acier.

Nous réfléchissons également beaucoup à la manière dont nous utilisons la ressource en eau. La première étape consiste à comprendre comment et quand nous l'exploitons afin de prioriser nos efforts dans les domaines qui en ont le plus besoin. Cet effort suppose d'augmenter l'efficacité de nos activités, avec une utilisation accrue d'eau recyclée, mais aussi une collaboration renforcée avec nos fournisseurs.

Par exemple, pour notre centre de données de Prineville dans l'Oregon, nous avons construit un système de récupération et de stockage de l'eau de plus de 800 millions de litres.

Pour soutenir ces efforts, nous avons également émis un total de 4,7 milliards de dollars d'obligations vertes, dont 2,2 milliards seront alloués à l'atteinte de notre objectif climatique.

Apple aborde ainsi la question environnementale de façon holistique, globale et systémique. Elle est totalement engagée dans la lutte contre le changement climatique, ainsi que dans le développement d'une économie circulaire et plus durable. Je vous remercie d'avoir pris le temps de nous écouter et suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Un rapport d'information, rédigé par notre ancienne collègue Marie-Christine Blandin, montre que les Français conservent par-devers eux près de 100 millions de téléphones mobiles usagés. Alors qu'environ 25 millions de portables sont vendus chaque année à nos concitoyens, quelle politique Apple envisage-t-elle de mettre en œuvre pour inciter les consommateurs à rapporter ces *smartphones* en vue de leur recyclage ?

**M. Clément Lelong.** – Monsieur le sénateur, je vous remercie pour cette question. J'en profite pour vous rappeler que nous nous étions rencontrés, à la fin de l'année 2019, pour la présentation d'un rapport, coécrit avec l'AFNUM (Alliance Française des Industries du Numérique), qui présentait justement des pistes pour accroître la collecte des téléphones portables. Ce problème se pose à l'ensemble de notre industrie. Nous souhaitons récupérer davantage de mobiles en fin de vie.

Nous avons développé un programme, *Apple Trade In*, qui permet de faire reprendre son ancien appareil, en obtenant un crédit d'achat, ou de le faire recycler gratuitement. Nous encourageons évidemment cette démarche. Cela étant, il convient d'avoir plusieurs considérations présentes à l'esprit.

Premièrement, nos produits, du fait de leur design robuste, fiable et durable, durent longtemps. Ils conservent aussi une valeur supérieure à la concurrence pendant une durée plus longue. Ils ont ensuite jusqu'à quatre vies. Or, même quand ils arrivent en fin de vie, certains de leurs composants, qui ont de la valeur, sont récupérés par divers acteurs pour alimenter le marché de la réparation. Ainsi nos produits ne finissent-ils pas dans les systèmes de collecte classique.

Deuxièmement, nous sommes confrontés à un phénomène comportemental. Le consommateur manque d'information et d'éducation sur l'impact environnemental d'une non-restitution de son téléphone. Il convient donc de travailler sur la communication, mais aussi de rendre accessible la solution de retour du produit. Nous avons mis en place à cette fin un programme dans nos boutiques et par voie postale.

Troisièmement, l'utilisateur, encore plus chez Apple, éprouve un attachement émotionnel à l'égard de son matériel informatique, notamment son *smartphone*. Nos clients ne sont donc pas prêts à rendre leurs équipements sans une contrepartie. C'est pourquoi nous mettons en place des incitations qui ne sont pas seulement financières. Aucun acteur n'a réussi à résoudre cette problématique. Nous entendons toutefois y parvenir pour développer une économie circulaire.

**M. Olivier Knoepffler, responsable des relations clients, Apple France.** –

Le SAV représente un élément clef du succès d'Apple aujourd'hui. Il est indispensable à l'amélioration continue des produits puisque nous sommes en relation très forte avec l'ingénierie. Notre objectif majeur vise à être au plus près des utilisateurs, à répondre à leurs questions et à résoudre rapidement leurs problèmes.

Nous suivons la satisfaction du client au quotidien pour progresser et adapter notre approche après-vente au marché local. Elle constitue un aspect fondamental de la fidélisation du public. Ma mission première consiste à coordonner au mieux le service et le support.

Concernant le service, nous nous appuyons aujourd'hui sur plus d'une centaine de centres de services de proximité. Ils sont situés dans toute la France, y compris dans les territoires ultramarins. Ils accueillent tous les consommateurs d'Apple, que leurs produits soient sous garantie ou hors garantie, avec ou sans rendez-vous.

Vous noterez que j'utilise le terme de *services* et non de *réparation*, car nos centres sont souvent bien plus qu'un centre de maintenance. Ils apportent une solution additionnelle en aidant les consommateurs à utiliser ces derniers. Nous nous appuyons souvent sur leurs connaissances et leurs compétences pour développer nos services.

Ce réseau de centres de services de proximité est soutenu par les petites et moyennes entreprises régionales. Nous disposons continuellement d'environ 1 000 techniciens Apple dans tout le pays. Par exemple, une société créée il y a une décennie, en Champagne-Ardenne, compte aujourd'hui une dizaine de centres : à Reims, Thionville, Versailles et dans les Hauts-de-France. Il en va de même dans le Sud-Ouest.

En complément de ce réseau, une trentaine de sites accueillent des sociétés, des opérateurs et des revendeurs afin de les aider à délivrer le service attendu pour les produits Apple. Ces grandes entreprises françaises sont notamment implantées dans le Pas-de-Calais et en Bretagne.

Comme le mentionnait Clément Lelong, nous avons lancé, cet été, un nouveau programme de service pour les réparateurs indépendants qui souhaitaient accéder à nos formations, nos outils et nos pièces détachées d'origine pour la réparation hors garantie.

La démarche est importante pour la sécurité des techniciens et des utilisateurs, spécialement pour lutter contre la contrefaçon. Plus d'une centaine d'entreprises françaises ont postulé à ce programme. Une trentaine sont déjà en activité ou sur le point de l'être. En plus de ces solutions de proximité, nos collègues des vingt magasins Apple nous permettent d'assurer un maximum de service.

Concernant le support, de nombreux conseillers français sont disponibles dans une multitude de centres d'appel. Deux sites sont situés en France : à Poitiers et à Valence. Ils

filtrent les demandes des consommateurs en s'efforçant de les renseigner au mieux. Si le client a besoin d'une réparation, ils les orientent vers un centre de services de proximité.

En lien avec l'économie circulaire, toutes les pièces détachées qui sont échangées et réparées sont collectées par Apple et stockées dans nos entrepôts afin de prendre part au recyclage. *Daisy* et *Dave*, dont il était question précédemment, permettent de réparer des cartes-mères et des disques, de recycler des composants dans les batteries comme le cobalt.

En outre, nos centres de services et nos partenaires mettent à disposition des pièces détachées pendant cinq ans afin de conférer plus de durabilité à nos produits. Apple est, me semble-t-il, l'un des meilleurs de son industrie sur ce plan.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie. Je cède la parole à nos deux co-rapporteurs, Guillaume Chevrollier et Jean-Michel Houllegatte.

**M. Guillaume Chevrollier.** – Les terminaux représentent environ 80 % de l'empreinte environnementale du numérique en France, dont 70 % pour la seule phase de fabrication. C'est pourquoi notre rapport propose de limiter leur renouvellement et leur obsolescence. Apple sait agir, en matière de marketing, pour susciter l'envie de nos concitoyens de renouveler leur matériel, spécialement leurs téléphones, et disposer des dernières technologies. Il convient toutefois d'évoquer également une obsolescence matérielle. Les usagers sont bien souvent contraints de renouveler leurs appareils en raison de pannes ou de performances dégradées.

Un délit d'obsolescence programmée a été créé en 2015. Il est puni de deux ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende. Il se définit par le recours à « *des techniques par lesquelles un metteur sur le marché vise à réduire délibérément la durée de vie d'un produit pour en augmenter le taux de remplacement* ». À ce jour, aucune condamnation n'a été prononcée sur ce fondement. Pourtant, de l'avis de plusieurs associations de protection de consommateurs, la pratique demeure largement répandue en raison du caractère peu dissuasif de la rédaction actuelle de cet article du code la consommation.

La difficulté consiste en effet à prouver l'intentionnalité de la réduction de la durée de vie du produit. C'est pourquoi nous considérons qu'une réécriture de cet article est indispensable. De nombreux acteurs partagent ce constat, notamment le Conseil national du numérique. Quel regard portez-vous sur cette proposition ? Une lutte renforcée contre l'obsolescence programmée n'est-elle pas de nature à donner un avantage comparatif aux fabricants les plus vertueux ?

L'obsolescence logicielle conduit quant à elle à un renouvellement accéléré des applications et systèmes d'exploitation susceptible de dégrader les performances des terminaux. Elle constitue en cela une forme d'obsolescence programmée poussant le consommateur à renouveler son *smartphone* ou son ordinateur pour pouvoir utiliser les dernières versions de logiciels. Plusieurs articles de notre proposition de loi visent à mieux lutter contre cette pratique, en dissociant notamment les mises à jour de sécurité, et à instaurer un droit à la réversibilité. Quelles sont vos réflexions et vos préconisations en la matière ?

**M. Jean-Michel Houllegatte.** – Nous ne condamnons pas le numérique. Nous sommes parfaitement conscients de ses externalités positives. Cependant, si rien n'est fait, sa part dans l'empreinte carbone de notre pays augmentera considérablement, parce que la quantité de données mobiles double tous les trois ans et que les terminaux se multiplient.

La durée de vie d'un *smartphone* s'établit en moyenne à 23 mois par utilisateur. Notre rapport ne propose pas de changer de modèle économique en passant d'une économie de la propriété à une économie de la fonctionnalité. Envisagez-vous une telle évolution de votre côté, c'est-à-dire le passage de l'achat à la location des terminaux ?

Vous avez évoqué une dimension « affective » liée à la propriété. Est-ce parce que le *smartphone* est un véritable « doudou » ou que les utilisateurs ont peur de ne pas récupérer les données présentes dans leur appareil ?

Notre rapport propose d'allonger le délai de garantie et de conformité de deux à cinq ans pour les terminaux numériques. Le Royaume-Uni et la Norvège appliquent déjà cette disposition. Qu'en pensez-vous ?

Vous avez aussi évoqué le *trade-in*. Quelle part de votre activité représente-t-il ? Comment entendez-vous inciter les consommateurs à rapporter leur matériel et stimuler le remploi ?

**M. Clément Lelong.** – Concernant l'empreinte environnementale des terminaux, tous nos produits, depuis plus de dix ans, disposent de fiches qui précisent cet impact. Elles sont disponibles sur notre site Internet.

Par exemple, l'empreinte carbone s'élève à 86 kg de CO<sub>2</sub> pour le nouvel iPhone 12 Pro Max, à 70 kg de CO<sub>2</sub> pour l'iPhone 12, à 174 kg de CO<sub>2</sub> pour le MacBook Air Retina. Pour chaque phase de la vie du produit, nous menons une analyse très détaillée. Les données relatives à notre empreinte carbone sont revues, auditées et certifiées par le Fraunhofer Institute en Allemagne.

Comme je l'indiquais précédemment, la phase de fabrication présente un très fort impact puisqu'elle correspond à 76 % de notre empreinte carbone. Son élimination constitue une part importante de notre engagement pour 2030. Nous souhaitons aussi supprimer les émissions liées à la phase d'utilisation, d'où la problématique de la compensation.

Vous évoquiez une durée de vie moyenne de 23 mois pour un iPhone. La première vie d'un iPhone est plus longue. En outre, cet iPhone a une deuxième, puis une troisième vie. Pour mesurer l'impact environnemental total, il faut considérer les *smartphones* en général sur l'ensemble de cycle de vie du produit. La durée de vie d'un iPhone est bien supérieure aux chiffres que vous mentionnez.

**M. Sébastien Gros.** – Nous serions curieux de connaître l'organisme qui vous a communiqué ce chiffre de 23 mois. Nous savons d'expérience que cet élément est difficile à déterminer.

**M. Jean-Michel Houllegatte.** – Quelle est la durée de la garantie totale d'un produit ? Je pense notamment à un *smartphone* reconditionné.

**M. Sébastien Gros.** – La question est abordée dans la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC), sur laquelle nous travaillons actuellement. Je laisse Olivier Knoepffler vous répondre.

**M. Olivier Knoepffler.** – J'ignore quelles sont les dispositions au Royaume-Uni, où vous disiez que la garantie a été portée à cinq ans. Concernant nos produits, vous faites

référence à des équipements « reconditionnés ». Ils sont donc manipulés par un industriel tiers qui les assortit lui-même d'une autre durée de garantie.

Le reconditionnement constitue pour nous un sujet annexe par rapport à la réparation. Afin de renforcer la réparabilité de nos produits, nous rendons les batteries disponibles pendant cinq ans, dans la mesure où cet élément est le plus actif et meurt le plus vite.

Nous nous efforçons aussi de maximiser l'accès des consommateurs à des interlocuteurs pour faire réparer leur matériel. Pour le moment, nous travaillons sur un cycle de cinq ans. Nous ne nous interdisons cependant rien en la matière.

**M. Sébastien Gros.** – Par ailleurs, les propositions que nous formulons sont exactement les mêmes que celles proposées par les rapporteurs du CGDD (Commissariat général au développement durable). Nous travaillons avec cette direction, ainsi qu'avec l'AFNUM et avec Syntec Numérique.

Un rapport doit être publié, à la fin de l'année prochaine, dans le cadre de la loi AGEC. Étant donné la complexité du sujet, il est compliqué de vous répondre, alors que ces discussions sont en cours. Vous avez pu prendre la mesure de notre engagement en la matière.

La question est celle de l'impact de cet engagement pour l'ensemble de la chaîne industrielle. Traiter du rapport entre le numérique et l'environnement suppose de parler d'écosystème. C'est pourquoi il est difficile de désigner un industriel ou un acteur spécifique comme étant responsable de l'ensemble de la chaîne de cet écosystème. Tel est notamment le cas pour le logiciel.

Concernant l'obsolescence programmée, elle constitue un délit, comme vous l'avez rappelé. À ma connaissance, aucun industriel ne l'a perpétré ni n'a l'intention de le commettre. Nous sommes assez étrangers à ce sujet. Les associations environnementales ont leur légitimité et jouent un rôle de lanceur d'alerte que nous respectons. Cela étant, quand elles mettent en exergue ce phénomène, elles ne s'appuient pas, concernant Apple, sur des réalités matérielles et industrielles correspondant à nos actions.

Permettez-moi d'insister sur ce point. L'obsolescence programmée n'existe pas chez Apple. En tant que membre de l'AFNUM, j'estime également qu'elle n'existe pas non plus, à ma connaissance, chez les autres industriels.

Quant à l'obsolescence logicielle, de quoi parlons-nous exactement ? Une étude démontre-t-elle la réalité de cette situation ? Je vous invite, comme le préconise le rapport de la loi AGEC, à solliciter un organisme qui puisse rassembler des éléments factuels. Il est nécessaire d'objectiver ces sujets complexes et sensibles.

Concernant Apple, nos logiciels sont intégrés. La durabilité du matériel en tant que terminal est en conséquence liée à la durabilité du programme. D'autres fabricants de téléphones utilisent en revanche un OS (*Operating System*) d'une autre marque.

Qui est dès lors responsable du fabricant ou de l'éditeur de logiciel ? L'interrogation ne concerne donc pas Apple. Cela étant, faire porter la responsabilité sur un seul acteur semble extrêmement compliqué. Encore une fois, il s'agit d'un écosystème avec

un système d'exploitation, avec d'autres terminaux liés au téléphone, avec des applications publiées par des éditeurs tiers.

Prenons l'exemple d'un téléphone acheté en 2012. En 2020, chez Apple, il fonctionne toujours très bien. Cela étant, beaucoup d'innovations ont vu le jour dans l'intervalle. Ainsi, ce téléphone acquis en 2012 n'a pas les capacités matérielles de fonctionner demain avec la 5G.

S'agissant d'Apple, nous veillons à ce que nos utilisateurs puissent utiliser leurs *smartphones* le plus longtemps possible d'un point de vue matériel et logiciel. Nous procémons à des mises à jour dont nous détaillons le contenu et qui permettent normalement d'accéder à toutes les fonctionnalités natives ou tierces.

**Mme Marta de Cidrac.** – Vous avez indiqué travailler actuellement sur la loi AGEC. J'ignore si vous avez eu des entretiens avec nos homologues de l'Assemblée nationale. Pour ma part, en tant que rapporteur pour le Sénat, je n'ai pas eu le plaisir de vous rencontrer et suis toujours dans l'attente de réponses de la part de votre entreprise.

Vous mettiez également en question l'estimation de durée de vie d'un *smartphone* à 23 mois que fournit notre rapport. Pouvez-vous préciser votre propos ? Quand un appareil commence-t-il et cesse-t-il de vivre selon vous ?

À l'issue de nos réflexions, nous proposons aussi une TVA de 5,5 % pour les réparations. Qu'en pensez-vous ? Les terminaux d'Apple peuvent être réparés assez rapidement, mais le SAV est assez onéreux. Quelle est votre politique commerciale pour inciter à la réparation ?

**M. Stéphane Demilly.** – J'ai apprécié votre intervention sur les cinq piliers vertueux, notamment les mesures de compensation environnementale mises en œuvre au Kenya. Cela étant, plus un acteur développe de mesures de compensation environnementale, plus il reconnaît implicitement avoir causé des dégâts environnementaux en amont. Vous avez mentionné un total de 25 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>. Quel organisme a calculé ce montant ?

Un *smartphone* est composé de plus de soixante-dix matériaux différents et consommerait à lui seul environ 10 % de la production mondiale annuelle de cobalt. Or 50 % du cobalt, selon un récent rapport d'Amnesty International, vient du Congo-Kinshasa où 40 000 enfants travaillent dans les mines. Vous assurez-vous de l'absence de travail infantile dans vos chaînes d'approvisionnement ? En outre, monsieur Lelong, vous avez parlé de terres rares recyclées à 100 %. Je ne saisis pas votre propos.

**M. Hervé Gillé.** – Peut-on distinguer la production des usages ? Votre entreprise s'engage-t-elle sur l'évaluation de sa responsabilité sociétale ? Par exemple, une norme AFNOR permet d'évaluer l'impact sur les usages. Elle offre notamment un cadre méthodologique pour l'atteinte des objectifs de réduction de l'empreinte carbone. Avez-vous entrepris une telle démarche ?

Par ailleurs, vous avez très longuement détaillé vos efforts en matière de production. Souhaitez-vous également développer une approche didactique ou pédagogique pour essayer de limiter l'impact au niveau des usages ?

**M. Éric Gold.** – Monsieur Gros, votre société crée et commercialise des produits grand public. Pour près de 15 millions de nos compatriotes, on peut dire que la sobriété

numérique est imposée dans la mesure où ils sont placés dans une situation d'illectronisme, c'est-à-dire qu'ils éprouvent des difficultés à utiliser ces outils numériques.

Pourtant le numérique est porteur de promesses d'inclusion, d'accroissement des connaissances, etc. L'impact environnemental ne peut ainsi être envisagé sans prendre en compte l'aspect social.

L'actuelle dématérialisation généralisée des services publics laisse à l'abandon bon nombre de nos concitoyens incapables de réaliser la moindre démarche en ligne. Comment intégrez-vous les difficultés des utilisateurs dans la conception de vos produits ?

**M. Clément Lelong.** – Concernant la durée de vie moyenne d'un *smartphone*, nous savons, grâce à des études internes et à différents organismes, qu'elle est bien supérieure à 23 mois pour la première vie d'un iPhone et même pour sa deuxième vie. Elle dure un peu plus du double.

Ce chiffre de 23 mois s'applique peut-être à nos compétiteurs, mais pas à Apple. Quoi qu'il en soit, on parle de la première vie et certainement pas de la seconde ni de la troisième vie qui arrivent après le reconditionnement.

L'allongement de la durée de vie des produits procède partiellement de la capacité à les réparer avec des services et des pièces de qualité. L'accès à ces prestations doit être facilité. C'est pourquoi, sans que je puisse faire état d'une position officielle, je ne pense pas qu'Apple s'opposerait à la réduction de la TVA sur ce genre de service.

S'agissant des limites de la compensation, notre objectif premier vise à éliminer nos émissions directes de carbone quand cela est possible, notamment par l'utilisation d'énergies renouvelables durant la phase de fabrication. Cela étant, nous ne contrôlons pas une partie du cycle de vie. Je veux parler de la phase d'utilisation.

Elle est ainsi beaucoup plus importante pour un utilisateur aux États-Unis que pour un utilisateur en France. Néanmoins, même dans notre pays, avec un parc nucléaire conséquent, la phase d'utilisation génère indéniablement des émissions de CO<sub>2</sub>. Or nous ne disposons pas de solutions pour éliminer ces émissions.

C'est à ce niveau qu'interviennent les projets de captation et de compensation. Ils ne constituent pas une solution miracle, mais permettent d'amoindrir l'impact en CO<sub>2</sub> durant cette phase de vie du produit. Notre empreinte carbone globale s'élève à 25,1 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> sur l'exercice 2019.

Une équipe d'ingénieurs est dédiée à ce calcul pour l'entreprise et les produits. Nous privilégions les données primaires pour établir ces chiffres. Ils sont audités par le Fraunhofer Institute depuis une dizaine d'années. Cet organisme est l'un des consultants qui participent à l'élaboration du label Durabilité.

Concernant les terres rares recyclées à 100 %, la problématique tient au fait que les technologies de recyclage actuelles sont majoritairement basées sur le broyage. Elles ne sont donc pas suffisamment « fines » pour aller chercher des matériaux dans des quantités infimes, puisque nous utilisons de très faibles volumes de terres rares.

Nous sommes néanmoins conscients des problèmes environnementaux posés par leur extraction et leur raffinage. C'est pourquoi nous ne nous satisfaisons pas du *statu quo* et

avons lancé, il y a plusieurs années, des projets de R&D pour développer notre propre technologie.

Apple assure du démantèlement et du recyclage. C'est la raison pour laquelle nous avons créé *Daisy*. Elle démonte de façon automatisée les iPhone pour cibler les composants qui contiennent les matériaux qui nous intéressent, dont les terres rares. *Dave* procède ensuite à leur prélèvement. Pour le moment, son travail porte uniquement sur le moteur haptique et les aimants.

Nous travaillons également avec des prestataires en aval pour procéder à de l'affinage sans dégrader la qualité des autres matériaux. Cette approche ultrafine nous permet d'arriver à des taux de pureté de 100 %.

100 % des terres rares que nous utilisons dans le moteur haptique sont issues des « boucles fermées » créées grâce au programme de reprise, au démontage automatique avec *Daisy*, au ciblage avec *Dave* et avec nos partenaires en Allemagne. Pour accomplir un travail sérieux, nous n'avons pas d'autres choix que de procéder matériau par matériau et substance par substance.

Cette démarche, engagée depuis une décennie, inclut également le cobalt. Ce métal pose des problèmes environnementaux, mais aussi sociaux dans la mesure où il est souvent extrait dans des zones de conflit. C'est pourquoi nous accordons la priorité au recyclage et entendons poursuivre dans cette approche.

Concernant *Apple Trade In*, ce programme correspond à une demande de nos clients. Il présente en outre un intérêt commercial dans la mesure où il permet aussi à nos produits d'être plus accessibles.

Ce programme est en mutation constante afin de déclencher chez les consommateurs le geste de retour de leur ancien terminal. En 2019, nous avons collecté près de 8 millions d'appareils. La tendance s'accélérerait jusqu'à la crise du Covid-19 qui nous a malheureusement contraints à fermer beaucoup de magasins. Nous continuons à concentrer nos efforts sur ce point.

**M. Olivier Knoepffler.** – Je souhaite préciser que de nombreux partenaires français sont aussi associés au programme *Apple Trade In*. Concernant les pièces détachées, vous avez parlé, madame la sénatrice, de durabilité et de réparabilité. Comme l'a souligné Clément Lelong, nous avons pour objectif de créer des produits durables.

Nous sommes toutefois confrontés à des problèmes en matière de technologie et de design. Les dernières générations, qui sont étanches, présentent ainsi des difficultés particulières. Quoi qu'il en soit, il faut que les intervenants disposent d'une véritable connaissance du produit afin de sécuriser au maximum le consommateur lors de sa réparation. Concernant nos coûts, ils sont connus. Ils figurent sur l'Apple Store.

Nous vendons également des pièces à la centaine de partenaires que nous comptons en France. Ceux-ci décident ensuite de leurs propres tarifs. Ils varient en conséquence d'un endroit à l'autre. Il est difficile pour moi de les commenter. L'indice de réparabilité, dont l'affichage sera obligatoire l'année prochaine, montrera que nous sommes plutôt cohérents en la matière.

**M. Sébastien Gros.** – Concernant la TVA, monsieur le président, il ne nous revient pas de commenter un taux. Cela étant, nous ne sommes pas opposés dans le principe à cette mesure dès lors qu'elle constitue une incitation.

En réponse à Monsieur le sénateur Gold, qui nous interrogeait sur notre responsabilité sociale, je tiens à faire part de notre engagement sur ce point. En termes d'usage et de pédagogie, nous travaillons déjà avec les pouvoirs publics sur l'accès aux contenus illicites par les mineurs. La fonctionnalité « Temps d'écran », présente dans tous nos terminaux, permet à nos utilisateurs de contrôler leur usage. Nous avons été pionniers sur ce point.

Concernant la sensibilisation à la sobriété numérique, Apple est très investie dans les sujets relevant de l'éducation. Nous avons développé un partenariat avec Simplon. Nous avons mis en place des formations de quatre semaines gratuites pour apprendre à coder, pour se former à ces outils et mieux s'insérer socialement.

En ce qui concerne l'usage et l'inclusion, nous avons été auditionnés par vos collègues sénateurs durant le confinement. J'ai moi-même participé à ces rencontres. Chaque terminal produit par Apple dispose de fonctionnalités permettant à toute personne souffrant d'un handicap de l'utiliser normalement.

**M. Clément Lelong.** – En réponse à l'une de vos autres questions, Apple est membre de l'AFNOR et investie dans ses travaux de normalisation, notamment le groupe relatif à l'UF 111. Nous préférons néanmoins intervenir à un niveau géographique plus élevé, européen, voire international, afin que l'incidence de nos actions soit la plus forte possible.

Nous sommes conscients que nos produits consomment de l'énergie. C'est pourquoi nous travaillons à leur efficacité énergétique. La force d'Apple réside dans la combinaison d'une approche matérielle et logicielle. Un produit aura néanmoins toujours besoin d'énergie. C'est pourquoi nous œuvrons à la compensation pour atteindre notre objectif de neutralité carbone en 2030.

**M. Olivier Knoepffler.** – Concernant le reconditionnement, il convient de distinguer quatre types d'acteurs.

Certains reconditionneurs reprennent les produits sur le sol français, les reconditionnent, les testent et les revendent en France. D'autres importent des produits de l'étranger, les reconditionnent sur le sol français et les revendent en France ou à l'étranger. D'autres importent des produits de l'étranger et les revendent directement en France ou à l'étranger. D'autres enfin, des sociétés françaises, récupèrent des produits en France, puis les réparent à l'étranger, pour les faire revenir en France.

C'est pourquoi le reconditionnement est assez complexe en matière d'économie circulaire. Il n'y a à ma connaissance qu'un acteur qui applique la démarche la plus vertueuse, c'est-à-dire récupérer les terminaux en France, les reconditionner en France, et les revendre en France. Dans le cadre de la réutilisation et du remploi, nous veillons à ce que nos produits présentent le minimum de rupture d'usage.

**M. Ronan Dantec.** – Vous évoquez un écosystème que vous ne maîtrisez pas et soumis à une logique concurrentielle. Compte tenu de l'importance d'Apple au plan

international, votre groupe peut néanmoins peser. Quel est votre dialogue avec les autres acteurs majeurs de cet écosystème ?

Je pense notamment aux diffuseurs de vidéos dans la mesure où une grande partie des dépenses énergétiques sont liées à l'accroissement de la consommation en ce domaine. Quelle stratégie développez-vous pour limiter les flux numériques non essentiels ?

Vous avez évoqué le cobalt, mais pas le coltan. Or l'impact de l'extraction de ce minerai est terrible. Elle remet en cause l'entièreté de l'écosystème forestier du bassin du Congo et déstabilise la partie orientale de la République démocratique du Congo.

La totalité de vos produits sont-ils fabriqués avec du coltan certifié ? Quels sont vos processus de certification, sachant qu'une bonne part de la fabrication de vos terminaux se déroule en Chine ? Pouvez-vous nous fournir les mêmes renseignements qu'impose la loi Dodd-Frank aux États-Unis ?

Enfin, quand vous affirmez que vous utilisez de l'énergie renouvelable pour la production en Asie, contrôlez-vous les certifications ou vous en remettez-vous aux autorités locales, notamment chinoises ?

**M. Joël Bigot.** – Que pensez-vous de la politique d'Apple qui consiste à multiplier les adaptateurs sur ses nouveaux appareils, notamment ses ordinateurs portables ? Ces adaptateurs, par exemple pour brancher une simple clef USB, coûtent très cher et ne permettent pas une bonne compatibilité avec les produits de marques concurrentes.

C'est pourquoi j'envisage davantage ce que vous appelez « l'amour du produit » comme la fatalité d'être attaché à une marque. Je comprends votre souci de fidéliser une clientèle. Une politique environnementale volontariste ne devrait-elle pas cependant vous conduire à développer une offre plus universelle ?

Pourquoi Apple s'est-elle opposée à la mise en place d'un chargeur universel souhaitée par les élus européens, sachant que les chargeurs obsolètes représentent plus de 5 000 tonnes de déchets ? Il me semble important que les produits puissent circuler d'une marque à l'autre et bénéficier des mêmes fonctionnalités.

Comptez-vous par ailleurs engager une action particulière pour la fragilité de certains de vos appareils ? Je pense notamment à vos câbles qui se détériorent rapidement. Êtes-vous en outre en mesure de nous fournir un calendrier précis et chiffré de votre plan de décarbonation d'ici à 2030 ?

**M. Didier Mandelli.** – Il me semble que nous sommes victimes d'une confusion, depuis le début de cette audition, entre la durée de vie et la durée de possession. Je ne doute nullement des chiffres que vous évoquez concernant la durée de vie de vos produits qui durent effectivement très longtemps.

Étant producteur de services et de téléphones, Apple a cependant intérêt, sur le plan commercial, à vendre le maximum d'appareils. Or, dans le même temps, vous faites en sorte que les produits durent le plus longtemps possible. Entre les deux, l'innovation et le marketing poussent vos clients fidèles à changer en permanence ou régulièrement de téléphone. C'est pourquoi la limite de la possession est bien de 23 mois.

Permettez-moi d'évoquer un exemple personnel. J'ai été confronté à un problème de batterie. Ni un grand distributeur ni un opérateur téléphonique n'a été capable de me proposer une solution autre que le rachat d'un nouveau modèle. Au contraire, un réparateur indépendant m'a réparé mon téléphone en trente minutes pour 18 euros de batterie et 20 euros de main-d'œuvre.

Vous ne pouvez donc pas vous dédouaner de cette logique d'innovation et de marketing qui nous entraîne vers cette folie consumériste.

**M. Frédéric Marchand.** – Considérant l'opposition actuelle de l'éditeur du jeu Fortnite à la « taxe Apple », mais aussi le déploiement de la 5G et le développement potentiel du « métaverse », je m'interroge sur la révolution de l'Internet à venir. Ainsi que le soulignait Didier Mandelli, l'attachement émotionnel aux produits fait que les consommateurs veulent toujours aller vers plus de progrès. Celui-ci a néanmoins un coût. Comment envisagez-vous la transition écologique dans ces circonstances ?

**M. Jean Bacci.** – Le début de votre propos était axé sur la lutte contre le changement climatique et sur la neutralité carbone pour 2030 avec l'amélioration du processus de production et le stockage de carbone.

Vous avez annoncé qu'Apple avait acheté 15 000 hectares de forêts. Comment sont-ils gérés ? Sont-ils destinés à produire du bois d'œuvre ou uniquement à assurer une production de biomasse pour des usines de cogénération ? Dans ce second cas, le carbone repartira dans l'atmosphère. Vous aurez simplement déplacé le problème de quelques décennies.

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Comment envisagez-vous l'évolution des ventes de *smartphones* dans les cinq ans à venir ? Quelles tendances sur le plan des dimensions et de la durée de vie de ces appareils constatez-vous en France ? Quelle est la stratégie d'Apple pour les jeux en ligne et pour l'introduction de la réalité virtuelle avec la 5G ?

**M. Sébastien Gros.** – Notre dialogue avec les autres acteurs de l'écosystème est constant. La chaîne d'approvisionnement travaille continuellement avec eux et soutient leurs efforts de réduction de leur empreinte environnementale.

Pour pouvoir entraîner ces partenaires dans notre démarche, nous devons en effet démontrer en interne la possibilité de gérer des opérations avec de l'énergie 100 % renouvelable à un coût acceptable.

Plus largement, nous travaillons avec l'ensemble des parties prenantes de nos associations professionnelles en France, en Europe et dans d'autres pays, mais aussi dans le cadre de groupes de travail. Tel a été le cas avec la loi AGEC, ces deux dernières années.

**M. Ronan Dantec.** – Cet écosystème des usages a-t-il aujourd'hui une stratégie de réduction des flux ?

**M. Sébastien Gros.** – Nous fabriquons des terminaux. Nous ne sommes pas des gestionnaires de flux. L'usage par les utilisateurs de leurs terminaux relève de leur responsabilité.

**M. Ronan Dantec.** – Apple ne produit pas que des terminaux, mais aussi des flux, par exemple avec Apple TV+.

**M. Clément Lelong.** – Les services que nous produisons, gérons et distribuons, tels que Facetime, iTunes ou Apple TV+ sont délivrés à partir de centres de données fournis à 100 % en énergie renouvelable depuis 2018.

**M. Ronan Dantec.** – Telle n'est pas la question. L'écosystème a-t-il une stratégie de réduction des flux de données ?

**M. Sébastien Gros.** – Le flux est à l'instigation de l'utilisateur.

**M. Ronan Dantec.** – Vous l'encouragez à consommer.

**M. Sébastien Gros.** – Nous mettons à disposition un service. Chacun est libre de l'utiliser comme bon lui semble. Des services sont proposés sur nos terminaux. Par ailleurs, des vidéos qui se lancent automatiquement sur les réseaux sociaux et sur un certain nombre d'applications ne sont pas de notre responsabilité.

C'est pourquoi je ne comprends pas la question consistant à nous demander si nous avons une stratégie pour réduire la consommation de vidéos sur Apple TV+. Nous ne pouvons pas contrôler le nombre de films qu'une personne serait autorisée à regarder.

En revanche, que vous meniez une réflexion sur les internautes qui « scrollent » en permanence et utilisent des réseaux sociaux sur lesquels des vidéos se lancent automatiquement, je l'entends. Comme fabricant, compte tenu des services que nous proposons, nous nous sentons ainsi moins concernés, monsieur le sénateur, par votre interrogation.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Pour développer une coopération fructueuse, nous devons disposer des meilleures informations.

**M. Sébastien Gros.** – Nous sommes absolument d'accord. Apple est d'ailleurs membre du groupe de travail créé par l'Ademe sur la loi AGEC. Cela étant, l'efficacité suppose également de se fixer des priorités. En ce qui nous concerne, nous en avons défini trois, que je mentionnais précédemment.

Nous ne nions pas le problème potentiel de la phase d'utilisation, puisque nous avons mis en œuvre une démarche de compensation pour y répondre, mais concentrons nos efforts sur le stade de la fabrication qui présente pour nous l'impact en CO<sub>2</sub> et l'enjeu environnemental les plus importants. Nous répondrons plus précisément au sénateur Dantec par écrit.

**M. Clément Lelong.** – Une question portait sur l'origine des énergies renouvelables injectées dans nos centres de production et sur la certification. Nous avons tendance à privilégier le principe d'additionnalité, c'est-à-dire injecter une source d'énergie renouvelable dans le réseau.

C'est pourquoi nous allons développer ou codévelopper, d'un point de vue technologique et financier, des sources d'alimentation en énergie renouvelable. Il peut s'agir d'hydroélectrique, d'éolien, de piles à combustibles, de photovoltaïque, etc.

Nous encourageons nos partenaires dans la chaîne d'approvisionnement par l'intermédiaire d'un système et d'un portail dédiés pour former nos prestataires et les aider à accomplir ce genre de travail.

**M. Olivier Knoepffler.** – Monsieur le sénateur Mandelli, je ne peux pas commenter la dimension marketing à laquelle vous faisiez référence ni l'expérience que vous avez eue chez certains revendeurs ou opérateurs. En revanche, si je suis satisfait, de prime abord, que vous ayez pu faire réparer votre terminal, je dois souligner que j'ai été confronté, au cours des dix dernières années, à beaucoup de problèmes liés aux batteries.

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pourrait attester du fait que les produits de contrefaçon ou mal finis sont nombreux. J'ai assisté à des drames provoqués par ces dysfonctionnements. C'est pourquoi nous nous engageons à mettre à disposition des réparateurs indépendants des batteries d'origine pour sécuriser les réparateurs et les consommateurs.

**M. Didier Mandelli.** – Ma question n'avait rien de technique. Je voulais simplement décrire une dualité ou une ambivalence. Autant vos produits voient leur durée s'allonger au plan technique, autant ils sont utilisés le moins longtemps possible pour passer à une autre génération.

**M. Sébastien Gros.** – Pemettez-moi de dissiper une confusion. Vous parlez de changement de matériel, alors que nos terminaux sont durables. Nous voulons tout simplement offrir la meilleure expérience possible à nos clients. Vous nous faites le procès d'intention de pousser à un renouvellement permanent, mais Apple n'est pas un opérateur. Tel n'est nullement notre état d'esprit.

**M. Joël Bigot.** – Qu'en est-il du chargeur universel ?

**M. Sébastien Gros.** – Une norme a été décidée à l'échelon européen, avec laquelle Apple sera en conformité. Il y a une quinzaine ou une vingtaine d'années, nous étions confrontés à une multiplication des types de chargeurs en raison de terminaux très différents. La question environnementale était donc à l'époque tout à fait justifiée.

Il existe aujourd'hui trois types de chargeurs différents. En avoir un seul pour tous les terminaux poserait aussi un problème en matière d'innovation. Telle était l'origine de l'inquiétude que nous avions exprimée à l'époque où cette question était en débat.

**M. Clément Lelong.** – Dans la mesure où nos clients possèdent déjà un ou plusieurs chargeurs et où nous cherchons à réduire notre empreinte carbone, nous avons en outre pris la décision de supprimer les chargeurs à partir de maintenant. Cette mesure permettra d'éliminer une quantité importante de carbone, soit l'équivalent de 450 000 véhicules par an.

Cette considération m'amène à évoquer notre objectif de neutralité carbone pour 2030. Il est déjà chiffré. Tous les ans, nous établissons un rapport d'état sur notre activité, que nous publions en avril ou en mai. Vous pouvez ainsi régulièrement suivre nos progrès depuis dix ans maintenant. Nous procédons de la manière la plus transparente qui soit.

**M. Frédéric Marchand.** – Pourrez-vous nous apporter des précisions sur la manière dont vous entrevoyez l'incidence du « métaverse » ?

**M. Sébastien Gros.** – Je ne dispose pas de ces éléments d'information. Nous nous tenons cependant à votre disposition.

*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.*

### **Audition de Mme Floriane Fay et de Thibault Guiroy, responsables des relations institutionnelles et politiques publiques de Google France**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous recevons à présent Mme Floriane Fay et M. Thibault Guiroy, responsables des relations institutionnelles et politiques publiques de Google France. Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation.

Depuis le lancement de son moteur de recherche en 1999, l'empire Google s'est largement étendu au sein de la galaxie numérique : services de messagerie (Gmail), de *cloud computing* (Google Drive), de géolocalisation (Google Maps), systèmes d'exploitation (Android, Chrome OS), etc. Il nous semblait donc naturel d'échanger avec vous sur l'impact environnemental du numérique de vos activités. Quelles sont les actions engagées ou envisagées par Google pour « verdir » ses activités ?

**Mme Floriane Fay, responsable des relations institutionnelles, Google France.** – Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je vous remercie. Je suis effectivement responsable des relations institutionnelles, plus particulièrement chargée des sujets liés à la responsabilité sociétale des entreprises (RSE), notamment la formation numérique, la culture et le développement durable. Je vous remercie de nous entendre dans le cadre des travaux que votre commission a entamés depuis de longs mois sur l'impact environnemental du numérique.

L'environnement est un sujet au cœur des préoccupations de Google depuis ses débuts. Je présenterai nos actions en la matière suivant trois axes : l'élimination du carbone dans nos approvisionnements en énergie ; l'utilisation de la technologie comme externalité positive pour améliorer notre efficacité énergétique et celle de nos partenaires ; le partage d'information concernant nos services et nos outils pour sensibiliser les citoyens, les professionnels et les collectivités à cette problématique.

Concernant l'élimination du carbone, Google affiche un bilan neutre depuis 2007. Elle a été la première grande entreprise à atteindre cet objectif. Nous avons récemment annoncé que nous allions désormais effacer la totalité de notre héritage carbone depuis la création de Google en 1998, au travers de l'achat de crédits carbone de haute qualité. Depuis 2017, nous sommes le plus grand acheteur privé d'énergies renouvelables au monde.

Nous sommes ainsi parvenus, au cours des trois dernières années, à acheter une quantité d'énergie propre correspondant à 100 % de notre consommation mondiale d'électricité. Enfin, le mois passé, nous avons annoncé que nous souhaitions utiliser 100 % d'énergie décarbonée, d'ici à 2030, pour l'ensemble de nos centres de données (*data centers*) et de nos bureaux. Cette démarche est bien plus ambitieuse que la simple compensation. Il s'agit de supprimer intégralement le carbone de nos approvisionnements énergétiques nécessaires au bon fonctionnement de nos *data centers* et de nos bureaux.

Par exemple, nous déplacerons les opérations de calcul de nos *data centers*, qui sont lourdes, mais non urgentes, à des moments de la journée où ces énergies éoliennes ou solaires sont disponibles en abondance. Cette démarche concernera aussi bien notre moteur de recherche, que la messagerie Gmail, la plateforme de vidéo YouTube, les systèmes d'exploitation Android, le navigateur Chrome ou la cartographie Google Earth. Le numérique est également un vecteur d'innovation qui doit permettre d'améliorer l'efficacité énergétique de nombreuses activités et industries.

Au-delà de nos achats en énergie propre, nous sommes fiers de pouvoir considérer que les centres de données de Google sont deux fois plus éco-énergétiques que les centres de données classiques. Nos centres de données sont ainsi capables de fournir aujourd'hui environ sept fois plus de puissance de calcul avec la même énergie qu'il y a cinq ans. Une grande partie de cette amélioration provient d'innovations avec des accélérateurs tels que nos unités de traitement TPU (*Tensor Processing Unit*), des puces informatiques très efficaces conçues spécifiquement pour des applications de *machine learning*.

C'est grâce à cet apprentissage automatique que nous avons réussi à réduire de 30 % la consommation en énergie nécessaire au refroidissement de nos centres de données. Cette technologie peut aujourd'hui être mise à disposition d'autres industries. Nous avons ainsi noué un partenariat avec Renault. Il nous permet, dans le cadre de Google Cloud, de faire bénéficier à ce constructeur automobile de notre expérience en *smart analytics*, en *machine learning* et en intelligence artificielle. Cela lui permettra d'améliorer notamment l'efficacité de sa chaîne d'approvisionnement, de la qualité de sa production et de réduire son impact environnemental par des économies d'énergie.

D'autres exemples de collaboration existent avec de grands acteurs de la distribution au sujet de la réduction du gaspillage alimentaire ou encore avec des centres commerciaux en matière de gestion de leur climatisation. Enfin, comme le mettent en avant le rapport de la mission sur l'empreinte environnementale du numérique, mais aussi la proposition de loi déposée la semaine dernière, l'information et la sensibilisation aux sujets liés à l'environnement sont clefs si nous voulons réussir à lutter efficacement contre le réchauffement climatique.

Concernant les terminaux conçus par Google, nous publions des rapports sur l'impact énergétique de chacun de nos produits. Ils sont disponibles sur le site *sustainability.google*. Ces rapports visent à faire état de l'impact environnemental d'un terminal tout au long de son cycle de vie, mais également de son efficacité énergétique, ainsi que des matériaux utilisés pour le produire. Ils mettent donc en avant une estimation, par exemple des émissions de gaz à effet de serre aux différents stades de la production, du transport, de l'usage et du recyclage d'un téléphone. Pour un *smartphone*, 70 à 80 % des émissions de gaz à effet de serre interviennent au moment de la production.

Google a aussi mis en place des outils pour aider les internautes et ses utilisateurs à utiliser la technologie de manière plus responsable. Ils sont disponibles sur le site *wellbeing.google*. Ils incluent des solutions comme limiter le temps passé quotidiennement sur son *smartphone* ou des rappels pour ne pas utiliser certaines applications trop longtemps. Grâce aux ateliers numériques de Google, nous proposons des formations gratuites d'initiation au bien-être en ligne qui expliquent comment s'assurer que la technologie améliore nos vies et ne détourne pas notre attention de l'essentiel.

Le 18 septembre, vous nous avez fait l'honneur, monsieur le rapporteur Houllegatte, de venir présenter les conclusions du rapport publié par la mission d'information en introduction d'une journée spéciale que nous organisions au sujet de l'écoconception des services Web. Des tables rondes et des ateliers ont ensuite été animés par des partenaires tels que la CCI du Rhône, Digital League (un *cluster* d'entreprises à Saint-Étienne), DOING ou PriceComparator.

Nous avons aussi organisé l'année dernière une tournée qui s'est rendue dans vingt villes de France à la rencontre des citoyens afin de les sensibiliser aux enjeux de la sécurité sur Internet, mais également d'une utilisation responsable des outils. À cette occasion, nous avons rencontré plus de 20 000 personnes. Enfin, avec l'Environmental Insights Explorer, Google a développé un outil qui permet aujourd'hui à 125 villes et collectivités à travers le monde, et demain à plus de 3 000 d'entre elles, dont une centaine en France, de suivre les émissions de carbone sur leur territoire et de maximiser la consommation d'énergie renouvelable. Nous sommes à votre disposition pour répondre à vos questions.

**M. Jean-Michel Houllegatte.** – L'impact environnemental des centres de données constituait l'un des axes du rapport de notre mission d'information de juin dernier. D'après l'étude que nous avions commandée, les *data centers* représentaient 14 % de l'empreinte carbone du numérique en France en 2019. Soutenue par l'accroissement considérable des usages, elle pourrait connaître une hausse conséquente de plus de 80 % d'ici à 2040.

Selon les informations que vous avez publiées, Google est détenteur de 21 sites dans le monde répartis dans dix pays. Vous avez choisi le modèle d'*hyper data centers*. Ceux sollicités pour les usages français sont exclusivement situés à l'étranger, aux États-Unis, mais aussi en Irlande et aux Pays-Bas.

L'efficacité énergétique de ces centres informatiques est dix fois plus grande que celles des structures classiques installées sur notre territoire national. Dans un rapport de 2017, Greenpeace vous a décerné un *satisfecit* en soulignant votre recours important aux énergies renouvelables pour alimenter ces serveurs. On ne peut que s'en féliciter.

Notre étude rappelle néanmoins que les gains d'efficacité énergétique de ces *hyper data centers* devraient ralentir après plusieurs années d'importants progrès qui ne permettent pas de compenser l'accroissement exponentiel des usages. En outre, Bloomberg a récemment mis en exergue le problème de la consommation en eau de vos centres de données. Elle s'élèverait à 8,7 milliards de litres dans les trois États où ils sont présents aux États-Unis. Des actions sont-elles entreprises pour surmonter cette difficulté ?

Par ailleurs, j'ai cru comprendre que Google projetait d'installer son premier *data center* en France. Quels sont les éléments d'attractivité de notre pays ? Notre rapport souligne que ces centres sont susceptibles de jouer un rôle intéressant dans les systèmes énergétiques locaux pour stocker de la chaleur et la restituer. Sur ce point, notre rapport propose de conditionner la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) à des performances environnementales. Qu'en pensez-vous ?

**M. Guillaume Chevrollier.** – Le *streaming* vidéo représentait 60 % du trafic Internet mondial en 2019. YouTube, propriété de Google, correspond à 17 % de ces flux en France. Cette consommation de vidéos donne lieu à une augmentation des gaz à effet de serre et sollicite également les réseaux mobiles avec une hausse exponentielle du trafic de données.

Un meilleur encadrement des usages vidéo se présente en conséquence comme une nécessité environnementale.

Notre proposition de loi se propose de contraindre les acteurs du *streaming* à adapter la qualité de la vidéo à la résolution maximale du terminal utilisé. Quel regard portez-vous sur cette proposition ? Comment YouTube peut-il s'engager dans un modèle plus vertueux ?

Je souhaite également évoquer la problématique des designs trompeurs ou *dark patterns*. Destinés à manipuler l'internaute, ils sont dénoncés par un ancien ingénieur de votre groupe, Tristan Harris. Notre mission estime qu'une meilleure transparence devrait être faite sur les stratégies cognitives utilisées par les plus grandes plateformes. Notre projet de loi prévoit d'intégrer cette problématique à la déclaration de RSE des entreprises du numérique. Comment accueillez-vous ces critiques et cette proposition ?

Je voudrais enfin vous interroger sur l'incidence des usages émergents, notamment le *cloud gaming*. Google ayant récemment lancé Stadia, sa plateforme de jeux vidéo à la demande, avez-vous procédé à une évaluation de l'impact de cette nouvelle pratique ? Des gains environnementaux pourraient être réalisés sur des terminaux, avec un basculement de la puissance de calcul vers les centres de données. Le nombre de joueurs pourrait toutefois s'accroître, ceux-ci n'ayant plus besoin de faire l'acquisition d'une console. Ne risquons-nous pas d'être confrontés à un effet rebond ? Comment entendez-vous le contrer ?

**Mme Floriane Fay.** – Concernant l'efficacité énergétique des *data centers*, monsieur Houllegate, vous avez mentionné une étude française. À l'échelon international, nous nous basons généralement sur une recherche publiée, en février, dans la revue *Science*.

« *Plusieurs analyses souvent citées, mais simplistes, affirment* », indique-t-elle, « *que l'énergie utilisée par les centres de données mondiaux a doublé au cours de la dernière décennie et que leur consommation d'énergie triplera, voire quadruplera au cours de la prochaine décennie.* »

*De telles estimations contribuent à une idée reçue selon laquelle, à mesure que la demande de services de centres de données augmente rapidement, leur utilisation mondiale de l'énergie doit également augmenter. [...]*

*Mais de telles extrapolations, fondées sur les récents indicateurs de croissance de la demande de services, négligent les fortes tendances compensatoires en matière d'efficacité énergétique qui se sont produites en parallèle. »*

C'est ce que j'évoquais en faisant référence à l'utilisation du *machine learning* et de l'intelligence artificielle dans le cadre des efforts que nous déployons pour renforcer l'efficacité énergétique de nos *data centers*.

L'étude en question montre qu'en 2018, l'ensemble des centres de données dans le monde représentait seulement environ 1 % de la consommation mondiale d'électricité, soit la même proportion de consommation d'électricité qu'en 2010, alors que la quantité de calcul a augmenté dans l'intervalle d'à peu près 550 %.

Les gestionnaires de *data centers* redoublent ainsi d'efforts pour s'inscrire dans une tendance compensatrice d'efficacité énergétique. En cinq ans, dans nos propres centres,

nous avons multiplié la puissance de calcul par sept, alors que notre consommation d'énergie est restée stable.

Ces progrès s'amenuiseront-ils dans les années à venir ? Je ne suis pas ingénieur. Une telle évolution n'irait toutefois pas dans le sens des annonces faites par Google, le mois dernier, puisque nous comptons ne plus consommer d'énergie non renouvelable d'ici à 2030.

Concernant la consommation d'eau des *data centers*, je propose de revenir vers vous ultérieurement après avoir consulté nos experts sur le sujet.

À propos de l'attractivité de notre pays pour l'installation de centres de données, je comprends que vous avez pris connaissance du déploiement d'une région France pour Google Cloud. Il correspondra à l'ouverture de trois *data centers* sur notre territoire d'ici à 2022. Ceux-ci respecteront les mêmes normes d'écoconception et de consommation d'énergie que nos autres sites dans le monde.

**M. Thibault Guiroy, responsable des relations institutionnelles, Google France.** – Si je ne m'abuse, vos questions concernant YouTube font référence aux articles 18 et 19 de votre proposition de loi.

La qualité de lecture des vidéos constitue effectivement un point fondamental. Pour offrir aux utilisateurs une expérience de visionnage optimale sur la plateforme, nous ajustons en permanence la qualité du flux vidéo en fonction de plusieurs critères. Nous prenons notamment en considération le débit de la connexion à Internet, la taille du lecteur vidéo ou de l'écran, la qualité de la vidéo originale. Ainsi la lecture sur *smartphone* d'une vidéo présente sur YouTube ne s'effectuera jamais en 4K.

Concernant la lecture automatique de vidéos, nous estimons que cette fonctionnalité peut être extrêmement utile, notamment pour les personnes qui utilisent YouTube comme une plateforme d'écoute de musique.

Nous faisons preuve de transparence. Il y a quelque mois, nous avons mis en ligne une page intitulée « *How YouTube works ?* ». Elle décrit notamment les éléments pris en considération pour l'affichage de recommandations, tels que l'historique de recherche et de visionnage, le pays, la langue, l'heure de la journée. Ces données sont évidemment accessibles et peuvent être supprimées.

Dans certains cas, notamment lorsque vous êtes connecté à un réseau mobile et que vous êtes inactif sur votre *smartphone* depuis plus de trente minutes, la lecture automatique de vidéos est désactivée par défaut. Si vous êtes sur le Wi-fi, la lecture automatique cessera en revanche au bout de quatre heures. Elle est évidemment désactivable à tout moment.

Concernant les recommandations de YouTube, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) avait rendu un rapport extrêmement précis sur nos algorithmes. À ce propos, j'estime que, dans le cadre de la transposition de la directive sur les vidéos et des articles 18 et 19 de votre proposition de loi, le CSA pourrait jouer ce rôle de contrôle en remplacement de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep).

Pour ce qui est des *dark patterns*, nous prenons cette question extrêmement au sérieux. L'application mobile YouTube propose d'ailleurs plusieurs fonctionnalités,

notamment le suivi du temps passé sur le terminal, la possibilité de faire une pause programmée, pour aider chacun à développer son propre bien-être numérique. Le même système de gestion et de déconnexion est présent sur Android.

Les notifications *push* des chaînes YouTube peuvent également être désactivées ou groupées. Les vidéos sur l'application mobile s'arrêtent également quand vous utilisez un autre logiciel. Nos produits proposent aussi des fonctionnalités classiques telles que la désactivation des sons et des notifications. L'utilisateur est ainsi totalement maître de ses horaires.

**Mme Floriane Fay.** – Une autre de vos questions portait sur le *cloud gaming*. Stadia sera accessible, il convient de le souligner, à partir de terminaux que les utilisateurs possèdent déjà, plutôt que de les inciter à l'achat. Néanmoins, pour jouer sur un écran de télévision, il sera nécessaire d'acquérir une manette. Un rapport sur l'impact environnemental de cette dernière est disponible sur notre site.

Concernant votre interrogation au sujet de l'effet rebond qui pourrait être lié à Stadia, en toute transparence, j'ignore si nous avons estimé l'augmentation de la consommation de données que pourrait générer ce nouveau service. Cela étant, compte tenu des études et des calculs que je mentionnais précédemment, nous ferons toujours en sorte que l'efficience énergétique de nos centres de données reste optimale.

À propos de YouTube, dans le même esprit, nous publions déjà un *transparency report*. Il permet de constater que les pics de consommation interviennent vers 16 heures en semaine et sont plus étalés au cours du week-end. Il en ira probablement de même avec Stadia. Dans tous les cas, nous ferons en sorte que l'impact énergétique de cette consommation de données soit minimisé jusqu'à aboutir à une consommation 100 % décarbonée en 2030.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie pour cette contribution. Nous attendons vos compléments d'information par écrit.

*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 ouverte à 12 h 30.*

**Mercredi 28 octobre 2020**

**- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -**

*La réunion est ouverte à 09 h 05.*

**Audition de Mme Gisèle Rossat-Mignod, directrice, et M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles, Réseau de la Banque des territoires, Caisse des dépôts et consignations (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.*

**Audition de M. Marc Mortureux, directeur général de la Plateforme automobile (PFA) (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Audition de MM. Thierry Mallet, président de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), Étienne Chaufour, directeur Île-de-France, chargé de l'éducation, des solidarités et des mobilités, France urbaine, et Franck Claeys, directeur économie et finances territoriales, France urbaine (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 12 h 15.*

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

**Mercredi 21 octobre 2020**

- Présidence de M. Max Brisson, vice-président -

*La réunion est ouverte à 16 h 40.*

### **Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation**

**M. Max Brisson, président.** – Mes chers collègues, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication accueille, pour la seconde fois en moins de deux semaines, Madame Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Hier, nous avons auditionné Madame Bachelot. Demain, nous auditionnerons dans l'hémicycle, en présence de nos collègues de la commission des lois, le ministre de l'intérieur, Gérald Darmanin et le ministre de l'éducation nationale, Jean-Michel Blanquer. J'espère que le président Lafon pourra présider cette audition.

Le calendrier de Madame Vidal est contraint par l'hommage que le Président de la République va rendre au professeur assassiné à Conflans-Sainte-Honorine. Je vous remercie donc de veiller à la concision de vos interventions.

Nous vous entendons, madame la ministre, sur le projet de loi de finances pour 2021, et plus particulièrement sur le budget de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (Mires) qui bénéficie d'une augmentation de 606 millions d'euros.

Il me semble également important que vous puissiez faire un point sur la situation sanitaire dans les établissements d'enseignement supérieur et sur les conséquences des récentes restrictions de leurs capacités d'accueil.

Après votre intervention, je donnerai la parole à nos rapporteurs budgétaires pour la recherche – Laure Darcos – et l'enseignement supérieur – Stéphane Piednoir –, aux orateurs des groupes, et aux autres membres de la commission qui souhaitent vous interroger.

**Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.** – L'examen du projet de loi de finances nous réunit pour débattre des grandes orientations de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (Mires). C'est le quatrième budget que je vous présente. Il se distingue des précédents car il intervient dans un contexte inédit, à la fois en raison de la crise sanitaire mais aussi des crises économiques et sociales qui en découlent et qui appellent à une mobilisation sans précédent du Gouvernement. La Mires, troisième budget de l'État hors remboursement de la dette, y participe pleinement.

La présentation de ce budget est également inédite car elle intervient au moment de l'examen parlementaire de la loi de programmation pour la recherche (LPR) dont nous débattrons en séance publique la semaine prochaine et qui prévoit un investissement de 25 milliards d'euros sur les dix prochaines années.

Inédite, enfin, car il est difficile de parler de savoirs, de connaissances, d'ambition pour nos enseignants-chercheurs et nos étudiants, sans songer au drame terrible qui a endeuillé la France tout entière. Je tiens à adresser un message de soutien et d'espoir à l'ensemble des enseignants et leur dire que mon ministère sera toujours à leur côté.

Ce contexte inédit appelle des réponses inédites. Je suis fière de vous présenter un budget renforcé, ambitieux et tourné vers l'avenir.

Pour faire face à la crise, des mesures exceptionnelles ont été prises. Trois lois de finances rectificatives ont été votées entre le mois de mars et le mois de juillet. Votre commission a souligné, dans un rapport publié en juin dernier, la mobilisation de nos chercheurs. Certains projets s'inscrivent désormais dans le moyen et le long terme.

Pour l'exercice 2021, nous apportons un soutien massif à notre recherche, à nos établissements d'enseignement supérieur et à ceux qui y travaillent ou y étudient. Il se traduit par une hausse des crédits de 600 millions d'euros et par 700 recrutements nets. Les financements issus du plan de relance et du programme d'investissements d'avenir (PIA) s'ajouteront à cette hausse.

Le budget 2021 repose sur trois priorités :

- un réinvestissement historique dans la recherche, fixé par la future loi de programmation ;
- le renforcement des moyens dédiés aux établissements d'enseignement supérieur, avec une attention toute particulière aux personnels auxquels je rends hommage, puisqu'ils s'occupent merveilleusement de nos étudiants en cette rentrée difficile ;
- la lutte contre la précarité sous toutes ses formes. Nous veillerons à ne laisser de côté aucun étudiant. Le Premier ministre s'est notamment engagé à mettre en place une prime de 150 euros pour l'ensemble des étudiants boursiers et pour les jeunes percevant l'Aide personnalisée au logement (APL).

Le budget 2021 traduit donc l'engagement de mon ministère de réarmer la recherche française et lui permettre de retrouver son ambition et son attractivité. C'est la première marche du réinvestissement prévu par la loi de programmation. 400 millions d'euros supplémentaires abonderont le budget de la recherche, 225 millions pour le *programme 172* « Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire » et 165 millions sur le *programme 150* « Formation supérieure et recherche universitaire ». 10 millions de crédits nouveaux sont alloués au *programme 193* « Recherche spatiale ». 315 emplois concernent le *programme 172* et 385 le *programme 150*.

La LPR a vocation à engager un vaste mouvement de revalorisation des carrières et des rémunérations pour l'ensemble des personnels de la recherche. C'est pourquoi, dès ce budget 2021, 130 millions d'euros y sont consacrés. Cette revalorisation se traduira par une augmentation des primes de l'ensemble des personnels, fonctionnaires ou contractuels, sous statut de droit public ou de droit privé, qu'ils travaillent au sein des organismes de recherche ou des universités. Elle garantira le recrutement des jeunes chercheurs à un salaire au moins équivalent à deux SMIC. Je suis très heureuse que ces revalorisations aient fait l'objet du premier accord majoritaire de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a été signé le 12 octobre à Matignon, à l'issue de plusieurs semaines de discussions avec les organisations syndicales dont je salue l'engagement et le sérieux.

Ce protocole permet de préciser deux grandes séries de mesures. D'une part, le schéma des revalorisations, d'autre part, des mesures propres aux évolutions de carrière, ce que nous appelons un repyramide. Nous allons également soutenir les doctorants en consacrant une enveloppe de 6 millions d'euros supplémentaires pour les étudiants qui s'engagent dans une thèse. À terme, nous visons une augmentation de 20 % du nombre de thèses financées par l'État et une hausse de 30 % de la rémunération des doctorants. Enfin, nous soutiendrons les établissements. Nous avons prévu 150 millions d'euros pour conforter le budget des universités et des organismes de recherche, garantir la soutenabilité des recrutements, augmenter de 10 % la dotation de base des laboratoires et assurer aux nouveaux chercheurs une dotation de 10 000 € pour amorcer, dans de bonnes conditions, leur projet de recherche.

La stratégie de recherche française s'appuie également sur l'Agence nationale de la recherche (ANR) dont le budget d'autorisation d'engagements sera augmenté de 149 millions d'euros. Par ailleurs, le plan de relance permettra d'augmenter le budget de l'ANR de 400 millions d'euros, de façon à atteindre un taux de sélection de 23 %.

Enfin, il est indispensable de renforcer les liens entre la science et la société. 20 millions d'euros de crédits supplémentaires seront consacrés à l'ouverture de la science vers la société.

L'enseignement supérieur, second pilier de la Mires, fait l'objet d'un engagement massif du ministère et n'est pas sacrifié au profit du développement de la recherche. Depuis trois ans, l'adoption du plan étudiant a permis d'investir 480 millions d'euros supplémentaires dans l'enseignement supérieur et le projet de loi de finances 2021 prévoit une augmentation de 80 millions d'euros. Ils s'ajoutent aux 165 millions de crédits ouverts dans le cadre du projet de loi de programmation de la recherche. Ils correspondent à une augmentation de près de 100 millions des moyens des établissements puisque nous avons ajusté à la baisse les besoins immobiliers à hauteur de 20 millions d'euros. L'enveloppe de 4 milliards d'euros dédiée à la rénovation thermique des bâtiments de l'État permettra d'absorber cette somme.

Nous poursuivrons la mise en œuvre de la loi « Orientation et réussite des étudiants » et nous augmenterons la création de places dans les filières en tension. Depuis 2017, le plan étudiant a permis de créer 39 000 places et ces moyens supplémentaires permettront aussi la poursuite de la réforme des études de santé. L'engagement du Gouvernement en faveur de la réussite est donc renforcé et nous dépasserons l'objectif de 500 millions d'euros de moyens nouveaux que nous avions fixé.

Ces financements permettront aussi d'étendre le dialogue stratégique à l'ensemble des établissements de plus de 500 étudiants. 15 millions d'euros sont destinés à financer le coût des mesures du protocole « Parcours professionnel, carrière et rémunération » et 9 millions d'euros sont ajoutés en faveur de l'enseignement supérieur privé, pour une meilleure prise en compte de la progression de la démographie étudiante et une revalorisation du montant moyen de la subvention par étudiant.

Le plan de relance permettra d'ajouter à ce budget 95 millions d'euros dès 2021. 60 millions pour financer le plan « Un jeune, une solution », avec la création de places, notamment dans les formations paramédicales, pour amortir les effets de la crise sanitaire et accueillir la diversité des nouveaux bacheliers. 35 millions seront consacrés à la transformation pédagogique et numérique.

La période que nous traversons appelle également un investissement sans précédent en faveur de la vie étudiante. Les étudiants sont particulièrement fragilisés par la crise et notre responsabilité est de veiller à ce qu'aucun ne soit entravé, pénalisé ou exclu par cette crise. Les moyens consacrés à la vie étudiante sont en hausse de 134 millions d'euros. 2,3 milliards d'euros sont consacrés aux aides directes. Les montants des bourses sur critères sociaux ont été réévalués pour la deuxième année consécutive à hauteur de 80 millions d'euros et tiennent compte, pour la première fois, de l'inflation. Pour aider les étudiants à préparer leur rentrée, la première mensualité de bourse a été versée avant le 31 août.

À ces mesures, viennent s'ajouter des dispositifs d'une ampleur historique, comme le ticket de restauration universitaire à un euro pour tous les étudiants boursiers, avec un financement de 50 millions d'euros pour lutter contre la précarité alimentaire.

Enfin, le plan France Relance prévoit de renforcer la garantie des prêts étudiants par l'État pour 60 000 bénéficiaires potentiels.

Les autres programmes de la Mires, qui ne relèvent pas du ministère de l'enseignement supérieur, voient leurs crédits évoluer du fait de mesures de périmètre. Cette diminution purement faciale n'a aucun impact sur le niveau d'ambition des autres ministères. La baisse des crédits de la recherche spatiale reflète la fin du remboursement de la dette à l'Agence spatiale européenne (ESA) et le programme « Recherche culturelle et culture scientifique » est transféré à la mission « Culture ».

Les financements du plan de relance représentent 6,5 milliards d'euros. En plus des mesures déjà mentionnées, ils nous permettront d'enclencher des stratégies d'accélération, de financer des écosystèmes d'enseignement supérieur, de recherche ou d'innovation, de soutenir l'emploi dans la recherche et le développement.

L'investissement massif du plan de relance en faveur de ce ministère traduit la priorité du Gouvernement pour la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur.

Renforcée sur l'ensemble de ses volets, la Mires permet à notre recherche de faire face aux grands défis de demain, de continuer le combat contre la Covid-19, de renforcer notre enseignement supérieur en créant de nouvelles places, partout sur le territoire, et en investissant davantage dans le numérique et l'innovation ou dans la rénovation des bâtiments universitaires.

**Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis des crédits de la recherche** – Le PLF 2021 intègre la première étape du projet de revalorisation des rémunérations et des carrières des personnels de la recherche, grâce au protocole que vous avez signé. Je vous en félicite. Ces mesures auront une incidence sur le glissement vieillesse technicité (GVT) supporté par les établissements de recherche et qui grève leur marge de manœuvre budgétaire. Ce problème structurel n'est pas abordé par la LPR. Quelles sont vos intentions sur ce sujet ?

Par ailleurs, une augmentation de 10 % de la dotation de base des laboratoires de recherche est prévue en 2021. Quel en est le montant exact ? Comment cette augmentation s'articulera-t-elle avec le « préciput » nouvelle formule qui doit aussi permettre d'abonder ces laboratoires ?

Enfin, le PLF 2021 prévoit de consacrer 20 millions d'euros à l'ouverture de la science vers la société et au développement de la culture scientifique. Comment ce montant est-il fléché ? Partagez-vous ce budget avec le ministère de la culture ?

**Mme Frédérique Vidal, ministre.** – Le GVT n'est plus compensé automatiquement depuis de nombreuses années, ce qui a posé beaucoup de problèmes aux établissements. Le budget prévoit de consacrer 51 millions d'euros à la soutenabilité du GVT. Nous aurons ainsi, dans le cadre du dialogue de gestion, un véritable accompagnement des établissements. Par ailleurs, 60 millions d'euros sont prévus pour aider le CNRS à franchir « le mur du CNRS ».

Les dotations de base des laboratoires seront augmentées de 30 millions d'euros.

Nous ne partageons pas de budget avec le ministère de la culture. 1 % du montant des projets ANR sera consacré à la culture.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur.** – Vous avez évoqué la lutte contre la précarité des étudiants. Depuis le début de la crise, les Crous sont mobilisés pour venir en aide aux étudiants. Des avances de trésorerie leur ont permis de faire face à ces dépenses, mais ne résolvent pas le problème des pertes d'exploitation qui atteindraient 200 millions d'euros. L'État a-t-il prévu de les compenser ?

La crise sanitaire a des répercussions sur l'accueil des étudiants étrangers dans les établissements d'enseignement supérieur. Pouvez-vous chiffrer la baisse des effectifs et nous fournir des projections des pertes financières pour les établissements, dont le modèle économique repose sur l'accueil des étudiants étrangers ?

Pouvez-vous dresser un rapide état des lieux de l'utilisation de la contribution à la vie étudiante et de campus (CVEC) ?

Enfin, quel sera le coût de la rénovation énergétique des bâtiments universitaires ?

**Mme Frédérique Vidal, ministre.** – Les pertes d'exploitation des Crous sont de 147,5 millions d'euros. Une partie de la prise en charge de ces pertes a été votée dans le PLFR 3, le reste le sera dans le PLFR 4. Il n'est pas question d'abandonner le réseau des Crous, essentiel pendant cette période.

Il n'y a pas de baisse massive des inscriptions d'étudiants internationaux, nous observons même une certaine hausse. En revanche, la présence physique de ces étudiants est en baisse de 30 %. Cette question inquiétait en effet les établissements dont le modèle économique est basé sur les droits d'inscription des étudiants internationaux. Ces derniers ont été prioritaires pour la délivrance des visas.

Une partie de la CVEC est versée aux Crous pour qu'ils accompagnent les étudiants. Le solde est distribué aux universités. Elles ont pu créer 26 maisons de santé qui permettent aux étudiants d'accéder à des médecins généralistes ou à des spécialistes. Pendant le confinement, plus de 20 millions d'euros ont été utilisés pour des aides directes aux étudiants, des achats ou des prêts d'ordinateurs, ou encore de l'aide alimentaire. Nous avons commandé un rapport sur la CVEC à l'Inspection pour analyser ses effets, trois ans après sa création.

Pour la rénovation énergétique des bâtiments, le parc ESR représente 40 % du parc de l'État. Les dossiers sont en cours d'instruction. Pour participer au plan de relance, il faut que les projets soient suffisamment mûrs. Comme nous avons d'ores et déjà reçu plus de 3 milliards d'euros de demandes de financements, je ne doute pas que nous saurons consommer les 40 % des 3,7 milliards d'euros prévus pour cette rénovation. Beaucoup de projets étaient en préparation pour les contrats de plan État région qui apporteront un complément de financement.

**M. Max Brisson, président.** – Je donne la parole aux représentants des groupes.

**M. Pierre Ouzoulias.** – À peine renouvelée, notre commission doit s'atteler, dans le même temps, à l'examen de la LPR et du PLF 2021. Par ailleurs, la LPR devrait être adoptée avant le PLF. Le calendrier se complexifie encore avec l'adoption, par l'Assemblée nationale, de la partie recettes du budget. La marge de manœuvre du Sénat est donc réduite.

Les universités ont dépensé beaucoup d'argent pour aider les étudiants. Elles ont découvert l'importance de fournir un ordinateur à chacun d'entre eux. Les 55 000 étudiants supplémentaires pèsent lourdement sur leurs finances. Or, votre budget s'inscrit dans la trajectoire définie par la loi de programmation des finances publiques de 2018. Ni la crise pandémique, ni la forte augmentation du nombre d'étudiants ne sont prises en compte. Comme chaque année depuis dix ans, le ratio budgétaire par étudiant baisse. C'est un très mauvais signal envoyé aux étudiants et à la Nation. Il était important, dans les circonstances actuelles, d'affirmer une priorité politique d'accueil des étudiants.

Je regrette profondément que l'augmentation du nombre de contractuels dans l'enseignement supérieur et la recherche suive le rythme observé entre 2010 et 2017. Je ne comprends pas que la LPR mette à disposition des établissements des outils leur permettant d'accroître cette précarité. Si les universités ont fait face aux difficultés, c'est grâce à tous les contractuels qui se sont mobilisés pour continuer à assurer le service public. Nous devons aujourd'hui leur offrir plus de postes de titulaires. Je pense que ces postes doivent faire partie de la revalorisation que nous souhaitons tous. Nous empêcherons ainsi la fuite des cerveaux et nous ramènerons en France des chercheurs français ou étrangers qui sont partis. Le système français est très précieux parce qu'il peut offrir aux chercheurs statutaires stabilité et liberté. Au CNRS, 41 emplois statutaires disparaissent encore cette année, c'est un très mauvais signal.

Enfin, de nombreux doctorants n'ont pu mener leurs travaux pendant la crise sanitaire. Ils sont aujourd'hui dans l'attente d'un financement. La région Île-de-France apporte un financement important pour prolonger certains contrats doctoraux. Savez-vous si d'autres régions vont apporter le même financement ?

**M. Jean Hingray.** – Le président de la République avait promis de construire 60 000 logements étudiants supplémentaires pendant son quinquennat. Or, le chiffre devrait être compris entre 30 000 et 35 000. Pouvez-vous confirmer cette estimation ?

**M. Bernard Fialaire.** – Menez-vous une réflexion sur certains organismes privés qui accompagnent les étudiants en première année de médecine et qui créent une grande inégalité dans l'accès aux études médicales ? Avez-vous des statistiques sur le nombre d'étudiants qui réussissent sans bénéficier de ce soutien ?

La politique des grands sites se fait-elle en concertation avec les collectivités territoriales ? Comment ces grands sites sont-ils conçus pour éviter une ghettoïsation de

certaines spécialités alors que le brassage culturel participe à l'excellence de la recherche et de l'enseignement supérieur ?

**M. Julien Bargeron.** – Vous avez évoqué le repas à un euro. Je partage le choix du Gouvernement de cibler les aides. Avez-vous prévu d'autres mesures sociales pour les étudiants qui rencontrent le plus de difficultés ?

**Mme Céline Brulin.** – Pouvez-vous apporter des précisions sur la réforme des études de santé ? Combien d'étudiants supplémentaires nos universités pourront-elles accueillir ? Comment prenez-vous en compte les réalités régionales, notamment en Normandie, pour enrayer le phénomène de désertification médicale ?

Quelle est l'articulation entre les contrats de plan État-région et le plan de relance ? Je crains le recyclage des crédits de l'un au profit de l'autre.

**Mme Frédérique Vidal, ministre.** – Le plan de relance prévoit 180 millions d'euros supplémentaires pour la création de places. 60 millions ont été débloqués sur 2020. L'immense majorité des demandes portaient sur les filières paramédicales. Ce sont les régions qui financent les Instituts de formation en soins infirmiers (IFSI) mais l'État a contribué à l'augmentation du nombre de places dans l'ensemble de ces filières. Il a également participé au développement de formations complémentaires d'intérêt local de niveau Bac +1 pour les bacheliers professionnels. L'objectif est de pouvoir faire une proposition à chaque jeune.

Sur les contrats doctoraux, la région Île-de-France a suivi la politique mise en place par l'État, qui permet de prolonger tous les contrats doctoraux, sur demande des écoles doctorales. Le ministère accorde le nombre de mois supplémentaires, jusqu'à douze, nécessaires à l'achèvement des thèses. En effet, certaines activités de recherche ne peuvent être menées qu'au printemps et deux mois de confinement ont pu faire perdre une année aux doctorants. Ce mécanisme est valable pour toutes les années de doctorat et représente 43,8 millions d'euros.

700 emplois sont créés, dont 315 dans les organismes de recherche. 68 millions d'euros abonderont la masse salariale du CNRS, dont 60 millions euros pour passer le « mur ».

Nous n'avons pas renoncé à la construction de 60 000 logements. 30 000 logements ont été livrés ou sont en cours de construction. Notre principale difficulté repose sur le foncier. Je demande systématiquement aux élus des villes universitaires d'étudier la disponibilité de terrains pour construire des logements étudiants. Nous avons également pris l'engagement de rénover l'ensemble des logements existants. Par exemple, un projet de rénovation dans le Grand Est prévoit la suppression d'une centaine de chambres, leur superficie passant de 9 à 13 m<sup>2</sup>. Nous compensons cette perte par la création de 150 chambres supplémentaires.

Nous avons supprimé le concours d'entrée dans les IFSI et le concours de fin de première année en médecine. Les officines que vous avez mentionnées vont sans doute disparaître. Elle demande beaucoup d'argent aux familles pour un résultat aléatoire. Pour la première année commune aux études de santé (Paces), il était plus efficace que les étudiants de 2<sup>ème</sup> année fassent du coaching auprès des étudiants de 1<sup>re</sup> année.

Sur la réforme des études de santé, nous sommes convaincus que le départ des étudiants de leur région et leur concentration dans les villes qui disposent de CHU pendant

leurs années d'études expliquent qu'ils ne reviennent plus où ils ont grandi. Nous avons autorisé les universités qui n'ont pas de CHU à ouvrir des licences « Accès santé ». Ainsi, le début des études de médecine se fait en proximité. Par ailleurs, dans la réforme des 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> cycles, nous avons certifié des médecins libéraux, des médecins qui pratiquent dans des maisons de santé et nous avons créé 250 postes de praticiens hospitaliers enseignant hors CHU. Les jeunes pourront ainsi finir leur formation ailleurs que dans les CHU. Une période en CHU reste obligatoire pour la qualité de la formation.

Nous allons également permettre à des étudiants d'accéder aux études de médecine par des voies diversifiées et ne pas les sélectionner uniquement sur des disciplines scientifiques ou techniques. L'exercice de la médecine n'est pas que technique. Or, tous nos médecins sont formés avec des technologies qui les détournent d'une médecine peut-être plus humaine, où on prend plus de temps pour échanger avec les patients. Les licences « Accès santé » peuvent être, par exemple, des licences de philosophie auxquelles sont ajoutés des modules de santé pilotés par les facultés de médecine. Nous pourrons ainsi avoir des profils plus diversifiés parmi les futurs médecins. 60 % accéderont aux études de santé à travers les première année d'accès santé (PAAS) et 40 % à travers des licences « Accès santé ». Cette réforme vient d'être mise en place et nous avons augmenté le nombre de places en 2021, de manière à absorber les étudiants qui redoubleraient l'ancienne formule et ceux qui entreront à travers la nouvelle formule.

Les projets académiques sont définis au niveau des sites universitaires. Je demande à toutes les universités de définir leur signature, c'est-à-dire la qualité de la science qu'elles produisent et la façon dont elles se projettent sur leur territoire. Il y a, de fait, un lien avec le développement économique de ces territoires. Les étudiants ont vocation à alimenter en compétences le bassin d'emplois local. Il est indispensable de se soucier de l'insertion professionnelle des étudiants qui n'accèdent pas au doctorat. Cette insertion se fait en lien avec les collectivités qui ont intérêt à avoir une recherche et un enseignement supérieur forts pour attirer les entreprises. Le lien entre le monde économique et le monde universitaire se fait d'autant mieux que les plateformes d'innovation partagée sont favorisées.

Sur la question de la précarité étudiante, nous avons pris plusieurs mesures. Certaines sont destinées aux plus fragiles, notamment aux boursiers. D'autres concernent l'ensemble des étudiants, comme le ticket de restaurant à un euro qui est reconduit en 2021. Je suis attachée à l'importance d'une alimentation équilibrée pour les étudiants les plus fragiles. Nous avons annoncé une aide supplémentaire de 150 euros et les droits d'inscription ont été gelés, comme les loyers. Nous travaillons également sur les jobs étudiants. En effet, les étudiants sont pénalisés par la disparition des « petits jobs » liée au contexte sanitaire. Nous essayons de multiplier ces « petits jobs » au sein des établissements, des Crous, des bibliothèques universitaires...

Enfin, je précise que le plan de relance vient s'ajouter aux contrats de plan État-région. Ce sont des enveloppes totalement distinctes. Cependant, des projets initialement soumis aux contrats de plan État-région vont être pris en charge par plan de relance, ce qui permettra de financer de nouveaux projets, via ces contrats de plan. J'ajoute que ces derniers ne concernent pas uniquement la rénovation thermique, contrairement au plan de relance. Ils prévoient la rénovation des locaux liés à la santé, l'adaptation des locaux à la transition numérique, la construction de logements sociaux.

**M. Max Brisson, président.** – Merci madame la ministre pour vos réponses. Nous vous retrouverons la semaine prochaine pour l'examen de la LPR en séance publique.

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

*La réunion est close à 17 h 55.*

**Jeudi 22 octobre 2020**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, et de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois -

*La réunion est ouverte à 11 h 30.*

**Audition, en commun avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, de MM. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, à la suite de l'assassinat de Samuel Paty**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Messieurs les ministres, mes chers collègues, Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, et moi-même avons pris l'initiative de demander à M. Darmanin, ministre de l'intérieur, et à M. Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de venir ensemble devant nous ce matin, compte tenu des événements qui se sont déroulés à la fin de la semaine dernière.

Je rappelle que Samuel Paty, professeur de collège, a été assassiné, dans les conditions que nous connaissons, parce qu'il avait pris le parti d'enseigner à ses élèves les valeurs de la République.

Naturellement, nous ne pourrons pas obtenir d'informations précises sur les faits qui font l'objet de l'enquête en cours, mais nous sommes tous soucieux des mesures qui ont été ou qui pourront être prises par le Gouvernement. Je pense notamment aux expulsions individuelles, aux visites domiciliaires, aux dissolutions de structures... Il nous a paru utile que nous puissions en débattre avec les membres du Gouvernement.

Je vais laisser la parole à Laurent Lafon, puis nous vous laisserons vous exprimer, messieurs les ministres, pendant dix minutes chacun. Nous passerons ensuite aux questions des sénateurs. Afin de donner un caractère dynamique à nos débats, nous laisserons les sénateurs vous interroger par groupe de quatre – deux membres de la commission des lois et deux de la commission de la culture.

J'indique que nous sommes tenus de libérer l'hémicycle à 13 heures.

**M. Laurent Lafon, président.** – Messieurs les ministres, monsieur le président, mes chers collègues, c'est un événement particulièrement dramatique qui réunit la commission des lois et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication pour cette audition commune exceptionnelle.

La mort de Samuel Paty vendredi dernier a créé une onde de choc dans tout le pays. Permettez-moi tout d'abord, au nom de la commission de la culture du Sénat, d'avoir une pensée pour sa famille et ses proches, mais aussi pour ses collègues et ses élèves. Je pense également à toute la communauté éducative, aux enseignants, ces « jardiniers en intelligence humaine », comme les appelle Victor Hugo, qui, chaque jour, exercent leur métier avec passion, participent à l'épanouissement de nos enfants et à leur apprentissage de la citoyenneté.

À travers ce crime horrible, c'est l'école de la République qui est frappée. Le symbole est fort. En effet, l'apprentissage du vivre ensemble et de nos valeurs républicaines, la formation des citoyens en devenir font partie des missions confiées à notre école. L'élément déclencheur de cet acte ignoble, un cours sur la liberté d'expression, est également emblématique. Depuis toujours, notre commission défend l'éducation aux médias et le développement par l'école d'un esprit critique chez les enfants et chez les adolescents. Aussi, soyez assuré, monsieur le ministre de l'éducation nationale, de notre soutien pour protéger l'école et lui permettre de remplir les missions que lui a confiées la Nation.

Cet attentat suscite, bien entendu, de nombreuses questions en matière de sécurité et d'éducation. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité, avec François-Noël Buffet, président de la commission des lois, organiser cette audition commune. Je vous remercie, messieurs les ministres, d'avoir accepté ce format inédit. Vous aurez l'occasion d'ici quelques instants de vous exprimer sur cet événement dramatique, dont la portée symbolique n'a échappé à personne.

Vous pourrez sans doute nous éclairer sur plusieurs points, qui, en tant que parlementaires, nous interrogent ou nous interpellent. Comment sont et seront accompagnés les enseignants et plus généralement les personnels éducatifs victimes d'intimidations, de menaces ou d'agressions ? Quel est aujourd'hui le degré d'autocensure dont font preuve nos enseignants dans les cours qu'ils donnent, et quelles mesures ont été prises ou envisagez-vous de prendre pour limiter ce phénomène grandissant dans les établissements scolaires ? Surtout, comment rassurer les enseignants et faire en sorte qu'ils ne se sentent pas seuls face aux pressions dont ils sont désormais l'objet sur les contenus de leur cours, de la part tant des élèves que de certains parents d'élèves ? Nous attendons vos réponses sur ces questions complexes et douloureuses.

**M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.** – Je vous remercie de cette invitation. Depuis le début, Gérald Darmanin et moi-même sommes évidemment en coordination pour répondre à toutes les questions importantes qui se posent, que ce soit sur l'affaire elle-même ou sur les enjeux auxquels elle renvoie.

Je veux évidemment redire devant vous l'émotion qui est la mienne et qui est celle de toute l'éducation nationale. Il y aura sans aucun doute un avant et un après pour celle-ci, mais aussi, me semble-t-il, pour la France. Je parle non pas des nouvelles règles qui seront forcément nécessaires, mais de l'état d'esprit général de la Nation, de l'éducation nationale, des parents d'élèves et du pays tout entier.

Ma disposition d'esprit est de ne laisser passer aucune compromission avec le radicalisme islamiste. Je n'en laissais déjà passer aucune, mais force est pour moi de constater une forme de complicité indirecte, intellectuelle ou mentale, avec ce qui s'est passé. Je crois

que chaque citoyen doit partager cet état d'esprit, parce que c'est ce qui peut empêcher les attentats.

À mes yeux, le crime immonde dont Samuel Paty a été victime n'a pas été seulement commis par celui qui l'a accompli physiquement. Il est évident pour tous aujourd'hui qu'il y a autour de l'assassin un cercle formé de tous ceux qui portent cette pensée radicale, et même qu'il y a, autour de ce cercle, un deuxième cercle, formé de ceux qui ont de la complaisance à son égard et qui en font le lit. Pour que nous soyons pleinement efficaces, la disposition d'esprit, qui est la mienne depuis que j'ai pris mes fonctions il y a trois ans et demi, doit être partagée le plus possible dans la population.

Chronologiquement, il y a clairement, du point de vue de l'éducation nationale, deux temps dans l'affaire.

Le premier temps est le cours de M. Paty, qui se déroule sur deux jours. Bien sûr, l'enquête judiciaire, mais aussi le rapport des inspections générales, que j'ai mandatées et qui ont rencontré l'ensemble des interlocuteurs – leur rapport devrait m'être remis en début de semaine prochaine –, permettront de disposer d'éléments plus précis.

Ce cours, très préparé dès cet été – il a été dit que M. Paty était un professeur particulièrement consciencieux –, porte sur la liberté d'expression. À cette occasion, il montre une caricature de Mahomet, qui va assez loin, afin probablement d'expliquer qu'il faut dépasser le choc que peut susciter en nous une caricature. Surgit d'abord une première affaire, laquelle se traduit par une forme de désaccord avec des parents d'élèves qui demandent à rencontrer la principale du collège. Je tiens à dire que celle-ci a eu l'attitude qui convenait, en soutenant le professeur et en discutant avec les parents.

D'après les éléments dont nous disposons, il semble que, après cet incident, M. Paty ait engagé la discussion avec les parents d'élèves. Cette discussion s'est déroulée de manière calme et tranquille. Le problème a donc pu être réglé par la simple discussion, ce qui doit être une modalité normale de résolution des difficultés, sans renoncer à rien. L'existence d'un malentendu a peut-être amené M. Paty à dire qu'il en était désolé, mais l'institution n'a en aucun cas déclaré que celui-ci aurait eu un tort. Dès ce moment, la principale de collège a agi conformément à ce que j'ai demandé depuis que je suis en responsabilité : elle contacte les équipes Valeurs de la République du rectorat de Versailles. Elle le fait au moment où débute la seconde affaire, qui vient en quelque sorte se greffer sur la première. Même s'il était prématûr de parler trop hâtivement, on comprend aujourd'hui que les acteurs pluriels de cet assassinat ont, en réalité, « cherché une affaire ».

Il se trouve que, malheureusement, une jeune fille de cette classe, qui, du reste, était absente lors de la seconde séance, a parlé du cours à son père. Ce dernier, musulman extrémiste qui a été interpellé depuis, a cherché à faire un scandale. La principale, de bonne foi, l'accueille. Le père vient accompagné de M. Sefrioui, que la principale ne connaît pas et qu'il présente comme un ami de la famille. La principale voit bien, une fois qu'elle les reçoit, que ses interlocuteurs sont des personnes radicales, avec lesquelles il sera très difficile de s'entendre. C'est ce qui justifie son appel aux équipes Valeurs de la République et la protection au professeur, qui, en aucun cas, n'est désavoué. Au contraire, il est soutenu par l'institution. Tout cela se passe à la fin de la semaine précédant l'attentat.

Pour vous donner une illustration du soutien de l'institution, le samedi précédent l'attentat, l'inspecteur d'académie adjoint a téléphoné au domicile du professeur pour discuter

de ce qui se passait. La conversation s'est déroulée dans une ambiance très apaisée. Bien entendu, à ce moment, aucun des deux n'imagine qu'il puisse y avoir une menace de mort.

La famille qui s'est immiscée dans l'affaire avec l'intention de créer un scandale décide de porter plainte pour ce qui se serait passé lors du cours – il faudra d'ailleurs voir qui a inspiré cette idée à la famille. C'est évidemment scandaleux. Dès lors, le professeur a droit à la protection, et, le mardi suivant, la principale du collège, elle-même suivie par l'inspecteur d'académie, qui prête attention à cette affaire, accompagne le professeur pour porter plainte pour diffamation.

De fait, il y a eu diffamation, au travers notamment des vidéos, mensongères à plusieurs titres et visant à créer le scandale, tournées par le père de la jeune fille. À ce moment, l'entente entre la principale, l'inspecteur d'académie et le professeur est parfaite, selon les éléments actuellement à ma connaissance. Ils partagent la même vision du problème, espèrent que celui-ci sera résolu et portent plainte pour diffamation. Le mardi, l'affaire semble en rester là. Dès lors, plus rien de notable du point de vue de l'éducation nationale ne se passe jusqu'au vendredi, 17 heures. Telle est la chronologie des faits.

Si nous voulons progresser et créer une cohésion nationale, je pense que nous devons éviter certaines facilités. Or, dès que de tels événements ont lieu, on dit que l'éducation nationale ne veut pas faire de vagues. Dès que je suis arrivé au ministère, j'ai déclaré qu'il fallait en finir avec cette mentalité. Je n'ai jamais dit que, du jour au lendemain, cette mentalité disparaîtrait partout en France – malheureusement, je ne peux toujours pas le dire aujourd'hui, malgré le combat que je mène. Cependant, soyons équitables : depuis trois ans, le phénomène a beaucoup régressé, ne serait-ce que parce que le propos de l'institution sur le sujet est clair.

Si la consigne avait été de ne pas faire de vagues dans cette affaire, je le dirais et je me désolidariserais des protagonistes, mais cela n'a pas été le cas. La principale du collège a immédiatement apporté son soutien à M. Paty. Ayons aussi une pensée aujourd'hui pour les acteurs de l'affaire, calomniés sur les réseaux sociaux et victimes de désinformation, parfois colportée par certains organes de presse.

Par exemple, contrairement à ce qu'affirme le père dans la vidéo, il est totalement faux que l'inspection d'académie s'apprêtait à sévir. Il est tout de même fou que toute une série d'acteurs de notre débat public, même si c'est probablement de bonne foi, n'aient pas résisté à la tentation de s'emparer de cette vidéo pour montrer d'un doigt accusateur tel ou tel intermédiaire hiérarchique.

Il est de mon devoir de protéger chaque professeur, mais aussi la principale, l'inspecteur d'académie et la rectrice, dès lors que, selon les nombreux éléments dont je dispose, tous ont agi conformément aux dispositifs. Si des éléments me prouvaient autre chose, je le reconnaîtrais auprès de vous.

Je suis évidemment à votre disposition pour répondre, aujourd'hui comme à l'avenir, à vos interrogations. Je suis ouvert à toutes les réflexions que ces événements pourraient vous inspirer.

À mes yeux, la première des réponses doit être la mobilisation de la société, mais il peut aussi y avoir des réponses juridiques, techniques. Nous en avons déjà développé un certain nombre. J'ai demandé au Conseil des sages de la laïcité de l'éducation nationale de

siéger en permanence, de manière qu'il puisse recevoir tous les acteurs institutionnels concernés, recueillir l'ensemble des éléments et préparer la rentrée du 2 novembre prochain, mais aussi pour essayer, par toutes les dispositions appropriées, de créer le plus vaste consensus dans notre pays. Nous en avons besoin.

**M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur.** – Permettez-moi d'abord de revenir sur ce qui s'est passé lors de l'attentat, sans entrer dans les détails de l'enquête, puis sur l'action de la police. J'évoquerai ensuite les améliorations possibles, même s'il est difficile d'appréhender l'attentat d'un nouveau genre qui vient d'être commis. Enfin, j'aborderai les réactions de l'État « en légitime défense », comme les visites domiciliaires.

En introduction, je veux dire que, pour la première fois, il y a un lien direct entre l'islamisme politique et un attentat terroriste. Par le passé, certains ont défendu une différence entre les deux : sans justifier l'islamisme politique, ils affirmaient qu'il n'était pas aussi dangereux que le terrorisme, contre lequel plusieurs gouvernements ont donné des moyens législatifs, et qu'il devait surtout être combattu sur le terrain des idées. J'espère que ce vide pourra être comblé par le texte qui sera présenté en conseil des ministres le 9 décembre prochain et que j'aurai l'honneur de défendre devant le Parlement au début de l'année prochaine.

Selon nous, l'islamisme politique radical, qui est la principale forme de radicalité, fait naître une ambiance et, parfois, arme idéologiquement des terroristes. On le savait confusément ; on le sait désormais de façon certaine, puisqu'il apparaît bien que des officines islamistes ont aidé des militants à diffuser ce que j'ai décidé d'appeler une « fatwa », c'est-à-dire un appel à punir M. Paty, conduisant à son assassinat atroce.

Pour ce qui concerne l'attentat en tant que tel, c'est mon cabinet qui m'a prévenu, alors que j'étais en déplacement au Maroc. J'ai pris le soin de prévenir la présidence de la République et le Premier ministre, puis le ministre de l'éducation nationale. Les choses étaient assez confuses : un homme avait visiblement été retrouvé à terre à la suite, manifestement, d'une attaque au couteau ; cet homme était peut-être un professeur ; on ne savait pas très bien si l'attentat avait été commis dans le collège ou en dehors de celui-ci ; l'assaillant avait été stoppé ; on ne savait pas encore s'il était vivant ou mort. Voilà les informations qui m'ont été communiquées et que les services de police ont évidemment pu préciser ensuite.

Malheureusement, certains constats ont pris un peu de temps, notamment le décès de l'assaillant, dont le corps, comme lors de tout attentat terroriste, pouvait être piégé. Nous avons donc mis un peu de temps à disposer d'une information complète. Lorsque nous en avons disposé, nous l'avons transmise à l'ensemble des autorités de l'État.

Je veux une nouvelle fois saluer le travail des services de police. C'est la police municipale qui a prévenu la police nationale, qui, par chance ou du fait d'une bonne organisation des services de police, était présente à quelques dizaines de mètres de là, puisqu'elle organisait dans le quartier une opération de lutte contre la consommation de stupéfiants. Comme on a pu le voir sur les réseaux sociaux, les policiers sont arrivés, ont discuté avec le terroriste et essayé de l'arrêter. Quand celui-ci s'est retourné vers eux et a tenté de les agresser, ils ont mis fin à sa cavalcade meurtrière.

Nous ne savions pas, à ce moment, s'il y avait des complices. Manifestement, le constat premier était qu'il n'y en avait pas. En tant qu'opération de police, l'intervention a donc été une réussite. Les fonctionnaires ont évidemment utilisé leurs armes conformément au

code de déontologie. Je signale d'ailleurs la présence parmi eux de jeunes policiers, puisque ce sont notamment des adjoints de sécurité qui ont stoppé le terroriste.

Sur ce qui s'est passé auparavant, je n'ai pas un mot à ajouter à ce qu'a dit le ministre de l'éducation nationale. Les renseignements territoriaux se sont saisis de l'affaire et ont produit une note. Ayant constaté que celle-ci avait été publiée dans la presse, j'ai saisi le procureur de la République, après en avoir discuté avec le ministre de l'éducation nationale et le Premier ministre. De fait, même si cette note n'est pas classifiée, il n'appartient pas aux agents publics de distribuer des documents couverts du sceau de la confidentialité.

Cette note se fait l'écho du travail réalisé par le service de police de Conflans-Sainte-Honorine et par l'ensemble de la circonscription de police. La plainte déposée par le père de la jeune fille a été le fait déclencheur. Les services de police ont invité M. Paty à venir, bien évidemment sans aucune contrainte et, contrairement à ce que l'on a pu lire, en dehors des locaux destinés à la garde à vue. Le professeur s'est vu signifier ses droits, notamment qu'il pouvait partir. Il a souhaité venir sans avocat, s'expliquant clairement devant les policiers et indiquant que la jeune fille qui avait témoigné contre lui, n'étant pas présente au cours, ne pouvait pas avoir constaté ce qui lui était reproché.

Pourquoi M. Paty a-t-il été convoqué ? Parce que, dans leur témoignage, la jeune fille et son père ont affirmé qu'il avait demandé aux musulmans de sortir de la classe, fait de discrimination particulièrement important. Les policiers ont donc fait leur travail en convoquant très rapidement le professeur. Se déclarant victime d'un mensonge, M. Paty a décidé de porter plainte à son tour.

Je veux dire devant la représentation nationale que la police nationale n'est pas obsédée par nature par la lutte contre les islamistes et par les musulmans. En l'espèce, au contraire, les policiers ont d'abord agi face au fait de discrimination qui avait été dénoncé. Ayant découvert l'existence du mensonge, ils ont évidemment accompagné le professeur, puis la principale de collège, qui a également été auditionnée.

La note des renseignements territoriaux fait effectivement état que M. Chnina est arrivé avec M. Sefrioui, que – je répète ce qu'a dit le ministre de l'éducation nationale – la principale ne connaissait pas. Celui-ci s'est présenté comme un ami de la famille, et même comme un imam. En tant que ministre de l'intérieur, ma première réaction a été de me demander dans quelle mosquée cet imam professe. En réalité, il ne professe dans aucune mosquée. Ce n'est pas un imam. C'est un imam autoproclamé.

Il y a ensuite eu des échanges, comme c'est le cas dans toutes les procédures, entre l'éducation nationale, les services de police, le préfet du département. Tous ont fait correctement leur travail. Je peux vous dire que les services de l'État n'ont pas failli dans cette terrible histoire.

La difficulté, dont nous devrons tirer des conclusions, tient à ce que, de ce que nous savons, le terroriste islamiste n'a aucun lien avec le bâtiment scolaire : il n'a de lien de parenté avec aucun élève, ne connaît pas M. Paty, n'a *a priori* pas de lien avec Conflans-Sainte-Honorine, puisqu'il ne vient pas de ce département. Manifestement, c'est la vidéo mise en ligne et les divers réseaux sociaux ainsi que les autres messages publiés sur internet par MM. Chnina et Sefrioui qui ont armé idéologiquement le terroriste islamiste venu, dans les conditions que le procureur de la République a décrites, assassiner ce pauvre professeur. Le lien entre l'agitation islamiste et l'attentat terroriste a donc été noué en dehors du collège. Par

conséquent, je pense que c'est à bon droit que les services de l'éducation nationale et du ministère de l'intérieur ont conclu qu'il n'y avait pas de sujet ni de conséquences dans l'établissement.

S'il y a bien quelque chose que nous devons changer, c'est d'abord notre rapport aux réseaux sociaux. Comme j'ai eu l'occasion de le dire lors des questions au Gouvernement, si les mêmes événements se déroulaient aujourd'hui, ni le ministre de l'intérieur ni aucune autre autorité ne pourrait faire interdire la vidéo parallèle d'un autre M. Chnina.

M. Chnina n'appelle pas explicitement à la mort du professeur, mais il crée la « température ambiante » pour un acte de vengeance. En plus de diffamer le professeur en le traitant de « voyou », il dit qu'on ne doit plus jamais enseigner la liberté d'expression ou montrer des caricatures du prophète. À ce jour, cette pression communautaire, communautariste, voire séparatiste sur les services publics – singulièrement sur l'éducation nationale – ne fait pas l'objet d'une incrimination pénale. Chacun sait ici, dans sa vie d'élu local, que ces petits faits, comme dirait Stendhal, sont extrêmement nombreux, y compris dans les commissariats, les gendarmeries ou les préfectures.

Nous n'avons donc pas les moyens de faire retirer cette vidéo. Et lorsque le ministre de l'intérieur décide, sous l'autorité de la justice, d'engager des poursuites, éventuellement sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, contre quelqu'un qui menace la vie d'un tiers, divulgue son adresse, son identité – c'est le cas notamment du dirigeant de BarakaCity, qui, à ma demande, après l'autorisation d'un juge, a été placé en garde à vue pour avoir menacé Mme Zineb El Rhazoui, laquelle fait d'ailleurs l'objet d'une protection –, je constate que cette personne est placée sous contrôle judiciaire au bout de quelques heures, tout en restant libre. Je ne mets pas en cause la justice, qui ne fait qu'appliquer la loi. Je livre cela à la réflexion du Parlement.

En outre, est apparue une polémique au sujet des signalements à la plateforme Pharos, créée voilà une quinzaine d'années pour lutter contre la pédopornographie. Elle s'est transformée en outil de signalement de comptes comportant des incitations à la haine, à l'antisémitisme, à la violence. Depuis janvier, on dénombre 175 000 signalements. Cette plateforme, où travaillent 25 agents, ne peut que signaler ces faits aux hébergeurs.

Depuis le 12 juillet, des signalements anonymes ont été faits à Pharos au sujet du compte du terroriste, @Tchétchène\_270, lesquels ont été pris en compte, mais il est apparu que rien n'était contraire à la loi et qu'il n'y avait aucune connotation terroriste. Il était question notamment de condamner moralement la politique interne de la Chine. De tels comptes, il en existe des milliers, voire davantage.

Les contenus à caractère antisémite ont été signalés notamment par une association connue non pas à Pharos, mais directement à Twitter, qui n'a pas donné suite. En revanche, lorsqu'il a été signalé que des photos de la décapitation avaient été publiées, Twitter est intervenu dans les minutes qui ont suivi.

Faut-il améliorer Pharos, bien que rien ne puisse lui être reproché ? Très certainement ! Le Premier ministre a annoncé la création d'une centaine d'équivalents temps plein, d'autant que Pharos n'est pas opérationnelle 24 heures sur 24, ce qui est un problème à l'heure des réseaux sociaux, et que l'essentiel de ces messages provient de l'étranger. En ce qui concerne ceux qui sont émis depuis le territoire national, des améliorations peuvent être

apportées, mais, dans le cas d'espèce, Pharos n'a aucune responsabilité ; l'article de Mediapart est, pour le coup, mensonger – j'ai par ailleurs porté plainte contre ce média pour atteinte à l'honneur de la police.

Le texte que vous serez amenés à examiner prochainement doit être l'occasion de tirer tous les enseignements. Quand bien même les services de l'État feraient leur travail en appliquant les lois de la République, nous manquons d'outils pour empêcher ce genre d'attentats, d'un type nouveau, et pour faire face à cette nouvelle façon de semer la terreur en incitant des personnes à décapiter un professeur et, demain peut-être, un autre agent du service public ou un autre Français.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Monsieur le ministre Darmanin, le Président de la République s'est récemment rendu à Bobigny et, apparemment, vous entendez dissoudre certaines associations, en particulier le Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF). Vous allez donc engager de nombreuses procédures, mais l'on peut regretter que cela n'ait pas été fait plus tôt. Existe-t-il une vraie volonté politique de dissoudre ces associations, sachant que de telles procédures sont complexes ? Vous êtes-vous bien assuré de la sécurité juridique de ces dissolutions ? Vous le savez, elles n'attendent qu'une chose : verser dans la victimisation.

Dans mon rapport, fait au nom de la commission d'enquête sur la radicalisation islamiste, publié en juillet dernier, j'avais préconisé de réactualiser les dispositions relatives à la police des cultes, en particulier l'article 34 de la loi de 1905, qui réprime l'outrage ou la diffamation d'un citoyen chargé d'un service public par un ministre du culte. Envisagez-vous, dans le cadre du futur projet de loi, de revoir les articles 25 à 36 de cette loi ?

Monsieur le ministre de l'éducation nationale, puisque des informations circulent à ce sujet, je voudrais savoir s'il a été demandé à M. Paty de s'excuser, si une lettre a été adressée aux parents à la suite de ce cours, ce que je trouverais insupportable. Outre que nous devons protéger les enseignants, avez-vous prévu de redéfinir la place des parents dans l'école de la République ? Ils prennent une telle place qu'ils mettent en danger et l'enseignement et les enseignants.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Merci de nous informer de ce qui s'est passé. Monsieur le ministre Blanquer, je crains que les professeurs ne s'autocensurent. Quand un événement survient en leur sein, les établissements scolaires n'aiment pas trop être mis en avant. L'autocensure, c'est autre chose : un professeur peut craindre de provoquer certaines réactions parmi ses élèves. Après l'attentat contre *Charlie Hebdo*, j'ai assisté à un conseil d'accès au droit. Le président du tribunal de grande instance de Lille, qui le présidait, s'inquiétant que des élèves refusent de chanter la Marseillaise, a voulu agir. Ainsi, des lycéens de Roubaix et de Tourcoing ont été invités à s'exprimer. Certains ont indiqué qu'ils jugeaient, avec leurs familles, ces dessins blasphématoires. Pour leur démontrer que la prééminence du droit était essentielle et que le problème s'était posé avec d'autres religions, nous avons pris l'exemple de l'affaire du chevalier de La Barre.

Monsieur Blanquer, existe-t-il des structures qui pourraient épauler les professeurs, notamment judiciaires ?

**M. Jacques Gosperrin.** – Monsieur le ministre Blanquer, vous disiez qu'il y aurait un avant et un après. C'est ce qui avait été dit déjà en 2015.

Une fraction non négligeable d'élèves n'adhère pas totalement, voire pas du tout, à certaines valeurs républicaines. De fait, je m'inquiète des conditions de la rentrée dans dix jours. En dehors de la transmission des connaissances, la mission première de l'école est de faire partager les valeurs de la République à travers la parole de l'enseignant, pour contrer l'obscurantisme et les thèses simplistes.

Ces questions, il est vrai, ne relèvent pas toujours du droit, mais plutôt d'une éthique de l'enseignant. L'école n'est pas un service public comme les autres, n'est pas responsable de tout, mais c'est à travers elle que se transmettent nos valeurs nationales. À cet égard, quand des élèves entrant en sixième ne maîtrisent pas notre langue, comment faire passer le message autour de nos valeurs ? L'accent sur les valeurs ne doit-il pas être massivement mis au niveau du primaire ? Rappelons-nous le discours de Renan à la Sorbonne en 1887 sur la Nation et ses principes spirituels.

Qu'allez-vous faire à la rentrée scolaire ? Une minute de silence peut se justifier dans certaines situations, mais je pense qu'il faudrait engager des actions plus pérennes.

**M. David Assouline.** – Ma question porte sur l'enseignement et la pédagogie. Pour avoir été moi-même professeur d'histoire-géographie, je considère qu'il faut aborder de façon frontale la question de l'éducation civique et morale. À mon époque, les programmes d'histoire et de géographie étaient tellement chargés qu'il fallait très souvent rogner sur l'éducation civique pour les finir. De fait, cette matière semble malléable, facultative. Or, si les valeurs républicaines de laïcité et de citoyenneté sont un réel enjeu, elle doit être au cœur de l'enseignement – avec des notes et des évaluations –, de l'élaboration des programmes, mais aussi de la formation des professeurs.

Je connais le parcours de formation universitaire des professeurs d'histoire-géographie, et celui-ci comporte très peu de modules consacrés à cette matière. En 2007, j'avais proposé d'y intégrer la formation aux réseaux sociaux, aux médias et à l'image, d'autant que les parents sont eux-mêmes dépassés par leurs enfants. Un tel enseignement serait un acte de modernité.

**M. Jean-Michel Blanquer, ministre.** – L'établissement de M. Paty a-t-il écrit une lettre aux parents ? Nous aurons la réponse en début de semaine prochaine de l'inspection générale. Je sais juste qu'une simple communication a été faite aux parents – oralement ou par écrit, je ne sais pas – par la principale pour indiquer ce qui avait été fait. Rien n'a été dit aux parents dans un sens négatif, sur M. Paty. Il est vrai qu'est apparu un sentiment de malentendu, y compris chez l'enseignant, qui aurait lui-même dit aux parents qu'il en était désolé, et ce sans que l'institution le lui demande. Là encore, l'enquête le démontrera.

Je le répète, à aucun moment il n'a été demandé à M. Paty de s'excuser auprès des parents. Seule a primé une volonté de dialogue avec eux pour expliquer ce qui avait motivé son initiative et lever tout malentendu.

A-t-il demandé aux élèves musulmans ou à ceux qui pourraient être choqués de sortir ou de fermer les yeux ?

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Les choses sont claires !

**M. Jean-Michel Blanquer, ministre.** – Vous avez de la chance si elles le sont pour vous, mais c'est l'inspection générale qui le dira. Cela relève de la première affaire ; car

il ne faut pas oublier la seconde, à savoir le fait que des personnes vont chercher à en découdre en exploitant n'importe quel prétexte. Dans cette première affaire, le professeur n'a pas été désavoué.

Est-il prévu de redéfinir le rôle des parents ? Vaste question sur laquelle je me suis exprimé devant cette assemblée lors de l'examen de la loi pour une école de la confiance. L'article 1<sup>er</sup> de cette loi comporte deux phrases. La première évoque « l'engagement et l'exemplarité des personnels de l'éducation nationale ». J'avais d'ailleurs été beaucoup critiqué en raison de celle-ci au moment des débats, malgré sa très faible portée normative. Cette phrase vient en appui de la suite de l'article, qui parle du « respect des élèves et de leur famille à l'égard des professeurs, de l'ensemble des personnels et de l'institution scolaire ».

**MM. Max Brisson et Olivier Paccaud.** – Grâce au Sénat !

**M. Jean-Michel Blanquer, ministre.** – Nous avons fait évoluer ensemble cet article. Ne cherchez pas des désaccords là où il y a eu de grandes convergences. Le projet de loi a pu évoluer grâce au Sénat, et je m'en réjouis, mais cette idée du respect dû au professeur par le parent était présente dès le projet de loi initial.

Selon moi, nous faisons face à la réalité historique de la France : d'un côté, la présence des parents n'est pas assez importante, de l'autre, elle l'est trop. Les systèmes scolaires qui vont bien sont ceux dans lesquels les parents sont impliqués. On le voit avec l'école primaire, et cette implication des parents dans les enjeux de l'école est la clef du succès d'un système scolaire. En revanche, les parents ne doivent pas s'immiscer dans la pédagogie. Or, en France, par tradition historique, les parents s'impliquent trop peu dans les enjeux – d'où la tendance à sous-traiter les sujets éducatifs à l'école, qui relèveraient normalement des parents –, tandis qu'ils s'immiscent de manière indue dans les questions pédagogiques et d'instruction, qui relèvent de la responsabilité des professeurs.

Par ailleurs, j'ajoute que la participation des parents d'élèves, collective ou individuelle, est trop souvent de nature conflictuelle. Pour être réussie, la participation doit être constructive ; si elle est vindicative et consumérisme, elle sera contreproductive et pourra mener au pire. C'est à l'ensemble de la société française de créer les conditions d'une participation constructive des parents.

En tant que recteur et en tant que ministre, j'ai eu très souvent à gérer des cas où des parents d'élèves avaient insulté des professeurs ou une directrice d'école. J'ai eu les plus grandes difficultés à faire en sorte que ce soit le parent d'élève qui soit éloigné de l'école, et non l'inverse. Certains parents d'élèves sont très agressifs. Toutes les idées qui permettront d'accentuer la protection des enseignants sont à prendre.

Madame Lherbier, vous avez dit craindre une autocensure des établissements et des professeurs par crainte de provoquer une réaction chez certains élèves, citant le cas d'élèves refusant de chanter la Marseillaise. Malheureusement, ce phénomène existe, et nous cherchons à le réduire par l'éducation morale et civique. Pour répondre à votre question relative aux « alliés de l'institution scolaire », des associations agréées par l'éducation nationale interviennent à l'école. Toutefois, nous devons exercer toute notre vigilance. Le mieux est de faire intervenir des représentants des institutions : un juge, un policier, un gendarme, un pompier ou tout autre représentant des services publics, ou bien les élus de la République. C'est pourquoi j'ai demandé la participation de toutes ces catégories le

2 novembre prochain pour bien signifier la présence de la République et la force du monde adulte.

Au collège, en particulier, nous entendons développer les mécanismes d'engagement des adolescents, par exemple le secourisme ou les cadets de la République. Par ailleurs, je veux que le brevet reconnaissse l'engagement civique de l'élève.

Monsieur Grospperrin, vous avez raison de dire que la maîtrise insuffisante de la langue française est à l'origine de tous les maux. C'est d'ailleurs ce que déclarait peu ou prou dans un entretien récent la présidente du Conseil supérieur des programmes, Mme Souâd Ayada. Tout commence par le langage, qui est le premier vecteur de non-violence, de subtilité et d'écoute.

Oui, la maîtrise du français, avec celle des mathématiques pour développer l'esprit logique, est essentielle – et c'est la première de mes priorités, avec l'apprentissage de la lecture, du calcul et le respect d'autrui. Le dédoublement des classes doit permettre justement à tous les élèves de partir dans la vie avec les savoirs fondamentaux. Les plans de formation dans le premier degré ont été totalement transformés au cours des deux dernières années, ce qui permet désormais à tout professeur de suivre des formations en français et en mathématiques, à travers le plan « Français » et le plan « Mathématiques ».

Je suis souvent très critiqué sur ces questions et peu soutenu. Toutes les oppositions devraient comprendre, indépendamment des clivages politiques, qu'il y a là un enjeu républicain fondamental. Je lis en ce moment les mémoires de Jean-Pierre Chevènement, qui, dans les années 1980, animé des mêmes intentions, avait cherché à consolider l'apprentissage du français dès l'école primaire. Au moins pouvait-il compter sur toute la famille républicaine de gauche et de droite. Le manque de soutien des secteurs politique, médiatique et culturel est un signe d'affaissement. Je continuerai dans cette voie. Mais gardons-nous, souvent pour des raisons un peu factices, de nous opposer sur ces questions, alors que c'est un enjeu républicain fondamental. Nous avons pris de très nombreuses mesures en la matière.

Monsieur Assouline a déploré que les heures consacrées à l'éducation morale et civique soient souvent rognées en raison de l'ampleur des programmes et qu'il n'existe pas de réelle formation dans cette matière.

S'agissant du premier point, il faut distinguer les heures d'éducation morale et civique dans l'emploi du temps de l'élève, sans qu'elles constituent un grand tout avec l'histoire et la géographie. C'est ce que nous avons fait avec la réforme du lycée, avec un bloc commun comptant trois heures d'histoire-géographie et une demi-heure d'éducation morale et civique. Cela ne va pas assez loin, et il faudra sans doute, à terme, que cet enseignement soit autonomisé, même si les ponts avec l'histoire-géographie sont nombreux.

La France, étonnamment, se distingue positivement en la matière. Certes, nous avons des faiblesses, mais, en Europe et dans le monde, l'enseignement de l'histoire, de la géographie et de l'éducation morale et civique est parfois inexistant ou très édulcoré, ce qui est source de problèmes pour les temps à venir. Il faudra agir à l'échelle européenne.

L'éducation morale et civique doit donc faire l'objet d'un temps d'enseignement spécifique abordant aspects théoriques et aspects pratiques et reposant sur une formation initiale et continue très solide. Là aussi, nous avons avancé : systématique de la formation

initiale sur les valeurs de la République – c'est l'une des conséquences de la loi pour une école de la confiance qui est en train de se mettre en place –, attention accordée aux contenus, de nature universitaire. Concernant ce dernier aspect, ne soyons pas aveugles : à l'université, certains secteurs ont une conception très bizarre de la République. Au-delà des heures et des moyens, il s'agit donc de voir ce qui se passe dans les enseignements et de prévoir une matrice initiale parfaite. Ainsi, nous avons créé l'année dernière une chaire laïcité au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), animée par plusieurs membres du Conseil des sages de la laïcité. En lien avec Frédérique Vidal, j'ai commencé à proposer à d'autres établissements d'enseignement supérieur de dispenser ce type de formation, de créer des chaires laïcité et valeurs de la République. Comme je l'ai dit ce matin sur une radio, il existe dans l'enseignement supérieur des courants islamo-gauchistes très puissants qui font des dégâts dans les esprits.

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – S'agissant des associations, je proposerai au Président de la République de prononcer la dissolution en conseil des ministres de celles qui ont été évoquées parce qu'elles ont un lien direct avec l'attentat. C'est le cas du groupement Cheikh-Yassine. On verra bien ce que dira le juge, madame la sénatrice. J'ai fait fermer la mosquée de Pantin, parce que son président avait relayé la vidéo de M. Chnina. Un recours a été déposé ; cela ne m'empêche pas d'agir, et la justice se prononcera. Je suis très respectueux de l'Etat de droit, et si le juge estime que le droit ne nous autorise pas à dissoudre ces associations, démarche hautement symbolique, alors nous présenterons un texte pour permettre à la République de se défendre contre celles-ci.

Nous n'avons pas attendu l'attentat de vendredi dernier pour agir. Ainsi, le projet de loi sur le séparatisme prévoit – ce que le droit ne permet pas aujourd'hui – que puissent être dissoutes en conseil des ministres – la liberté d'association est une liberté essentielle – les associations portant atteinte à la dignité de la personne humaine, en s'appuyant sur une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, la possibilité de lutter contre ceux qui exercent des pressions physiques ou psychologiques sur autrui, d'imputer aux structures la responsabilité des propos de leurs dirigeants. Pouvoir imputer la diffusion de propos aux associations en tant que personne morale permettra de mieux contrôler celles qui combattent les valeurs de la République.

Enfin, nous prévoyons aussi une mesure médiane, à savoir la suspension de telle ou telle association en attendant que son dirigeant quitte ses fonctions ou qu'elle formule des excuses. Entre la dissolution et rien, pour l'instant, il n'existe que les procédures pénales, qui mettent parfois beaucoup de temps à aboutir.

**Mme Marie Mercier.** – Il y a urgence à agir au plan législatif. Le Premier ministre a envisagé la création d'un délit de mise en danger par la diffusion de données personnelles : monsieur le ministre de l'intérieur, comment ce délit serait-il caractérisé ?

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Pourquoi le garde des sceaux n'est-il pas présent ?

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Disposons-nous de toutes les armes légales pour mener ce combat, qui sera long, contre le terrorisme ? En d'autres termes, sommes-nous face à un problème de moyens, de mise en œuvre, ou bien d'outils juridiques ?

Sur le plan pénal, nous avons le sentiment d'avoir, au fil du temps, traité tout ce qu'il y avait à traiter. Mais il reste peut-être encore des lacunes à combler. Il est possible que

les outils manquants relèvent plus du champ sociétal, de la lutte contre la compromission, les complaisances et les imputations. Bref, dans quelles directions est-il pertinent que le Parlement travaille pour donner à notre société toutes les armes dont elle a besoin contre le terrorisme ?

**M. Max Brisson.** – Oui, l'histoire-géographie joue un rôle particulier dans notre pays.

Oui, monsieur le ministre de l'éducation nationale, vous défendez la laïcité de façon incontestable ; vous avez mis en place des référents et des équipes pour soutenir les professeurs dans ce travail.

Oui, à Conflans-Sainte-Honorine, l'institution a été au rendez-vous. Les professeurs ont-ils accès à la formation, en particulier continue, dont ils ont besoin ? Quand des troubles se produisent dans la mise en œuvre des programmes, les sanctions sont-elles au rendez-vous ? Les ramifications sont-elles détectées, des mises hors d'état de nuire sont-elles effectuées ?

Nous avons voté tous ensemble l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire, notamment pour vous permettre de lutter contre les écoles de fait, camouflées derrière l'instruction à domicile. Un an plus tard, a-t-on mené plus de contrôles, procédé à plus de fermetures ? A-t-on fait tomber le paravent de l'instruction à domicile ?

Enfin, au moment où vous lancez le Grenelle de l'éducation pour remettre, selon vos termes, le professeur au centre de la société. Quelle reconnaissance morale et financière proposez-vous aux enseignants, quelle modernisation numérique, quelle nouvelle politique des ressources humaines ? Surtout, quelle formation proposez-vous aux hussards noirs de la République pour les armer et leur redonner le moral ?

**M. Pierre-Antoine Levi.** – Ne faudrait-il pas rebaptiser l'éducation nationale « instruction nationale » ? Trop de parents considèrent que c'est à l'école d'éduquer ; or son rôle est d'instruire.

Quand des perturbateurs sont identifiés parmi les élèves, les professeurs se plaignent souvent que les remontées s'arrêtent aux portes de l'établissement. D'où ma question, qui n'est peut-être pas politiquement correcte : qu'est-il prévu pour, non pas déscolariser, mais scolariser différemment ces enfants ? C'est un vrai problème pour les enseignants !

Aujourd'hui, il faut être un professeur courageux pour enseigner la liberté d'expression. Allez-vous mieux former les professeurs à l'enseignement de l'instruction civique ? Une instruction indiquant à l'ensemble des professeurs comment étudier en classe la liberté d'expression va-t-elle être prise ?

**M. Philippe Bas.** – Il y a quelques années, un site islamiste, Dar al-Islam, avait appelé à assassiner les professeurs : « Tuez-les tous ! Si vous n'avez pas d'armes, prenez un couteau ; si vous n'avez pas de couteau, jetez-les par la fenêtre. » A-t-on constaté une recrudescence de ces appels au crime ?

Avez-vous dressé l'inventaire des associations subventionnées, au titre de la politique de la ville ou par des collectivités territoriales, qui entretiennent des liens étroits

avec des islamistes ? Sinon, allez-vous le faire ? Quelles conséquences entendez-vous en tirer ?

**Mme Catherine Belrhihi.** – De trop nombreux parents prétendent s'immiscer dans la pédagogie des professeurs : comptez-vous consacrer par écrit la liberté pédagogique ?

**Mme Céline Brulin.** – La protection fonctionnelle du professeur assassiné n'avait pas été activée. Elle n'aurait peut-être rien changé au dénouement dramatique, mais cette protection fait partie des mesures à prendre en pareil cas.

Monsieur le ministre de l'intérieur, vous avez parlé à juste titre d'un attentat islamiste d'un type nouveau. De fait, un tel attentat est le produit d'une diffusion d'idées dans la société, des idées qui arment les terroristes. Cette situation appelle des lieux de dialogue et de partage des signalements entre l'éducation nationale, la police et d'autres partenaires : de tels lieux d'échange existent-ils ?

Face à la pression communautariste que vous avez dénoncée sur les services publics, il importe de renforcer ceux-ci ; malheureusement, ils disparaissent dans de nombreux endroits... La présence visible, active, forte des services publics est nécessaire dans nos territoires !

Enfin, comme l'a souligné Max Brisson, il faut offrir aux enseignants une meilleure reconnaissance : salariale, en termes de formation, sociale.

**Mme Nathalie Delattre.** – Monsieur le ministre de l'éducation nationale, devant la commission d'enquête sur la radicalisation islamiste, que je présidais et dont Jacqueline Eustache-Brinio était rapporteure, vous aviez marqué votre volonté de lutter avec une grande autorité contre la radicalisation à l'école.

Pour le contrôle des écoles hors contrat, dont le nombre a doublé en quelques années, j'avais souhaité la création d'un corps d'inspecteurs spécifique. Irez-vous dans ce sens ? Des contrôles inopinés seront-ils menés ? L'identité et l'honorabilité des personnes qui y enseignent seront-elles contrôlées ?

Vous avez décidé de mettre fin à la scolarisation à domicile, sauf exception. Allez-vous mettre en place une commission de dérogation pour les cas où c'est la santé des enfants qui justifie la scolarisation à domicile ou lorsque celle-ci a fait suite à un harcèlement ?

Enfin, monsieur le ministre de l'intérieur, nous avons préconisé la création d'une police des cultes. Répondez-vous favorablement à cette demande ? Par ailleurs, quel est votre avis sur la direction de l'Observatoire de la laïcité ?

**Mme Valérie Boyer.** – Pierre Manent a décrit « la mortelle défaillance collective, celle qui nous rend incapables de ne rien changer à la conduite de notre vie, même pour la sauver »... Aujourd'hui, on arrive à confiner les Français, mais on ne parvient pas à renvoyer des personnes qui prêchent la haine, même quand elles font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ! J'espère que ce paradoxe va cesser.

C'est l'islam radical qui pose problème, pas toutes les religions. Il serait injuste de supprimer l'école à domicile pour ceux qui se comportent bien.

Je déplore que toutes les propositions émanant de ma famille politique aient été rejetées. J'ai moi-même écrit un rapport sur le financement du terrorisme, avec une députée de La République En Marche : toutes nos propositions ont été écartées. Je constate avec satisfaction qu'une d'entre elles, sur le financement des associations, revient en faveur, malheureusement bien tard.

Faut-il changer le droit pour pouvoir mieux l'appliquer ? Je pense en particulier aux dispositions constitutionnelles proposées par le Sénat.

S'il faut examiner de près les financements aux associations de la politique de la ville, il faut aussi surveiller les financements étrangers. Pourquoi avoir rejeté notre proposition d'interdire les listes communautaires aux élections ? Le président Macron n'a pas répondu à mon interpellation à cet égard.

Enfin, il faut supprimer les associations prêcheuses de haine, comme Les loups gris, animés par le parti d'Erdogan.

**M. Olivier Paccaud.** – M. Blanquer, vous n'avez pas répondu hier lors des questions au gouvernement à ma question sur l'instauration d'un délit d'entrave à la liberté d'enseigner. L'article 431-1 du code pénal prévoit déjà le délit d'entrave à la liberté d'expression, à la liberté d'association, à la liberté de réunion, à la liberté de création artistique, mais pas à la liberté d'enseigner dans le cadre bien sûr des programmes de l'éducation nationale. J'ai déposé une proposition de loi en ce sens. Ce serait une arme, notamment, contre les parents qui tentent de faire pression ou d'intimider. Aujourd'hui, principaux et professeurs se heurtent à une lacune dans la législation.

**M. Cédric Vial.** – Nous ne doutons pas de votre volonté d'agir, messieurs les ministres, mais nous savons aussi que cette volonté s'amenuise au fil du temps, balayée par d'autres priorités ou actualités.

Nous sommes nombreux à souhaiter des mesures qui, pour être efficaces, devront probablement être exceptionnelles, comme l'est la situation.

Nous connaissons le travail mené dans les établissements autour de la laïcité, notamment par les équipes Valeurs de la République. Nous savons aussi le prix de certains renoncements, sous des pressions locales ou communautaristes.

Aujourd'hui l'action de l'école se décline en deux phases : la prévention, phase importante et cruciale, qui est un moyen de long terme pour éviter que des évènements ne se produisent. Mais elle ne suffit pas à les empêcher. D'autre part, il y a la répression pour sévir lorsque les faits se sont produits. Par définition, elle ne permet pas non plus de les empêcher. Au-delà de cette dialectique prévention-répression, nous sommes face à une question essentielle : comment permettre aux enseignants de faire leur travail en garantissant leur sécurité et celle de leur famille ?

Il est facile de publier des caricatures sur les réseaux sociaux en se disant solidaire. Il est plus difficile d'être dans une salle de classe, devant des enfants dont on sait ou présume que les parents sont radicalisés... Les enseignants, et plus largement tous les agents publics, doivent pouvoir faire leur travail sereinement.

Enfin, monsieur le ministre de l'éducation nationale, pourriez-vous faire un point sur le contrôle des établissements hors contrat ?

**M. Thomas Dossus.** – Depuis l'attentat de vendredi dernier, chacun cherche ce qui pourrait encore manquer dans notre arsenal législatif pour lutter contre le terrorisme islamiste. D'aucuns veulent réanimer la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet (loi Avia), pourtant jugée inconstitutionnelle. D'autres proposent de retoucher la loi de 1881 sur la liberté de la presse. Nous sommes sur une pente assez dangereuse, qui ne fera pas honneur à la mémoire de Samuel Paty, assassiné pour avoir enseigné la liberté d'expression.

Pourtant, la France est dotée d'un outil : la plateforme Pharos, qui permet à tout citoyen de signaler un contenu ou un comportement illicite sur internet. Elle a reçu 230 000 signalements en 2019 ; leur nombre est encore supérieur cette année.

Conserver l'équilibre actuel entre liberté d'expression pleine et entière et régulation et contrôle par un régime de responsabilité implique de disposer d'enquêteurs et de magistrats en nombre suffisant, avec des moyens pour travailler.

À l'heure de la massification de l'usage des réseaux sociaux et de l'extension des domaines de compétence de Pharos, les moyens sont-ils suffisants ? Est-il prévu de les faire monter en puissance et en réactivité ?

**Mme Céline Boulay-Espéronnier.** – Max Brisson et Jacqueline Eustache-Brinio ont déjà insisté sur le rôle des parents. Ne devrait-on pas les impliquer dans l'enseignement de la laïcité dès le début de l'année et par écrit, en les faisant signer la Charte de la laïcité ?

Une enquête du *Journal du Dimanche* de 2019 mentionnait une augmentation de 7 % des violences contre les enseignants. Le ministère a-t-il des chiffres précis sur les violences contre les enseignants ? Alors que cette tragique affaire va certainement libérer la parole des enseignants, vous attendez-vous à une augmentation exponentielle des déclarations de violences ?

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Les réseaux sociaux diffusent la haine et incitent au crime, mais nos récents débats sur la loi Avia ont montré qu'il est très difficile de réguler l'expression sur ceux-ci. Nous avions conclu que c'est au niveau européen, à la faveur de la réouverture de la directive e-commerce pour la préparation du *Digital Service Act*, qu'il convient d'agir. Monsieur le ministre de l'intérieur, comment travaillez-vous avec vos homologues européens pour traiter cette question de manière structurelle, en conférant enfin aux plateformes une vraie responsabilité et une vraie redevabilité ? Tel qu'il fonctionne aujourd'hui, l'écosystème numérique ne peut qu'être propice à une diffusion rapide et rémunératrice pour les plateformes des contenus haineux.

**M. Jean-Michel Blanquer, ministre.** – Monsieur Brisson, la qualité de la formation continue est essentielle ; nous poursuivrons de plus belle notre travail en la matière.

Nous avons recentré les missions de Canopé sur la formation à distance des professeurs, en complément de la formation présentielle ; déjà 100 000 professeurs en ont bénéficié depuis le mois de mars. Dans ce cadre, nous avons décidé, depuis plusieurs semaines, que les enjeux liés à la laïcité et aux valeurs de la République feraient l'objet d'une formation à distance particulièrement dense et bien formalisée.

Le contrôle de l'instruction obligatoire à trois ans est assuré par des équipes spécialisées dans les rectorats, plus ou moins étoffées selon les besoins locaux. En revanche,

je ne pense pas qu'il faille créer un corps spécialisé. Nous avons besoin d'inspecteurs de l'éducation nationale compétents sur l'ensemble du champ éducatif, qui consacreront tout ou partie de leur activité à ce contrôle de l'instruction obligatoire.

Nous avons des remontées régulières sur ce contrôle, et toutes les données dont nous disposons sont rendues publiques. Nous avons agi rigoureusement dans un certain nombre de cas : j'ai adressé plusieurs injonctions de scolarisation, notamment quand des enfants étaient, dans les faits, envoyés dans des écoles clandestines.

L'instruction obligatoire à l'école dès trois ans figurera dans le projet de loi sur le séparatisme. Cela signifie que tous les enfants iront à l'école maternelle : c'est essentiel et nous aidera à atteindre les objectifs que nous poursuivons tous dans la durée. J'entends les critiques qui nous reprochent, au motif de viser une cible, de risquer d'en atteindre une autre. Des exceptions seront prévues pour des raisons de santé, ou éventuellement en cas de projet éducatif spécifique, comme dans le cas des sportifs de haut niveau, ou encore en cas de problème psycho-médical, par exemple. Je suis ouvert à toutes vos propositions. Nous les examinerons avec pragmatisme. Il ne s'agit pas non plus de multiplier les exceptions, car il faut avoir en tête l'objectif qui est de combattre la radicalité et l'obscurantisme. L'Allemagne, la Suède et l'Espagne interdisent l'instruction à domicile, et la cour européenne des droits de l'homme n'a rien trouvé à y redire.

J'ouvrirai le Grenelle de l'éducation à quatorze heures au conseil économique, social et environnemental. Monsieur Lafon, président de la commission de la culture, naturellement, fait partie des personnalités invitées à y participer. Le Grenelle durera trois mois. Je vous rendrai compte de l'évolution de ses travaux. Les questions de ressources humaines seront centrales, car l'enjeu est d'améliorer la reconnaissance matérielle et morale des enseignants. Le processus est enclenché. Il était prévu depuis longtemps. J'ai choisi de ne pas modifier la date pour ne pas se laisser infléchir par le crime qui a été commis et parce que je pense que ce Grenelle représentera aussi une réponse aux problèmes qui sont soulevés aujourd'hui.

Nous avons, ces derniers temps, développé les ressources pédagogiques accessibles pour enseigner la liberté d'expression sur le portail Eduscol. Elles permettent d'expliquer, en lien avec les caricatures de *Charlie Hebdo*, ce qui se joue derrière la notion de liberté d'expression. En vérité les outils existent déjà et sont assez nombreux. Le site Eduscol en rassemble beaucoup, même si nous pouvons faire encore mieux, évidemment.

Je ne sais pas s'il faut inscrire dans la loi explicitement que les parents ne doivent pas s'immiscer dans la pédagogie. Nous devons en tout cas distinguer ce qui relève de l'éducation, d'une part, marquée par un enjeu de co-éducation, et donc de coopération entre l'école et les parents, et l'instruction, d'autre part, qui relève d'abord et avant tout de l'école, dans le dialogue avec les parents, sans que celui-ci ne se transforme en immixtion dans les choix pédagogiques de l'école.

La protection fonctionnelle est un mécanisme qui consiste à accorder un accompagnement juridictionnel en cas de problème. Dans l'affaire de Conflans-Sainte-Honorine, le professeur a porté plainte, ainsi que la principale du collège. La protection fonctionnelle aurait naturellement été enclenchée en cas de suites judiciaires. L'éducation nationale comporte aussi une structure intitulée « L'Autonome de solidarité », à laquelle les professeurs peuvent adhérer, ce qui n'était pas le cas de M. Paty, et qui offre notamment un

accompagnement par les pairs dans ce genre d'affaires. Peut-être devrions-nous généraliser ce type de dispositif.

Monsieur Paccaud, nous sommes dans la phase de préparation de la loi sur le séparatisme. Nous sommes ouverts à toutes les idées, dès lors qu'elles ont un impact réel. J'ai le sentiment que les outils juridiques dont nous disposons nous permettent de faire face aux problèmes que vous évoquez, mais nous pouvons en débattre. Nous sommes d'accord sur le fond, la question est de savoir si une telle mesure ne serait pas une redondance juridique.

Monsieur Vial, le contrôle et l'évaluation des établissements hors contrat se sont accentués, notamment depuis la loi Gatel, mais celle-ci a surtout permis d'empêcher l'ouverture de nouveaux établissements. Pour les fermetures, nous avons besoin d'aller plus loin. Nos contrôles permettent de détecter certaines choses. Grâce à une excellente collaboration avec le ministre de l'intérieur, nous avons fermé des établissements de fait. Le travail de repérage est important. Les élus ont aussi un rôle à jouer, car il peut s'agir de petites structures sans existence juridique. En ce qui concerne le hors contrat, nous devons désormais être capable de faire la différence entre le « bon » hors contrat et le « mauvais » hors contrat. C'est ce que nous avons commencé à faire, mais la loi contre le séparatisme nous fournira davantage d'outils à cet égard.

La question sur l'implication des parents dans l'éducation morale et civique est une question importante. Elle renvoie à l'enjeu de la co-éducation. Cette question est particulièrement cruciale pour le numérique : l'enjeu est de réussir avec des écoles des parents sur différents sujets à impliquer les parents. Cela montre bien que la question est complexe. Il ne s'agit pas de dresser des parois étanches entre l'école et les parents, mais de trouver les bons canaux, au travers de l'éducation morale et civique en particulier.

Nous ne constatons pas dans nos remontées, que nous rendons publiques chaque trimestre, d'accentuation du phénomène des violences envers les enseignants. À chaque fois, nous déclenchons les poursuites qui s'imposent.

Madame Morin-Desailly, votre question concernant les contenus haineux sur les plateformes internet n'est ni de la compétence du ministre de l'intérieur, ni de la mienne. Toutefois, nous suivons ce sujet avec attention. Nous avons des relations avec les plateformes, à l'échelle nationale comme à l'échelle européenne. À l'échelle nationale, la situation doit encore évoluer. Certaines plateformes sont réactives, mais cela n'est pas suffisant, car le défi posé par le cyberharcèlement est considérable. Il est temps d'aller plus loin. Il n'est pas normal que l'on puisse cyberharcéler impunément des enfants et des adolescents. Nous avons fait des progrès en matière de lutte contre le harcèlement à l'école, mais la vague du cyberharcèlement est si forte que nous avons besoin d'outils nouveaux.

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – En matière de police des cultes, la difficulté est que les cultes peuvent être gérés de trois manières. D'abord, dans le cadre de loi de 1905, ce qui n'est pas le cas de la majorité des associations cultuelles musulmanes, ni des associations catholiques qui relèvent essentiellement de la loi du 2 janvier 1907. Les associations peuvent aussi relever du statut posé par la loi de 1901 : 92 % des associations du culte musulman sont gérées de la sorte. Enfin, il est possible d'organiser un culte en l'absence de structure associative : il suffit que quelques personnes se regroupent, disent qu'elles tiennent un culte et la liberté de culte s'applique.

C'est pourquoi la loi que nous allons déposer le 9 décembre prochain marquera une étape dans l'histoire du droit des cultes : le principe sera que tout culte devra être géré par une structure qui devra relever autant que possible de la loi de 1905, ou de 1907, pour ne pas gêner les équilibres que l'Église catholique a mis en place et qui sont tout à fait conformes à l'ordre public. Nous souhaitons que toutes les associations cultuelles relevant de la loi de 1901 se consacrent exclusivement à l'organisation du culte : cela n'empêche pas l'existence d'associations sportives d'inspiration confessionnelle – nul ne veut les interdire –, mais celles-ci ne doivent pas se confondre avec l'association cultuelle.

L'argent public que verserait telle ou telle collectivité ne doit pas l'être au nom de l'activité culturelle pour finalement financer l'activité cultuelle : c'est un détournement flagrant, me semble-t-il, de l'article 2 au moins de la loi de 1905.

Nous souhaitons imposer des contraintes aux associations cultuelles relevant de la loi 1901. Par exemple, des commissaires aux comptes devront certifier tous les comptes de toutes les associations cultuelles, et celles-ci ne pourront pas faire de déductions fiscales sans un expert-comptable, susceptible de saisir les autorités si jamais il voit des différences. Tous les financements étrangers devront obligatoirement être déclarés, ce qui est valable pour tous les cultes. En régime loi de 1905, vous ne payez pas d'impôts locaux. Beaucoup d'associations culturelles musulmanes payent des impôts locaux, parfois élevés, alors que les protestants par exemple, qui sont souvent en régime loi de 1905, ne payent pas d'impôts locaux. L'idée sera donc d'avoir les avantages et les inconvénients de la loi de 1905 et, si on reste en loi de 1901 – le Conseil constitutionnel n'accepterait pas qu'on oblige tout le monde à adopter le régime de 1905, car ce serait une atteinte trop forte à la liberté de culte, qui est une liberté extrêmement importante –, nous imposerons les contraintes de 1905 sur les avantages de 1901, et nous espérerons que chacun aille vers la loi de 1905. Le recteur de la mosquée de Paris m'a indiqué qu'il comprenait tout à fait ce projet, et qu'il allait proposer des modifications à sa structure associative, ce qui sera un beau symbole, me semble-t-il, au lendemain de la loi.

Mme Boyer m'interroge sur le lien entre les associations et des collectifs islamistes. Élu de Marseille, elle sait que beaucoup d'associations et de personnes, parfois dans des zones grises, pourraient être en lien avec la puissance publique. Ce n'est pas toujours évident à première vue, et je n'en veux pas aux élus. Moi-même, quand je suis arrivé aux responsabilités dans ma mairie, j'ai lu dans la presse, quelques semaines après mon arrivée, que le ministre de la ville du gouvernement précédent avait commandé un rapport qui permettait de distinguer des associations salafistes et radicales, mais prétendument sportives, et subventionnées par les collectivités, et que ce rapport citait la ville de Tourcoing. J'ai dû poser, comme j'étais député-maire, trois questions écrites, envoyer douze courriers, faire 47 interpellations, 17 vœux : je n'ai jamais eu de réponse, ni du préfet ni du ministre. Il a fallu que je sois ministre de la République, en l'occurrence chargé de l'intérieur, pour avoir enfin ce rapport. Il disait des choses certes, mais difficiles à publier car non définitives. J'ai arrêté les subventions, sur la base de l'article de presse ; comme personne ne m'a attaqué, je considère que j'ai eu raison de le faire. Mais il n'est pas toujours évident pour des collectivités locales, quand elles ne sont pas parfaitement informées, sans tomber dans le délit de faciès, de mettre fin à des associations qui sont pourtant parfois des officines.

C'est pourquoi le texte du 9 décembre propose, indiscutablement, un progrès dans la mesure où, dans les formulaires Cerfa des structures associatives, on ne mentionnera pas un contrat avec l'association – on ne va pas commencer à discuter les termes de ce qu'est la République ou ce que sont les exigences minimales de la vie en société, pour reprendre les

termes du Conseil constitutionnel –, mais il sera écrit que, que l'on soit membre d'une collectivité locale, de l'État, des offices d'HLM ou des caisses d'allocations familiales (CAF), l'on ne pourra pas verser d'argent public ou prêter des moyens à une association qui ne respecte ni les valeurs de la République, ni les exigences minimales de la vie en société. Un décret sera pris en Conseil d'État, et je m'engage devant le Parlement à ce qu'au moment où nous discuterons de ces articles, nous puissions évoquer aussi le décret en Conseil d'État, pour que chacun comprenne bien à quoi cela correspond.

Vous parliez des réseaux sociaux, monsieur le sénateur. Je ne partage pas tout à fait votre opinion. Vous avez raison sur le fait qu'il faut renforcer les moyens. Ce que nous ne faisons pas vraiment, ce sont les cyberpatrouilles. Nous devons être plus réactifs, et pas simplement plus anticipateurs. Mais la vidéo sur M. Paty ne tombe pas sous le coup de la loi, même si elle a mené au pire. Vous avez raison de dire que ce sont des libertés publiques très importantes, et c'est bien pour cela qu'il faut un débat parlementaire à cet égard pour procéder à des modifications. Ce n'est donc pas uniquement une question de moyens : c'est aussi une question de moyens, mais pas uniquement.

Il va aussi falloir que l'on accepte que l'État ait les mêmes avantages que beaucoup de sociétés privées. Aujourd'hui, les plateformes refusent de donner à l'État des éléments de données qui permettraient pourtant de faire l'enquête. Des journalistes ont ainsi publié le fait que le compte Twitter de cette personne a eu une vingtaine d'interactions. Cette information, à mon avis, a été donnée par les plateformes à des sociétés qui exploitent ces données. Mais les services de renseignement, eux, n'ont pas accès à ces données – je le dis devant le président de la commission des lois. Nous pourrions peut-être obliger les plateformes à nous les communiquer.

Je constate par ailleurs que, dans le débat sénatorial que nous avons eu il y a dix jours, 48 heures avant l'attentat, certains groupes politiques expliquaient que la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ne devait surtout pas avoir accès à des algorithmes, parce que ce serait une atteinte absolue à la liberté. Donc, Google, Facebook, Carrefour, Auchan ont le droit d'accéder à vos données numériques, mais pas les services de l'État pour protéger la population !

Nous considérons que ces algorithmes, dès lors qu'ils sont contrôlés et utilisés dans un but extrêmement précis, doivent pouvoir être utilisés par les services de renseignement. Sinon, vous pouvez mettre 850 000 personnes dans des locaux de la DGSI, qui imprimeraient les tweets de chacun, cela n'ira pas très vite !

Une trentaine d'écoles ont été fermées depuis la proposition de loi Gatel, soutenue et enrichie par le ministre de l'éducation nationale. Nous avons des dispositions, sur proposition du ministre de l'éducation nationale, pour aider encore plus les services de l'État à contrôler les écoles hors contrat et à lutter contre les écoles de fait.

En Seine-Saint-Denis, depuis le début de l'année, trois écoles ont été fermées, et parfois dans des conditions où le ministre de l'intérieur et les services de l'État sont conspués et même attaqués. Dans l'école de Bobigny que j'ai fait fermer il y a dix jours, les services de l'État, à commencer par le monde de l'éducation nationale, mais aussi la Direction générale des finances publiques (DGFiP), les Urssaf, les policiers, sont venus. Ils ont été extrêmement respectueux. Ils sont arrivés, et ont demandé aux parents, aux « enseignants » – si je puis dire, car il ne s'agit évidemment pas d'enseignants – de sortir de la « classe » – ma précédente remarque vaut aussi ici – et jamais les enfants n'ont vu les policiers, qui n'étaient évidemment

pas en uniforme dans les salles de classe. Cette école comptait une trentaine d'enfants de deux à six ans, notamment des filles qui portaient toutes le voile, et ses enseignantes pédagogues n'avaient aucun diplôme et portaient toutes le voile intégral. Il n'y avait pas de fenêtres dans les classes, ni de cour de récréation. Quant aux livres, autant vous dire que vous appreniez autre chose que simplement la langue, sur autre chose que les textes sacrés, et qu'on était bien loin du programme édicté par M. le ministre de l'éducation nationale. Pour autant, nous n'avons pu la faire fermer que parce qu'elle ne respectait pas les conditions sanitaires de la covid ! Il faudra donc renforcer et modifier la loi de la République. Quasiment tous ces enfants étaient sortis du système scolaire, et n'étaient pas inscrits à l'école de la République. L'action du ministre de l'éducation et la nôtre se complètent très bien. Merci de nous donner des armes administratives pour lutter.

On contrôle des écoles, qui se présentent souvent comme des « associations pédagogiques », à qui l'on n'a rien à reprocher. Il n'y a pas de honte à se faire contrôler ! Nous considérons que le contrôle de la République doit s'exercer tous les lieux de la République. Il y aura d'ailleurs d'autres contrôles dans les semaines qui viennent.

Monsieur Bonnecarrère, je crois que beaucoup d'armes sont aujourd'hui à la disposition des services de renseignement pour lutter contre le terrorisme, ce qui, du reste, n'empêche pas d'améliorer certains outils. Nous en discuterons lors de la suite de l'examen du projet de loi visant à proroger certaines dispositions de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT), qui reviendra devant vous prochainement, puis du projet de loi Renseignement, en 2021.

Je veux souligner que les deux dernières personnes ayant commis des attentats n'étaient pas suivies par les services de renseignement. L'apparition d'un terrorisme nouveau devrait nous inciter à réfléchir. Disposons-nous des bons instruments pour le suivre ? Comment fonctionne-t-il ? On voit bien qu'il passe par des réseaux sociaux, notamment ceux qui permettent des cryptages, ce qui nous empêche d'obtenir certaines informations.

Pour être depuis quinze ans élu dans une commune qui connaît ce genre de difficultés, je suis convaincu que le pouvoir politique et les services publics ne sont pas les seuls à avoir une responsabilité dans la réponse à apporter à la question de ce qu'est la communauté nationale et de ce que sont les règles de la République. Les entreprises, les associations en ont une aussi. Tout cela crée une « ambiance », sur laquelle il est très difficile de légiférer, et les susceptibilités rendent les prises de position difficiles.

J'aimerais que la République une et indivisible, qui ne reconnaît aucun culte, puisse aussi être une réalité dans beaucoup d'endroits où une offre républicaine doit être proposée concurremment à l'offre communautaire – je rejoins tout à fait ce qu'a dit Mme la sénatrice à ce sujet. Tous les partis politiques peuvent être tenus pour responsables de la situation actuelle, et chacun doit faire son *mea culpa*. Quoi qu'il en soit, nous constatons que, la nature ayant horreur du vide, c'est le monde privé ou civil qui supplée la République quand elle est absente. Il offre une société clés en main, de l'éducation des enfants jusqu'au sport, en passant par le commerce alimentaire et les voyages. Les agents de certains départements qui luttent contre la radicalisation constatent qu'il est possible de vivre à plein temps au sein de sa communauté.

Madame la sénatrice, vous avez raison de dire que l'intervention de la République dans la vie sociale, sous ses formes les plus neutres, permet sans doute de combattre ce qui, parfois, prospère sur la misère.

Sous réserve d'une réunion interministérielle qui se tiendra aujourd'hui, je peux vous dire que l'incrimination spécifique de mise en danger de la vie d'autrui par la diffusion d'informations personnelles pourrait être punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Les réseaux sociaux sont évidemment visés, mais pas seulement, raison qui justifie la mention « par quelque moyen que ce soit », car il est possible que la technique évolue encore plus vite que la loi de la République. Il s'agit de punir tous ceux qui pourraient, par quelque moyen que ce soit, diffuser des informations ou des propos afin qu'il soit porté atteinte à l'intégrité physique et psychique d'une personne. On voit bien que la dimension psychique est présente dans les menaces de mort ou les pressions.

Un secret reste à une seule personne à la fois, disait Talleyrand... Loin de moi l'envie de dévoiler le contenu du texte proposé par le garde des sceaux, mais je ne voudrais évidemment pas mentir à la représentation nationale.

M. Bas et Mme Boulay-Espéronnier m'ont interrogé sur la recrudescence de faits envers les enseignants. Je ne crois pas spécialement que ce phénomène existe. Un préfet est placé à la disposition du ministre de l'éducation nationale. À son arrivée, il a mis en place une cellule permettant de faire remonter les faits qui ne sont pas que des menaces.

En revanche, depuis le procès Charlie, les menaces sont nombreuses. Je l'ai dit dès mon entrée en fonctions. Je me suis exprimé à ce sujet lors de trois points presse qui ont été organisés ces trois derniers mois, mais cela n'a pas rencontré le même écho qu'après l'attentat. J'ai dévoilé le nombre d'étrangers en situation irrégulière soupçonnés de radicalisation bien avant celui-ci. Nous avons expulsé plus d'une trentaine d'étrangers en situation irrégulière qui étaient suivis pour radicalisation depuis que je suis ministre de l'intérieur, et plus de 400 depuis 2017.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je veux attirer votre attention sur le fait que les menaces ne sont pas toujours assez fermes pour permettre l'arrivée rapide de la police. Anonymes ou non, les menaces sont nombreuses. Elles visent les services publics, les élus... J'ai encore appris tout à l'heure que le maire de Bron avait été menacé de décapitation sur un panneau de la ville. Je veux dire qu'elles touchent aussi les musulmans de France. Ainsi, une croix gammée a été retrouvée ce matin sur la tombe d'un soldat musulman. Des personnes, des imams, des responsables cultuels sont menacés par des séparatistes.

Les services de renseignement nous apprennent que le monde de l'éducation nationale, mais aussi l'ensemble de la société, les élus, les policiers, les gendarmes, les militaires, les journalistes, tous ceux qui, finalement, représentent la France, son identité et ses valeurs sont menacés. C'est encore plus vrai aujourd'hui qu'il y a quelques mois.

Je ne peux pas tout dire, mais sachez que les services de renseignement anticipent beaucoup. Ils obtiennent souvent de très bons résultats, mais il y a des attentats que nous ne parvenons pas à déjouer.

On ne peut pas garantir à la représentation nationale qu'il n'y aura plus d'attentats dans les jours, les semaines ou les mois qui viennent. Ce serait mentir que d'affirmer qu'une société peut tout contrôler. Il nous faut des armes administratives, il nous faut des moyens, mais nous devons comprendre que la guerre avec un ennemi particulièrement déterminé, avec qui nous ne pouvons pas discuter et avec qui il n'est pas possible de faire la paix est une guerre d'un genre nouveau. Il y aura malheureusement d'autres attentats. Nous espérons

qu'ils seront les moins nombreux et les moins rapides possible, mais je vous mentirais en vous promettant qu'ils n'arriveront pas. Reste à savoir quand.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Messieurs les ministres, Laurent Lafon et moi-même vous remercions d'être venus ce matin au Sénat pour répondre à nos questions.

*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 13 h 30.*

**Mardi 27 octobre 2020**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 35.*

**Projet de loi de finances pour 2021 - Audition de Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée auprès du ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, chargée des Sports (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.*

**Table ronde consacrée à la situation des salles de spectacle, de cinéma et de théâtre en France, dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire (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 55.*

**Mercredi 28 octobre 2020**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

## **Projet de loi adopté relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous examinons le rapport de Mme Catherine Morin-Desailly sur le projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Ce projet de loi vise à faire sortir vingt-sept biens culturels des collections nationales afin de permettre leur restitution au Bénin et au Sénégal, qui les ont réclamés respectivement en 2016 et en 2019.

Ces biens sont arrivés en France comme prises de guerre. Depuis toujours, les œuvres d'art ont fait l'objet de convoitise et de saisies à l'occasion des conflits. On peut penser, par exemple, aux sculptures rapportées par les armées napoléoniennes d'Italie, qui avaient elles-mêmes été dérobées par les Romains aux Grecs autrefois. Retracer l'histoire des œuvres d'art, c'est aussi retracer l'histoire des conquêtes. L'idée de restitution est récente. Elle date notamment de la Convention de La Haye de 1954 relative à la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Certains biens culturels font l'objet de réclamations de longue date, comme la pierre de Rosette ou les frises du Parthénon réclamées par la Grèce à l'Angleterre, ou le buste de Néfertiti, réclamé à l'Allemagne, etc. On peut aussi mentionner la problématique des biens juifs qui ont été spoliés par les nazis, sur laquelle notre collègue Mme Corinne Bouchoux s'était penchée dans le cadre d'une mission d'information de notre commission, ou celle des biens culturels saisis à l'époque de la colonisation. On peut enfin évoquer la question délicate des restes humains et de leur conservation.

Les vingt-six objets destinés à être rendus au Bénin proviennent du palais royal d'Abomey. Cet ensemble est composé de statues, de portes en bois sculptées, d'autels portatifs, de trônes, de sièges, de récades, mais aussi d'un métier à tisser, d'un fuseau, d'une tunique, d'un pantalon de soldat et d'un sac en cuir. Ces objets ont été emportés en 1892 par le général Dodds, commandant des armées coloniales françaises, dans le cadre de la guerre du Dahomey qui l'opposait au roi Béhanzin. Le général Dodds les a ensuite donnés au musée d'ethnographie du Trocadéro en 1893 et 1895. Ils sont aujourd'hui conservés au musée du Quai Branly.

Le sabre que le projet de loi vise à rendre au Sénégal aurait été confisqué à Amadou Tall, le fils d'El Hadj Omar Tall, par le général Archinard après la prise de Bandiagara en 1893. Il a intégré les collections du musée de l'Armée en 1909, à la suite d'un don du général Archinard.

Le Bénin et le Sénégal considèrent qu'il s'agit de pièces particulièrement symboliques au regard de leur patrimoine, de leur culture et de leur histoire. Les vingt-six objets béninois font partie du Trésor de Béhanzin, dernier roi d'Abomey. Quant au sabre, il provient de la famille d'El Hadj Omar Tall, qui est considéré au Sénégal comme la figure du résistant africain à la conquête occidentale et à la colonisation. J'ai tenu à ce que nous auditionnions la représentation de ces deux pays en France afin d'en savoir plus sur leur motivation. Je dois dire que dans les deux cas, les pays nous ont fait valoir l'importance à recouvrer la propriété de ces objets pour permettre à leur population de se réapproprier davantage leur histoire et leur culture. Leur objectif est donc véritablement de les exposer au public pour permettre, en particulier, à la jeunesse de se reconnecter avec son passé.

Dans le cas du Bénin en particulier, le retour s'inscrit dans une vraie démarche de valorisation culturelle et de développement économique et touristique à laquelle j'ai été très sensible. Les œuvres ont vocation à retourner sur le site d'Abomey, où un musée de l'épopée des amazones et des rois doit être construit dans les années à venir. En 2006 déjà, grâce au soutien de Jacques Chirac, une grande exposition avait été organisée entre le musée du Quai Branly et la Fondation Zinsou à Cotonou, où une partie des œuvres du Trésor de Béhanzin avaient été exposées.

L'intervention du Parlement est nécessaire parce que les collections publiques sont inaliénables, ce qui signifie que la propriété d'un bien conservé dans ces collections ne peut pas être transférée.

Il est vrai que le code du patrimoine ménage la possibilité d'un déclassement, mais il concerne uniquement les objets qui ont perdu leur intérêt public à figurer dans les collections et il n'est pas applicable aux biens entrés dans les collections sur la base de dons et de legs. Le déclassement ne peut donc pas être utilisé pour les objets revendiqués par le Bénin et le Sénégal.

En revanche, le législateur peut poser des exceptions au principe d'inaliénabilité des collections, puisqu'il s'agit d'un principe à valeur législative, et non constitutionnelle. À ce titre, il peut directement prévoir la sortie de certains biens des collections publiques en vue de leur restitution. Cela s'est déjà fait par le passé, pour la restitution de la dépouille de Saartje Baartman – la « Vénus hottentote » – à l'Afrique du Sud en 2002 et pour la restitution des têtes maories à la Nouvelle-Zélande en 2010. Dans les deux cas, des sénateurs en avaient été à l'initiative, à savoir Nicolas About et, comme vous le savez, moi-même pour les têtes maories qui sont des restes humains patrimonialisés.

Le présent projet de loi se distingue des deux lois de restitution que notre pays a votées par le passé sur deux points. Sur la méthode, il s'agit d'une initiative du Gouvernement et non du Parlement. Ce projet de loi vise en effet à concrétiser une promesse présidentielle, qui trouve son origine dans le discours que le Président de la République a prononcé le 28 novembre 2017 à Ouagadougou. Le principe de ces restitutions avait déjà été annoncé, par le Président de la République en novembre 2018 en ce qui concerne les pièces qui font partie du Trésor de Béhanzin, et par le Premier ministre en novembre 2019 en ce qui concerne le sabre.

Sur le fond, ce projet de loi vise à restituer, non pas des restes humains, mais des objets et œuvres d'art. Le principal critère qui avait été utilisé à l'époque par le législateur pour apprécier la légitimité de ces restitutions, à savoir le principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, ne s'applique pas à l'examen de demandes portant sur des biens culturels.

D'un point de vue juridique, rien n'oblige aujourd'hui la France à accéder aux demandes présentées par le Bénin et le Sénégal. Les collections sont protégées, au niveau national, par le principe d'inaliénabilité. Les œuvres sont entrées dans les collections de nos musées de manière régulière, suite à un don. Aucun texte international ne fixe aujourd'hui de règles prescrivant leur retour. La convention de l'Unesco de 1970 n'a pas de caractère rétroactif. Enfin, les prises de guerre restaient « autorisées » à l'époque où le Trésor de Béhanzin et le sabre ont été saisis par les armées coloniales françaises, la première convention internationale en la matière datant de 1899.

La restitution de ces objets répond donc davantage à des considérations d'ordre diplomatique et éthique. Il faut avoir à l'esprit le fait que la question du retour des biens culturels à leur pays d'origine prend une place de plus en plus importante ces dernières années dans les discussions internationales. Je pense par exemple à l'Unesco : notre représentante permanente, Véronique Roger-Lacan ne nous a pas caché que les revendications en faveur d'une meilleure prise en compte de ces demandes, considérées comme légitimes, vont crescendo. Ce sujet ne se pose évidemment pas seulement en France, mais dans l'ensemble des anciennes puissances coloniales. L'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas ont ouvert ces dernières années des réflexions sur le sujet.

Je déplore que la France n'ait pas saisi plus tôt l'importance que prenait peu à peu cette question et n'ait pas conduit la réflexion prospective que le Sénat, en 2002, comme en 2010, l'avait enjoint de lancer. C'est une des raisons pour lesquelles Philippe Richert et moi-même tenions tant à la mise en place de la Commission scientifique nationale des collections, que nous avions investi d'une mission prospective de réflexion.

Mais, le ministère de la culture est resté immobile. Nous nous retrouvons de ce fait sur une position défensive qui nous est très préjudiciable. C'est ce qui a justifié mon souhait, en janvier dernier, de voir une mission d'information de notre commission réfléchir à la question de la restitution des objets d'art. J'ai peur que, faute d'avoir ouvert à temps notre réflexion, notre surdité face aux demandes de restitution ne finisse par nous discréditer. Nous perdrions alors la possibilité de défendre notre position sur la scène internationale et les concepts qui nous sont chers, à commencer par celui de musée universel ! Il est dénoncé par un nombre croissant de pays comme un objet néocolonial et grandement menacé, sans doute parce que nous n'avons pas su donner de gages suffisants de réciprocité dans la mise en œuvre de cette conception universelle. La France est très isolée à l'Unesco sur ce sujet.

Certains diront que nous n'avons pas à prendre en compte les arguments éthiques, mais n'est-ce pas justement le rôle du législateur de se pencher sur ces questions pour faire concorder le droit avec les attentes de la société ? Les arguments mémoriels et éthiques n'avaient d'ailleurs pas été absents de la réflexion qu'avait conduite le législateur au moment de se prononcer sur les précédentes demandes de restitution dont il avait été saisi. Pour ma part, j'avais souligné, au moment où j'avais déposé ma proposition de loi sur les têtes maories, que le trafic dont elles avaient fait l'objet faisait partie « *des pires heures du colonialisme* » et j'avais insisté sur l'importance de donner du sens aux restitutions, dans la mesure où celles-ci ne sont qu'un geste dans une démarche plus globale de renouvellement du dialogue, d'approfondissement de la compréhension mutuelle et de développement de la coopération.

Notre commission s'est montrée très attachée, depuis plusieurs années, à défendre les droits culturels. Le retour d'un certain nombre de biens culturels m'apparaît cohérent avec cette notion, car il s'agit de revendications légitimes menées par des peuples autochtones. Plusieurs conditions me paraissent néanmoins devoir être respectées.

La première condition est que ce retour reste strictement limité, par exemple, aux seuls biens qui revêtent un caractère hautement symbolique d'un point de vue historique ou artistique pour les pays d'origine et essentiels pour la construction de l'identité culturelle de la société civile des pays concernés. J'avais là encore été très vigilante au moment du dépôt de la proposition de loi sur les têtes maories à ce que les restitutions reposent sur un certain nombre de critères strictement définis pour ne pas ouvrir la « boîte de Pandore ». S'agissant des restes humains, il me paraissait ainsi essentiel qu'il existe une demande formelle d'un État ; que les

objets ne fassent plus l'objet de recherches scientifiques ; que l'objectif soit l'inhumation ; et que les restes soient issus d'actes de barbarie ayant entraîné la mort.

Pas plus qu'avec la Vénus hottentote ou les têtes maories, il ne saurait être question de vider les musées français de leurs richesses ou de faire voler en éclats le principe d'inaliénabilité des collections, tant il constitue la colonne vertébrale de nos musées. C'est lui qui contribue à l'enrichissement et à la valorisation de nos collections publiques. C'est lui qui permet de préserver la cohérence scientifique de nos collections. Nous ne pouvons donc que souscrire à l'insertion par les députés d'un membre de phrase qui rappelle que le cadre général applicable aux collections reste celui de l'inaliénabilité et que les retours auxquels la représentation nationale consent y sont strictement dérogatoires, ponctuels et limités.

La seconde condition, c'est que le retour se caractérise par une volonté réciproque, à la fois sincère et authentique, de réappropriation d'une histoire commune et de renouveau des rapports. Bref, le retour n'a de sens que s'il est suivi d'une véritable coopération renforcée en matière culturelle et patrimoniale. Au contraire, un retour qui serait dicté, soit par la repentance, soit par la volonté de se donner bonne conscience, n'a pas vraiment de sens. La ministre de la culture a d'ailleurs dit à l'Assemblée nationale qu'il ne s'agissait pas d'un acte de repentance. De ce point de vue, il n'est toujours pas clair, à l'issue des auditions, si ce sont les autorités béninoises et sénégalaises ou les autorités françaises qui ont fait le choix des objets que ce projet de loi vise à remettre.

Cela m'amène à mon dernier point : que penser de la méthode employée pour ces restitutions au Bénin et au Sénégal ? C'est sans doute là qu'il y a le plus matière à critiques, tant la décision politique a, dans cette affaire, précédé et prévalu sur toute autre forme de débat – historique, juridique, scientifique, philosophique et éthique –, empêchant de ce fait la formation d'un consensus.

La parole des autorités scientifiques n'a pas pu être entendue, car elles ont été sollicitées une fois prise la décision de restituer les objets réclamés. De même, nous n'avons pas été entendus par Felwine Sarr et Bénédicte Savoy lors de la rédaction de leur rapport et ces derniers n'ont jamais répondu à notre invitation pour une audition devant notre commission au cours des derniers mois.

Quant aux marges de manœuvre du Parlement, elles s'apparentent à celles dont il dispose lors du vote d'un projet de loi de ratification. Autant dire qu'elles sont réduites à leur strict minimum et ce, d'autant plus que l'un des objets visés par le projet de loi, à savoir le sabre, est en dépôt au Sénégal depuis 2018 et lui a déjà été officiellement remis, un an après la première procédure de prêt qui avait été contractée. Je vous proposerai d'ailleurs un amendement pour refléter davantage la réalité en préférant à l'idée de « remise » celle de « transfert », puisque la remise a déjà eu lieu.

Bien sûr, ce n'est pas la première fois que la décision politique prévaut en matière de restitution, en dépit du principe d'inaliénabilité des collections – un principe qui, rappelons-le, a été mis en place dès l'Ancien régime pour empêcher le roi d'agir à sa guise avec le domaine de la couronne dont il est le simple gardien. On se souvient récemment du prêt de longue durée consenti par Nicolas Sarkozy concernant les 297 manuscrits coréens détenus à la Bibliothèque nationale de France, qui avaient été pillés par la marine française en 1866 en représailles de massacres de civils et missionnaires français. En 1993, François Mitterrand avait déjà restitué un premier manuscrit à la Corée en échange de la signature d'un contrat avec Alstom. Plus loin encore, plusieurs objets conservés au musée de l'Armée ont été

offerts par le Gouvernement sans autorisation préalable de sortie des collections : un glaive de Premier consul ayant appartenu à Napoléon Bonaparte aux États-Unis en 1945, trois emblèmes mexicains au Mexique en 1964, un canon à la République fédérale d'Allemagne en 1984...

Mais c'est justement cela qu'il, faut, à mon sens, éviter à l'avenir. C'est la raison pour laquelle je vous soumettrai dans quelques instants un amendement destiné à mieux encadrer scientifiquement, dans le futur, ce type de procédures, afin de limiter le risque que de pareilles situations ne se reproduisent. Son objectif est de garantir un temps pour l'expertise scientifique, préalable au temps politique et diplomatique. Il faut s'assurer aussi que la démarche est authentique et que l'objet en question est bien désiré par le pays bénéficiaire.

Nous aurons également l'occasion dans quelques semaines de débattre de nouveau de cette question autour des conclusions de la mission d'information sur la restitution des objets d'art qui a été constituée sur ma suggestion la session passée. Il est clair que nous ne pouvons pas en rester là et qu'il reste beaucoup à faire en termes de moyens mis à la disposition des musées pour avancer sur la recherche de provenance, de formation des conservateurs, mais aussi d'évolution des parcours muséographiques. Sans compter la réflexion à ouvrir, qui me paraît indispensable, sur ce qu'implique pour la France la notion de musée universel.

Il nous revient enfin le soin de définir le périmètre de ce texte, à la lumière duquel sera appréciée la recevabilité des amendements tirée de l'article 45 de la Constitution. Je vous propose de considérer que le périmètre du projet de loi concerne :

- la restitution des biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal,
- les modalités applicables aux procédures de restitution d'objets d'art revendiqués par un État étranger.

Je vous proposerai de considérer que n'appartiennent pas au domaine du texte les dispositions :

- visant à restituer des biens culturels à d'autres États ;
- et portant sur la restitution de restes humains.

**M. Max Brisson.** – Je ne peux tout d'abord que souligner le caractère singulier de ces débats dans le contexte de la crise sanitaire que nous traversons. Mais il en est ainsi de la vie parlementaire ! Je voudrais aussi saluer la qualité du travail de notre rapporteure, qui s'intéresse à ces questions depuis plusieurs années et qui a su me faire partager son point de vue. Elle cherche, avec raison, à dégager une méthode, là où prévaut plutôt une approche strictement politique, qui vise surtout à répondre à des exigences diplomatiques ou à donner des gages à des visions mémorielles.

Je regrette que l'on n'ait pas consulté en amont les conservateurs, les archéologues, les historiens, les sociologues, etc. Cela aurait évité d'attribuer au sabre d'El Hadj Oumar Tall une dimension symbolique qu'il n'a peut-être pas et à son ancien propriétaire une aura qu'il ne mérite sans doute pas.

Il faut ensuite savoir trouver le juste équilibre entre ce qui est moral aujourd’hui, ce qui fut légal hier et l’exigence de contextualisation historique essentielle en démocratie.

Il convient enfin de rappeler que le caractère inaliénable de nos collections est un principe fondateur de la notion de musée universel, à moins d’ouvrir la porte à tous les engrenages dont on ne sait pas lorsqu’ils s’arrêteront. Il est dommage que la Commission scientifique nationale des collections, créée à l’initiative de Philippe Richert en 2002, ait été négligée. Rien n’a été fait pour faciliter son travail et aborder ces sujets de manière scientifique. Résultat, nous sommes aujourd’hui dans une position défensive. Certes, le dernier mot doit revenir au politique et au Parlement, mais encore faut-il que la décision soit éclairée par des avis étayés. Il faut éviter de céder à la tyrannie de l’instant, aux appels d’une diplomatie du *soft power* ou à des approches communautaires ou mémorielles, en passant par-dessus bord nos principes multiséculaires forgés justement pour que le patrimoine de la Nation ne soit pas soumis aux humeurs du prince du moment.

Ce projet de loi d’exception m’inspire un profond malaise. D’autres pays d’Afrique ou d’Asie frappent déjà à la porte que le Président de la République a ouverte avec le discours qu’il a prononcé à Ouagadougou. Le Gouvernement affirme que le caractère inaliénable des collections est maintenu, mais comme cette loi d’exception est fondée, sinon sur le fait du prince, du moins sur la raison d’État, elle risque d’en appeler d’autres. Ces lois d’exception en série risqueront de porter atteinte à la cohérence des collections de nos musées, constituées au fil des siècles, et par là même, à la vision universaliste, fondée sur la mise en valeur du génie humain, d’où qu’il vienne. Déjà, sept pays demandent plus de 13 000 objets. Le défaut d’anticipation de la part de l’exécutif ne peut que surprendre, tellement cette question est prégnante. Notre rapporteure propose de créer un Conseil national de réflexion sur la circulation et le retour d’œuvres d’art extra-occidentales, ainsi qu’un mode de régulation de ces questions qui est de bon sens. Nous suivrons donc ses préconisations.

**Mme Claudine Lepage.** – Élu des Français de l’étranger, je suis allée plusieurs fois en Afrique. La question de la restitution des biens culturels a souvent été évoquée. Je pense notamment à mes échanges avec Marie-Cécile Zinsou, que la rapporteure a également entendu dans le cadre de ses travaux préparatoires.

Ces restitutions constituent des moyens importants pour permettre à de nombreux Africains de renforcer leur identité. Elles aideront la jeunesse à retisser le lien avec son histoire. Pour que les futures générations puissent construire leur avenir, il est en effet vital qu’elles puissent accéder à leur histoire et s’inspirer des générations précédentes. Les restitutions des vingt-six pièces du trésor de Béhanzin, provenant du pillage du Palais d’Abomey en 1892, et du sabre d’El Hadj Omar Tall contribueront à refonder notre relation et notre partenariat avec ces pays africains. Elles offrent la possibilité d’ouvrir un nouveau chapitre de notre diplomatie culturelle entre la France et l’Afrique. Les inquiétudes que l’on peut entendre concernant la conservation et la présentation au public de ces biens seront, je n’en doute pas, levées grâce au renforcement de la coopération culturelle franco-béninoise. Il convient de tout entreprendre pour que ces biens continuent, à l’avenir, d’être présentés au public dans des lieux adaptés.

Ce projet de loi est de portée limitée, mais pose malgré tout la question de l’après. N’en doutons pas, d’autres États africains souhaiteront récupérer à l’avenir des biens culturels appartenant à leur histoire. Cette démarche s’inscrit dans un mouvement global sur l’histoire et la mémoire qui traverse nos sociétés. Dans ce contexte, je m’interroge sur le procédé législatif qui sera le nôtre l’avenir : devrons-nous à chaque fois passer par un dispositif

dérogatoire au droit commun ou, à l'inverse, disposerons-nous d'une loi-cadre qui permettrait, peut-être, une procédure plus claire et plus lisible ?

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je partage les arguments avancés par notre rapporteure et M. Brisson. Le Parlement, et en particulier le Sénat, a été traité comme une caisse enregistreuse : on nous a demandé de valider une démarche sur laquelle nous n'avons pas réussi à faire toute la clarté et je n'ai toujours pas compris, comme Mme Morin-Desailly, pourquoi le sabre d'El Hadj Omar Tall était concerné par ce texte, car il semble qu'il ne s'agirait pas forcément du choix des Sénégalais. Ils estiment que ce sabre ne témoigne pas de l'image qu'ils se font d'Omar Tall comme dignitaire religieux qui a introduit le soufisme sunnite au Sénégal – dimension qui aurait d'ailleurs sans doute mérité d'être un peu plus mise en avant en raison du contexte.

Au demeurant, la représentation diplomatique de ces deux pays nous a brossé les contours du programme culturel et d'échanges très structuré qui pourrait accompagner ces restitutions. Je reconnais qu'il emporte l'adhésion. Dans ces conditions, la restitution des objets peut contribuer à refonder nos relations culturelles avec ces pays et je trouve cette démarche très constructive.

Toujours en ce qui concerne la méthode, je regrette que le Gouvernement ait repris à son compte certains arguments du rapport Sarr-Savoy, sans faire connaître sa position sur d'autres évoqués par le rapport. Celui-ci se montre notamment méfiant vis-à-vis de la notion d'universalité des objets d'art et de la culture en général : dans le rapport, le mot « universalité » ne figure qu'en notes et jamais les deux auteurs ne se prononcent sur ce concept. L'option inverse de l'universalité consiste à considérer que les œuvres d'art n'ont de sens que dans le milieu culturel qui les a produites. Voilà, à mon avis, qui marquerait un recul très fort pour la pensée que nous portons, celle de la République française qui considère que les œuvres appartiennent au patrimoine général de l'humanité. La référence de l'art contemporain à l'art africain est à cet égard révélatrice.

Je regrette donc vivement que le Président de la République ait ouvert un débat idéologique d'une grande portée, qui met en jeu les fondements de certaines conceptions républicaines auxquelles je suis très attaché, sans nous dire exactement quelle était sa position : je n'ai pas compris s'il faisait siennes toutes les conclusions, y compris d'ordre philosophique, du rapport Sarr-Savoy, ou si, au contraire, il s'en détachait à la faveur d'un débat idéologique dont on voit les enjeux liés à l'actualité. Je soutiendrai la position de la rapporteure, avec les réserves que j'ai énoncées.

**M. Thomas Dossus.** – Le groupe Écogiste – Solidarité et Territoires votera ce texte qui est nécessaire et qui permet d'engager une nouvelle forme de coopération culturelle avec le Sénégal et le Bénin. Cette restitution limitée ne remet pas en cause le principe d'inaliénabilité. Mais cela durera-t-il ? Les demandes d'autres pays affluent pour des milliers d'objets : combien de lois d'exception comme celle-ci devra-t-on étudier avant d'envisager un texte général fixant un cadre à ces restitutions ? Ce texte est sans doute le premier d'une longue série qui rendra bientôt une loi-cadre nécessaire.

**M. Abdallah Hassani.** – Cette loi répond à une demande du Bénin et du Sénégal. Elle ne met pas fin au caractère inaliénable de nos collections publiques. La restitution envisagée témoigne d'une exigence de vérité, d'une volonté commune d'apaiser les conflits de mémoire et de nouer un partenariat plus équilibré, dans la confiance. Ce texte concrétise

aussi un engagement fort du Président de la République formulé en juin 2017 devant les étudiants de l'université de Ouagadougou.

La moitié de la population africaine a moins de vingt ans. Chacun sait qu'il est important pour que la personnalité se forge harmonieusement d'avoir conscience de sa propre histoire et de la valeur de son patrimoine. Très peu de jeunes Africains ont les moyens de voyager, de venir à Paris pour voir ces objets. Les restitutions leur permettront d'accéder chez eux à des œuvres de leur culture, de leur civilisation, et de se les approprier. Exposées là-bas, elles possèdent une forte valeur symbolique ; elles sont les témoins du passé. Elles contribuent ainsi à un sentiment de fierté, de confiance en soi, nécessaires à la construction d'une société prospère. Ces objets ont aussi une signification spirituelle. Il est donc important qu'ils soient exposés à tous. Le Sénégal et le Bénin s'y sont engagés, avec des garanties de bonne conservation, dans le cadre d'une coopération repensée. La réalisation du nouveau musée d'Abomey s'inscrira dans cette vision. Les biens n'en seront pas moins toujours porteurs d'universalité. Ils appartiennent au patrimoine mondial : cela signifie qu'ils doivent être accessibles aussi bien aux populations des pays développés, qu'à toutes les populations du monde.

Ce texte reste dans le domaine de l'exception, mais nous ne devons pas ignorer que les demandes, jusque-là limitées, risquent de devenir plus nombreuses : je sais que Madagascar demande la couronne de la reine Ranavalona III. Il nous appartiendra de décider au cas par cas. Et je ne parle pas du pillage des œuvres dans les terres de conflit. Le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants votera ce projet de loi.

**M. Bruno Retailleau.** – Ce texte soulève deux problèmes. Un problème de méthode, tout d'abord. Ce texte n'est que l'habillage juridique du fait du prince. À tel point que lorsque Felwine Sarr et Bénédicte Savoy ont rédigé leur étude, ils ont consulté la commission de la culture de l'Assemblée nationale, mais non celle du Sénat.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – C'est vrai !

**M. Bruno Retailleau.** – Le texte pose aussi des problèmes de fond. Le terme même de « restitution » comporte un biais idéologique qui fausse l'histoire. Comme l'a rappelé M. Ouzoulias en parlant de l'art contemporain, ce sont nos avant-gardes qui ont érigé en œuvres artistiques ces objets, auxquels on ne reconnaissait aucune valeur artistique auparavant. Ce sont nos artistes, nos critiques d'art, nos collectionneurs qui ont conféré à ces objets un statut particulier, reconnu mondialement. Attention aux lectures orientées de l'histoire : ces restitutions, on le sait, sont instrumentalisées par des mouvements indigénistes.

Je déplore aussi la méconnaissance des principes d'inaliénabilité, d'insaisissabilité et d'imprescriptibilité. Je n'évoquerai pas non plus les problèmes diplomatiques que ces « restitutions » commencent à poser dans le monde, à l'égard de la France. Cette loi, en passant outre le caractère inaliénable, ouvre une liste, dont on ne sait pas où elle s'arrêtera. En plus, lancer ce mouvement avec le sabre d'un conquérant jihadiste de l'époque, qui faisait peu de cas des principes dont nous parlons aujourd'hui, est faire preuve de méconnaissance de l'histoire.

Le texte porte atteinte aussi à la dimension universelle des œuvres d'art. Réduire les objets d'art à leur culture d'origine revient à les amputer de leur dimension universelle. Je conçois tout à fait que les demandes de certains pays puissent être fondées ; je pense toutefois que nous aurions pu trouver des réponses qui permettent de ne pas renoncer à nos principes.

Cette loi crée un précédent, alors qu'il aurait été possible de trouver d'autres solutions : des prêts de long terme, des partenariats avec des musées, etc. Un partisan de ce texte affirme que le président Chirac avait été un précurseur : de qui se moque-t-on ? Qui peut dire que le président Jacques Chirac était favorable aux restitutions, alors qu'il n'a jamais, comme d'ailleurs ses successeurs jusqu'ici, voulu faire droit à ces demandes ? Le musée du Quai Branly participe au rayonnement de toutes ces cultures qui ont longtemps été minoritaires, oubliées, et leur confère une dimension très particulière. Nous voterons le texte tel qu'il est amendé, mais nous serons très vigilants par la suite, notamment en commission mixte paritaire.

**M. Pierre-Antoine Levi.** – Je partage les propos du Président Retailleau. Il faut veiller à ne pas faire acte de repentance. Ces œuvres d'art, que nous avons conservées, ont permis de faire rayonner l'art africain. On peut légitimement se demander ce qu'elles seraient devenues si elles avaient été exposées dans d'autres pays. On doit aussi s'interroger sur les conditions de conservation de ces œuvres dans leur pays d'origine. Les conditions de sécurité seront-elles suffisantes pour éviter qu'elles ne soient volées et ne se retrouvent sur le marché parallèle ? Nous voterons ce projet de loi tel qu'amendé par notre rapporteure. Mais il s'agit d'une nouvelle loi d'exception et il conviendra de veiller à ce qu'elles ne se multiplient pas.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Le problème de la méthode est évident, vous avez été nombreux à l'évoquer. Au début du quinquennat, j'avais rencontré Claudia Ferrazzi, la conseillère pour la culture du Président de la République. Elle voulait s'appuyer sur ma proposition de loi sur la restitution des têtes maories pour justifier la restitution des objets dont on parle aujourd'hui. Je l'avais alertée sur la méthode, en plaident pour une réflexion partagée au niveau national, ouverte à la représentation nationale et à l'ensemble de la communauté scientifique. C'est pour cela que je me suis insurgée, lorsque l'on a voulu supprimer, sans arguments, la Commission scientifique nationale des collections. Si cette commission n'a pas bien fonctionné, c'est tout simplement parce que le ministère de la culture n'a pas voulu qu'elle fonctionne bien ! Sa composition était pléthorique et elle ne pouvait pas réellement travailler. Le ministère ne s'est jamais emparé de ce sujet. Les ministres successifs, ces quinze dernières années, n'ont jamais entamé de réflexion sur une doctrine concernant de possibles restitutions.

En ce qui concerne la méthode, le minimum est de prendre l'avis des experts. En 2008, au moment où l'on envisageait de restituer les têtes maories, Christine Albanel a lancé un grand symposium au musée du Quai Branly, avec des experts venus du monde entier, pour débattre de la question. Il aurait été souhaitable de reproduire cette démarche. Pourquoi aussi viser l'Afrique et non l'Asie ? Si on lance la réflexion, autant qu'elle porte sur l'ensemble des pays colonisés.

Le choix du sabre pervertit aussi la démarche, alors que celle-ci doit être authentique. Autant la restitution des objets du trésor d'Abomey me paraît légitime, autant la restitution du sabre me semble incongrue et dommageable au projet de loi. L'enjeu est de trouver le bon équilibre entre ce qui est moral aujourd'hui et qui était légal hier. Il ne s'agit pas de répondre aux demandes excessives du rapport Sarr-Savoy qui préconise la restitution des 70 000 objets provenant d'Afrique dans les collections du musée du Quai Branly, peu importe qu'ils aient été mal ou bien acquis et quelle que soit leur origine. Cela n'a pas de sens !

La question de l'après, posée par Mme Lepage, est très importante. Restituer n'est pas le mot adéquat, car il signifie que l'on reconnaît que l'on n'est pas le légitime propriétaire

de l'objet. Or ce texte est une loi de circonstance visant à faire une exception au principe d'inaliénabilité. Le projet de loi n'aura pas pour effet de remettre en cause la légalité de la propriété. Il ne s'agit pas d'une démarche faite devant le juge pour contester la propriété.

Une loi-cadre sera-t-elle nécessaire ? La réflexion reste très pauvre en France et ne fait que commencer. Il semble prématuré, à ce stade, d'envisager un cadre général applicable à toutes les demandes de restitution. Il faut trouver un accord autour des critères à remplir. Le travail remarquable de la Commission scientifique nationale des collections lors de sa réflexion sur les restes humains pourrait servir de base à une évolution législative. Nous sommes pour l'instant contraints de procéder au cas par cas, au risque de voir le Parlement encombré de lois similaires. C'est pourquoi je ne peux que renouveler mon souhait d'une réflexion sérieuse sur le sujet, associant des conservateurs, mais aussi des juristes, des anthropologues, etc. Je rappelle également que ces musées sont sous la double tutelle du ministère de la culture et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Les amendements COM-1 et COM-2 visent à tenir compte du fait que le sabre a déjà été remis à la République du Sénégal par le Premier ministre français, Édouard Philippe, à l'occasion d'une cérémonie qui s'est tenue le 17 novembre 2019 à Dakar. Dans ces conditions, il apparaît plus approprié de faire référence à un « transfert » qu'à une « remise », pour marquer, dans le cas du Sénégal, le transfert de propriété qu'implique l'article 2 de ce projet de loi et, dans le cas du Bénin, à la fois ce transfert de propriété et le déplacement des objets induits par les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 2*

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Même raisonnement pour l'amendement COM-2.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

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

### *Article additionnel après l'article 2*

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Afin de garantir un examen scientifique des demandes de restitution qui pourraient être présentées à l'avenir, l'amendement COM-3 vise à créer un Conseil national chargé de réfléchir aux questions de circulation et de retour d'oeuvres d'art extra-occidentales.

Il répond à trois objectifs : contenir à l'avenir les risques de « fait du prince » en matière de restitution de biens culturels extra-occidentaux ; apporter aux pouvoirs publics un éclairage scientifique dans leur prise de décision en la matière ; et encourager notre pays et, en

particulier, le monde muséal, à approfondir sa réflexion sur ces questions qui ont vocation à rebondir dans les années à venir.

Cette instance, dont la composition serait resserrée et réunirait des compétences scientifiques – conservateurs, historiens, historiens de l'art, ethnologues, juristes, etc. – aurait pour mission de donner son avis sur les demandes de restitution présentées par des États étrangers, hors celles présentées en application de la Convention de l'Unesco de 1970, avant que les autorités françaises n'y aient apporté une réponse, afin d'éclairer les pouvoirs publics dans leur prise de décision. Elle serait autorisée à entendre des experts pour l'aider à former son avis. Celui-ci serait rendu public. Il s'agirait cependant d'un avis simple, afin de laisser les pouvoirs publics libres de leur décision. Il pourrait également prodiguer des conseils sur les questions de circulation et de retour des œuvres d'art extra-occidentales à la demande des ministres intéressés ou des commissions chargées de la culture et des affaires étrangères du Parlement.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Cet amendement est très important. Il fixe un cadre à nos prochains travaux éventuels sur ce sujet. Le Président de la République n'a pas le pouvoir de disposer seul de ce qui appartient à la Nation.

**M. Max Brisson.** – Pas plus que les rois d'autrefois...

**M. Pierre Ouzoulias.** – ...ni que les empereurs romains, car dans la Rome antique la différence entre *res privata* et *res publica* était fondamentale. C'était d'ailleurs le Sénat romain qui était compétent. Il est donc important que le Parlement exerce ses prérogatives, conformément au principe de séparation des pouvoirs. Dans les communes, le maire ne peut autoriser la sortie d'un bien domanial de la commune qu'avec l'aval d'une délibération du conseil municipal. Cet amendement précise la composition du nouveau conseil. Il est important de préciser l'esprit dans lequel il devra travailler, car l'administration des musées peut être très conservatrice sur ces questions.

**M. Thomas Dossus.** – Nous voterons cet amendement. Nous sommes favorables à l'association d'experts scientifiques. En revanche, que recouvre la notion d'art extra-occidental ?

**M. Max Brisson.** – Les Républicains sont favorables à ce texte en raison de cet amendement qui pose les bases d'une nouvelle méthode pour éviter le fait du prince. La culture et le patrimoine de la Nation n'appartiennent pas au Président de la République : ils sont constitutifs de notre identité. La commission qui avait été créée en 2002 a été sabordée. Il est utile de consulter des historiens, des ethnologues et des experts, afin d'éviter les approximations historiques, comme celle qui concerne le transfert du sabre. L'effort de contextualisation est le fondement de la démarche des historiens et d'une démocratie éclairée.

**M. François Patriat.** – Nous ne sommes pas convaincus par la méthode proposée. Chaque demande de restitution est particulière et spécifique. Une commission généraliste ne pourra être compétente dans tous les cas. Je le rappelle, en l'espèce, les conservateurs des musées du Quai Branly et de l'Armée ont été consultés.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Vous faites preuve du même immobilisme dont ont fait preuve les conservateurs, ce qui fait que rien n'a bougé depuis des années ! Il s'agit de créer les conditions d'une réflexion authentique sur chaque objet. Ce conseil fournira un éclairage, qui manque aujourd'hui, sur chaque demande. Lors de la

restitution des têtes maories, on s'est heurté à l'opposition des conservateurs de musée. Il est donc important d'ouvrir la consultation à tous les spécialistes. Mon amendement vise à aller de l'avant et je regrette votre position frileuse. J'ajoute que ce conseil n'aura qu'un pouvoir d'avis et que la décision reviendra, *in fine*, au pouvoir politique.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – *Quid* des demandes émanant de pays européens ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Concentrons-nous, pour l'instant, sur les demandes issues des pays anciennement colonisés ; le sujet est suffisamment vaste...

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Les cas traités par ce conseil engloberont-ils toutes les situations, y compris lorsque l'origine de la détention est illicite ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Le conseil sera saisi pour tous les biens, quelle qu'en soit l'origine à l'exception de ceux revendiqués dans le cadre de la convention de l'Unesco de 1970, qui font déjà l'objet d'une procédure.

**M. David Assouline.** – Je soutiens cet amendement, y compris d'un point de vue politique. On ne peut laisser à l'exécutif le monopole de cette question, car cela ferait des biens culturels des objets diplomatiques comme les autres, de vulgaires objets de marchandise politique. Il faut en outre casser le sentiment qu'ont certaines administrations d'être les propriétaires de leur patrimoine.

Cela dit, nous ouvrons un débat qui exige plus de temps et d'échanges ; on ne peut traiter ce sujet par-dessus la jambe comme nous le faisons aujourd'hui.

*L'amendement COM-3 est adopté et devient article additionnel.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## **Projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur - Examen des amendements de séance au texte de la commission**

**M. Laurent Lafon, président.** – La seconde partie de nos travaux est consacrée au projet de loi de programmation de la recherche que nous examinerons en séance cet après-midi. Je vais d'abord laisser notre rapporteur, Mme Laure Darcos, présenter les amendements qu'elle nous propose d'adopter, puis nous examinerons la motion et les amendements déposés sur le texte que nous avons établi.

### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

#### *Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>*

**Mme Laure Darcos, rapporteur.** – Les libertés académiques caractérisent la liberté professionnelle réservée aux universitaires et aux chercheurs. Elles sont la condition d'existence de leur métier, donc du progrès des connaissances, et se déclinent en trois volets : la liberté de recherche, la liberté d'enseignement et la liberté d'expression.

Or les libertés académiques ne sont plus, en France, à l'abri d'atteintes manifestes : menaces proférées à l'encontre d'enseignants ou de chercheurs participant à des débats, intimidations visant le contenu de travaux de recherche, violences verbales ou physiques perpétrées contre des enseignants. Le terrible drame survenu à Conflans-Sainte-Honorine montre plus que jamais la nécessité de préserver, au sein de la République, la liberté d'enseigner librement et de former les citoyens de demain.

Dans ce contexte, il paraît indispensable de réaffirmer les libertés académiques et de les conforter dans la loi. L'indépendance et la liberté d'expression des enseignants, des enseignants-chercheurs et des chercheurs sont déjà reconnues dans le code de l'éducation, mais l'amendement que je vous propose d'adopter tend à préciser que les libertés académiques s'exercent dans le respect des valeurs de la République, afin d'inscrire dans la loi que ces valeurs, au premier rang desquelles se trouve la laïcité, constituent le socle sur lequel reposent les libertés académiques et le cadre dans lequel elles s'expriment.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je comprends l'esprit de cet amendement et j'y adhère complètement ; l'université doit être un sanctuaire qui résiste à toutes les dominations. Néanmoins, j'aurais un point de désaccord sémantique : au terme de « valeurs », grandeur mesurable, je préfère le terme de « principes ».

**Mme Laure Darcos, rapporteur.** – Nous aurons l'occasion d'en discuter en séance, mon cher collègue.

*L'amendement n° 234 est adopté.*

#### *Article additionnel après l'article 10*

**Mme Laure Darcos, rapporteur.** – Cet amendement sera cher au cœur de M. Ouzoulias, puisqu'il a pour objet de donner toute sa place au campus Condorcet en tant qu'instrument de la politique nationale de recherche en faveur des sciences humaines et sociales ; il s'agit d'inscrire ses modalités de gouvernance, d'organisation et de fonctionnement dans le code de la recherche, tout en clarifiant ses compétences en matière de coopération scientifique. Cet amendement tend également à inscrire ce campus dans son territoire en associant les collectivités territoriales, notamment la région Île-de-France.

*L'amendement n° 235 est adopté.*

#### *Article additionnel après l'article 20*

**Mme Laure Darcos, rapporteur.** – À compter de 2021, les étudiants en situation de handicap ayant saisi le recteur de région académique pourront signaler leur situation particulière dans leur dossier de saisine. Cet amendement a pour objet de s'assurer que le traitement de ces informations se fasse selon une procédure unique et que chaque étudiant en situation de handicap dispose du même niveau d'accompagnement.

Cet amendement tend également à créer un nouveau droit pour ces étudiants : ils bénéficieront d'un droit de saisine particulier du recteur de région académique, afin de demander le réexamen de leur situation pour obtenir une affectation dans une formation de deuxième cycle compatible avec leurs besoins.

*L'amendement n° 236 est adopté.*

### *Article 22*

*L'amendement rédactionnel n° 237 est adopté.*

*Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Sort de l'amendement
<b>art. add. avant Article 1<sup>er</sup></b>		
Mme DARCOS	234	<b>Adopté</b>
<b>art. add. après Article 10</b>		
Mme DARCOS	235	<b>Adopté</b>
<b>art. add. après Article 20</b>		
Mme DARCOS	236	<b>Adopté</b>
<b>Article 22</b>		
Mme DARCOS	237	<b>Adopté</b>

### **EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION**

*La commission a donné les avis suivants sur la motion et les autres amendements de séance :*

<b>Motion</b>		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BRULIN	63	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup></b>		
M. SEGOUIN	118 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	97 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	179 rect. ter	<b>Défavorable</b>
M. BRISSON	3 rect.	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	96 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LAFON	147	<b>Favorable</b>
M. OUZOULIAS	115 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
Le Gouvernement	206	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	88	<b>Favorable</b>

M. OUZOULIAS	142 rect.	<b>Défavorable</b>
M. HINGRAY	8	<b>Favorable</b>
<b>RAPPORT ANNEXÉ</b>		
M. FIALAIRE	165	<b>Favorable</b>
M. FIALAIRE	166	<b>Favorable</b>
M. HINGRAY	153	<b>Favorable</b>
M. BAZIN	21 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. BAZIN	22 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. BAZIN	23 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. HINGRAY	152	<b>Favorable</b>
M. BAZIN	25 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. BAZIN	24 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. HINGRAY	154	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	232	<b>Favorable</b>
Mme DOINEAU	17 rect.	<b>Favorable</b>
Mme ROBERT	58 rect.	<b>Favorable</b>
Mme de MARCO	200	<b>Défavorable</b>
M. HINGRAY	155	<b>Favorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	64 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b>		
Le Gouvernement	212	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	143	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	144	<b>Défavorable</b>
Mme ROBERT	33 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme GUIDEZ	59 rect. terdecies	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	145	<b>Défavorable</b>
M. HINGRAY	9	<b>Défavorable</b>
Mme LEPAGE	75 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. FIALAIRE	167	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	178	<b>Défavorable</b>

<b>Article 2 bis</b>		
M. OUZOULIAS	89	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 2 bis</b>		
M. OUZOULIAS	91 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	180 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>TITRE II : AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS SCIENTIFIQUES</b>		
M. OUZOULIAS	123	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel avant l'article 3</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme NOËL	1 rect. quinquies	<b>Favorable</b>
<b>Article 3</b>		
M. OUZOULIAS	124	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	182	<b>Défavorable</b>
Mme ROBERT	38 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LEROY	81 rect.	<b>Défavorable</b>
M. FIALAIRE	164	<b>Défavorable</b>
Mme ROBERT	34 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme GUIDEZ	7 rect. terdecies	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	92	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	220	<b>Favorable</b>
Mme de MARCO	183	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	219	<b>Favorable</b>
Mme LEPAGE	52 rect.	<b>Favorable</b>
Mme de MARCO	184	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	4 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	93	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	221	<b>Défavorable</b>
M. PIEDNOIR	139	<b>Défavorable</b>
M. PIEDNOIR	140	<b>Favorable</b>
Mme LEPAGE	53 rect.	<b>Favorable</b>
M. HINGRAY	151 rect.	<b>Défavorable</b>

M. LEROY	82 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	68 rect.	<b>Défavorable</b>
M. REQUIER	174	<b>Défavorable</b>
M. PIEDNOIR	126	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 3</b>		
M. HINGRAY	150	<b>Sagesse</b>
<b>Article 4</b>		
Mme ROBERT	29 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme ROBERT	36 rect.	<b>Défavorable</b>
M. REQUIER	176	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	222	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	185	<b>Favorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	70 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	188	<b>Défavorable</b>
Mme ROBERT	39 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	223	<b>Défavorable</b>
Mme ROBERT	35 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	224	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	71 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 4</b>		
M. LEROY	80 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5</b>		
M. LEROY	83 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LEROY	84 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme ROBERT	42 rect.	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	225	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	226	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 5</b>		
M. LEROY	85 rect.	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	111 rect.	<b>Défavorable</b>
M. PIEDNOIR	127	<b>Défavorable</b>

<b>Article 6</b>		
Mme ROBERT	30 rect.	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	94	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	186	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	227	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 6</b>		
M. BRISSON	86 rect.	<b>Favorable</b>
<b>Article 6 bis</b>		
M. DECOOL	87 rect.	<b>Favorable</b>
Mme ROBERT	43 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7</b>		
Mme PRÉVILLE	55 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	187	<b>Défavorable</b>
Mme ROBERT	51 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 9</b>		
Le Gouvernement	228	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	229	<b>Favorable</b>
Mme MONIER	46 rect.	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	95	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	72 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 10 A</b>		
Le Gouvernement	231	<b>Favorable</b>
M. OUZOULIAS	108 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 10</b>		
Le Gouvernement	207	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	208	<b>Favorable</b>
M. OUZOULIAS	100	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	101	<b>Favorable</b>
Mme de MARCO	189	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	65 rect.	<b>Favorable</b>
M. PIEDNOIR	128	<b>Favorable</b>

M. PIEDNOIR	129	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	209	<b>Favorable</b>
Mme de MARCO	191	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	98	<b>Favorable</b>
M. OUZOULIAS	99	<b>Favorable</b>
M. OUZOULIAS	102	<b>Défavorable</b>
M. FIALAIRE	168	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	190	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	103	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	162	<b>Favorable</b>
M. MONTAUGÉ	56 rect. bis	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 10</b>		
M. OUZOULIAS	163	<b>Favorable</b>
<b>Article 10 bis</b>		
M. OUZOULIAS	104	<b>Favorable</b>
<b>Article 11</b>		
M. PIEDNOIR	130	<b>Favorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	66 rect.	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	105	<b>Défavorable</b>
<b>Article 12</b>		
M. HINGRAY	10	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	106	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	210	<b>Défavorable</b>
M. PIEDNOIR	131	<b>Favorable</b>
M. OUZOULIAS	107	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 12</b>		
M. HINGRAY	60	<b>Favorable</b>
M. PERRIN	74 rect.	<b>Favorable</b>
M. PIEDNOIR	132	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel avant l'article 13</b>		
M. OUZOULIAS	110	<b>Avis du Gouvernement</b>

Mme de MARCO	181 rect. bis	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. OUZOULIAS	109	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. MONTAUGÉ	28	<b>Défavorable</b>
<b>Article 13</b>		
M. SEGOUIN	119 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 14 bis</b>		
Le Gouvernement	211	<b>Défavorable</b>
M. MOGA	116	<b>Favorable</b>
<b>Article 15</b>		
Mme MONIER	47 rect.	<b>Défavorable</b>
M. SEGOUIN	120 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	73 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 15</b>		
Mme LEPAGE	77 rect. bis	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. FIALAIRE	170	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme LEPAGE	76 rect. bis	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. FIALAIRE	169	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 16</b>		
Mme ROBERT	27 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 16 ter</b>		
M. LEROY	202 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 16 quater</b>		
M. OUZOULIAS	112	<b>Défavorable</b>
M. PIEDNOIR	133	<b>Défavorable</b>
<b>Article 16 quinquies</b>		
Mme MONIER	61 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. HINGRAY	11 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 17</b>		
M. PIEDNOIR	134	<b>Favorable</b>
M. HINGRAY	12	<b>Défavorable</b>
M. FIALAIRE	171	<b>Défavorable</b>

Mme LEPAGE	78 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme ROBERT	44 rect.	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	117	<b>Défavorable</b>
M. HINGRAY	15	<b>Défavorable</b>
M. HINGRAY	14	<b>Défavorable</b>
M. HINGRAY	13	<b>Défavorable</b>
M. GROSPERRIN	149	<b>Favorable</b>
M. ANTISTE	157 rect.	<b>Défavorable</b>
M. ANTISTE	158 rect.	<b>Sagesse</b>
M. ANTISTE	159 rect.	<b>Défavorable</b>
M. ANTISTE	160 rect.	<b>Défavorable</b>
M. ANTISTE	161 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 18</b>		
Mme MONIER	6 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article 19</b>		
M. BARGETON	205	<b>Favorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	67 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. PIEDNOIR	136	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 20</b>		
Mme MONIER	62 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	192	<b>Défavorable</b>
M. SEGOUIN	122 rect.	<b>Défavorable</b>
M. SEGOUIN	121 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	214	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	48 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LAFON	148	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	215	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 20</b>		
M. PIEDNOIR	141	<b>Favorable</b>
<b>Article 20 bis</b>		
Mme ROBERT	31 rect.	<b>Favorable</b>

Le Gouvernement	213 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 20 bis</b>		
M. BARGETON	204	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	230	<b>Sagesse</b>
<b>Article 21</b>		
Mme ROBERT	45 rect.	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	125	<b>Sagesse</b>
<b>Article 22</b>		
Mme ROBERT	32 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	193	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	194	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	216	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	195	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	217	<b>Défavorable</b>

### *Article 22*

**Mme Laure Darcos, rapporteur.** – L'amendement n° 233 rétablit l'habilitation à légiférer par ordonnance en matière spatiale. Nous avons eu quelques explications de la ministre de la défense, Mme Parly. Le Gouvernement doit préciser ce qu'il veut faire, or, pour l'instant, la spécification de satellite militaire n'est pas précisée. Avis défavorable. Nous en reparlerons en séance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 233.*

*La commission a donné les avis suivants sur les autres amendements de séance :*

<b>Article 22 bis</b>		
Mme MONIER	49 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	201	<b>Défavorable</b>
Mme PRIMAS	2 rect. bis	<b>Favorable</b>
Mme PRIMAS	18 rect. bis	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 22 bis</b>		
M. BAZIN	19 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	196 rect.	<b>Défavorable</b>
M. BAZIN	20 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	197 rect.	<b>Défavorable</b>

### Article 23

**Mme Laure Darcos, rapporteur.** – L'amendement n° 50 revient sur la suppression de l'Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France (IAVFF). Avis défavorable.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Pour quelles raisons ?

**Mme Laure Darcos, rapporteur.** – Il semble important de revenir sur une création qui ne semble pas avoir fait preuve de son efficacité. La structure d'établissement public donnée par la loi du 13 octobre 2014 paraît en effet trop lourde, compte tenu des contraintes qu'elle génère en matière d'organisation, pour un budget réduit de 1,2 million d'euros et un peu moins de six équivalents temps plein. Le projet de loi propose de lui retirer ce statut pour transformer Agreenium en Alliance Agreenium, appuyée sur une convention de coordination territoriale entre différents établissements d'enseignement supérieur et de recherche agronomiques, sous l'égide de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae). Les emplois seront conservés voire renforcés au sein de cette Alliance, le budget de l'Inrae faisant effet levier. Je crois que c'est une bonne mesure. C'est pourquoi je propose un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 50.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 218.*

### Article 24

**M. Stéphane Piednoir.** – Je m'interroge fortement sur la suppression de l'article 24.

**M. Julien Bargeron.** – Si, d'aventure, l'article 24 était maintenu, quelle serait la position du rapporteur sur les amendements à l'article 24 ?

**Mme Laure Darcos, rapporteur.** – Ce serait un avis défavorable. Le moindre changement de virgule permettrait à certains de prendre l'ascendant sur d'autres.

*La commission a donné les avis suivants sur les autres amendements de séance :*

Article 24		
M. LAFON	177	<b>Favorable</b>
M. PIEDNOIR	137	<b>Défavorable</b>
M. PERRIN	156 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LEPAGE	79 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. FIALAIRE	172	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	198	<b>Défavorable</b>
M. FIALAIRE	173	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	199	<b>Défavorable</b>

<b>Article 26</b>		
M. OUZOULIAS	114	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 26</b>		
M. PIEDNOIR	138	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 12 h 20.*



## COMMISSION DES FINANCES

**Mercredi 14 octobre 2020**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

### **Présentation des conclusions du groupe de travail sur les coûts et le financement du Grand Paris Express – Communication (en visioconférence)**

**M. Claude Raynal, président.** – Dans le cadre de son programme de contrôle adopté le 22 janvier dernier, la commission des finances avait décidé la création d'un groupe de travail consacré aux coûts et au financement des infrastructures de transport collectif en Île-de-France rassemblant nos collègues Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Vincent Capo-Canellas, Emmanuel Capus, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Remi Féraud, Roger Karoutchi, Christine Lavarde, Sébastien Meurant, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli et Sophie Taillé-Polian.

À l'issue de sa réunion constitutive, ce groupe de travail avait désigné comme Président Vincent Éblé et comme rapporteur Christine Lavarde.

Lors de cette réunion, le groupe de travail avait également décidé de resserrer le champ de son contrôle aux coûts et au financement du Grand Paris Express (GPE) et à l'établissement public chargé de le porter, la Société du Grand Paris (SGP).

Aucun membre du groupe de travail n'étant soumis au renouvellement sénatorial du mois de septembre, il a été décidé qu'il pouvait rendre ses conclusions au mois d'octobre. Le seul changement dans sa composition résulte du départ de notre collègue Julien Bargeton pour une autre commission.

Je cède la parole à Christine Lavarde, rapporteur, qui va nous présenter les conclusions du groupe de travail sur ce projet d'infrastructure de grande ampleur lourd d'enjeux pour nos finances publiques.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – Je m'exprime au nom du groupe de travail qui s'est réuni hier soir pour approuver les propositions du rapport.

Le GPE est un projet qui a débuté, dans sa réflexion, dans les années 1970 et qui est devenu une réalité avec la loi du 3 juin 2010 créant la Société du Grand Paris. Le tracé définitif a été finalisé en 2013 et les premiers travaux ont commencé en juin 2016. Ce chantier représente 200 kilomètres de voies ferrées dont 90 % en souterrain, 68 gares, 6 centres d'exploitation et 5 lignes automatiques à terme. La ligne 14 existe déjà et sera prolongée et 4 lignes nouvelles vont apparaître, les 15, 16, 17 et 18.

La fin des travaux est estimée en 2030. Aujourd'hui, 130 sites sont en chantiers.

La SGP a été créée pour mettre en œuvre ce projet. Elle comptait en 2016 199 équivalent temps plein (ETP) seulement contre 750 ETP aujourd'hui, lesquels s'appuient sur 7 000 intervenants extérieurs. Fin 2022, la SGP comptera 1 100 ETP, lesquels auront pour mission de contrôler jusqu'à 15 000 prestataires extérieurs en 2024.

Le groupe de travail a formulé trois types de propositions.

Les premières propositions sont liées aux coûts du Grand Paris Express (GPE), et visent, d'une part, à contenir la fuite en avant de ce projet et, d'autre part, à apporter une meilleure information au Parlement à son sujet.

Le coût total du projet était estimé à 22,6 milliards d'euros (en euros 2012) en mars 2013, à 28,9 milliards d'euros en mars 2017, avant d'être réévalué à 35,1 milliards d'euros en septembre 2017. En juin 2020, les estimations disponibles les plus récentes faisaient état d'un coût de 35,6 milliards d'euros. Ce coût semble donc aujourd'hui relativement stabilisé. Certains des interlocuteurs que nous avons auditionnés ont estimé que le bond constaté entre mars et septembre 2017 correspondait à un simple « *recalage* » mais pour la Cour des comptes, que nous avons également entendue, cette évolution résultait d'un effort de « *sincérisation* » du projet devenu indispensable.

La pandémie du Covid-19 va avoir un impact sur les coûts du Grand Paris Express (GPE), estimé *a minima* à 20 millions d'euros. Elle devrait également entraîner un décalage dans le temps de la réalisation des travaux, ce qui retarderait la livraison de certaines lignes qui étaient censées être achevées avant les Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2024.

Les montants que je viens de présenter excluent certains coûts qui n'appartiennent pas au Grand Paris Express (GPE) *stricto sensu*, et notamment l'interconnexion du GPE avec les lignes de métro existantes. Or, le coût global de ces interconnexions est estimé entre un milliard et 1,5 milliard d'euros. Pour le financer, seuls 450 millions d'euros sont pour l'heure inscrits au budget d'investissement de la SGP...

La SGP essaye de faire des économies en utilisant, avec le soutien du Gouvernement, des outils de la commande publique plus adaptés à ses besoins, en particulier les marchés de conception-réalisation. Dans le cadre du projet de loi accélération et simplification de l'action publique (ASAP) en cours d'examen par le Parlement, un amendement prévoyant d'élargir le recours à ces marchés pour des projets connexes de valorisation immobilière autour des gares du GPE a été voté la semaine dernière par nos collègues députés.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, il a été demandé que le Parlement soit informé des dépenses et des recettes de la Société du Grand Paris (SGP) dans le cadre d'un rapport annuel. Ce rapport pourrait être utilement complété par une analyse des retards et des surcoûts engendrés par la pandémie de Covid-19. Nous souhaitons aussi que ce rapport présente chaque année une évolution du coût et du calendrier de réalisation en distinguant ligne par ligne, car toutes les lignes ne sont pas au même stade de réalisation.

Nous avons également adopté un certain nombre de propositions qui concernent la gouvernance de l'établissement. Le législateur a décidé en 2010 de créer une société dédiée à la réalisation du Grand Paris Express (GPE), à savoir la Société du Grand Paris (SGP), alors même qu'il existait déjà deux opérateurs investissant dans les infrastructures de transport en Île-de-France, la RATP et la SNCF.

La SGP disparaîtra au moment où la dette constituée pour la réalisation du GPE aura été intégralement remboursée. Pendant 40 ans nous aurons donc un opérateur qui sera uniquement là pour porter une dette, l'extinction de celle-ci étant prévue pour 2070.

Au cours des années, l'État est venu confier des tâches supplémentaires à la SGP, dont le financement d'une partie de la modernisation du réseau existant, avec, par exemple le projet Éole de prolongement de la ligne E du RER à l'ouest.

La SGP est dirigée par un directoire composé de trois personnes dont un président nommé par le Président de la République, par un conseil de surveillance de 21 membres rassemblant des représentants de l'État et des collectivités territoriales et par un comité stratégique de 182 membres qui regroupe les élus locaux concernés par le projet.

La tutelle de l'État sur la SGP, qui a été lâche au début du projet, a été renforcée depuis 2017 avec la mise en place d'un comité des tutelles. Fin 2018, un comité d'audit et des engagements a également été créé pour mieux contrôler la SGP et éviter de nouvelles dérives des coûts. Un rapport d'avancement spécifique est désormais présenté lors de chaque réunion du conseil de surveillance.

Les membres du groupe de travail estiment qu'il faudrait encore améliorer la gouvernance de la SGP en créant une meilleure articulation avec Île-de-France Mobilités (IDFM), l'établissement public régional qui sera à terme chargé de l'exploitation du GPE, en désignant un représentant dès qualité d'IDFM au conseil de surveillance de la SGP. La représentation de la région Île-de-France n'est en effet pas suffisante à elle seule.

Nous préconisons également la signature rapide d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et la SGP. Il nous paraît indispensable que celle-ci intervienne au cours du premier semestre 2021 au plus tard. Il est, nous dit-on, en cours d'écriture !

Cet équipement à vocation nationale est pour l'heure financé uniquement par une fiscalité francilienne, alors même que les gains attendus pour l'économie nationale sont significatifs : entre 10 et 20 milliards d'euros de richesses supplémentaires par an pourraient être créées quand le projet sera en service. Les recettes fiscales attendues pour l'État et les collectivités sont estimées à 4 milliards d'euros par an. Par ailleurs, les externalités positives du projet, et en particulier la diminution de la congestion dans la région Île-de-France, sont estimées à 10 milliards d'euros par an.

A l'occasion des lois de finances pour 2019 et pour 2020, le Gouvernement a fait voter par le Parlement des taxes supplémentaires applicables uniquement dans la région Île-de-France pour apporter des recettes supplémentaires à la SGP. Entre 2017 et 2020, la fiscalité francilienne se sera ainsi alourdie de 150 millions d'euros. Malgré tout cette augmentation ne suffit toujours pas à couvrir les besoins de financement de la Société du Grand Paris (SGP) tels qu'ils avaient été estimés par notre collègue député Gilles Carrez dans son rapport de 2018 au Premier ministre sur les ressources de la SGP.

Notre groupe de travail souhaite affirmer, à travers plusieurs propositions, que l'État devra à l'avenir financer tous les surcoûts du Grand Paris Express (GPE) dont il serait responsable.

Les recettes propres de la SGP sont insuffisantes : elles représentent 0,2 % des recettes globales du projet, ce qui est infime, alors même que des pistes ont été envisagées, notamment l'utilisation des tunnels pour développer un réseau de fibres. Il est nécessaire de les développer.

Enfin, nous pourrions envisager d'allonger la durée d'amortissement de la dette de la SGP. Les projections font état d'une fin d'amortissement en 2070. Or, le modèle est sensible aux évolutions de taux. Nous sommes sur des investissements de long terme aussi ne serait-il pas choquant, le cas échéant, de relâcher la contrainte financière pour éviter de faire porter la fiscalité uniquement sur les acteurs économiques d'aujourd'hui.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je voudrais saluer le travail du groupe. Je souhaite insister sur le fait que l'État doit être au côté de la SGP pour des raisons d'équité. Si tel n'était pas le cas, le Grand Paris Express (GPE) serait le seul équipement d'intérêt général de portée nationale, voire internationale, qui ne serait payé que par les contributeurs d'un seul territoire.

Les propositions du groupe de travail me semblent bien rappeler cet enjeu, les difficultés rencontrées par la SGP témoignant par ailleurs d'une absence de maîtrise dans le dialogue entre l'État et les collectivités.

**M. Philippe Dallier.** – A l'origine, lorsque Nicolas Sarkozy a lancé le projet, l'État devait apporter à la Société du Grand Paris (SGP) 4 milliards d'euros. Finalement les 4 milliards d'euros se sont transformés en 2 milliards d'euros, puis en 0 car l'État, estimant que le démarrage du projet était très lent, a récupéré les 2 milliards d'euros qu'il avait investis. Il n'y a donc eu aucune participation de l'État alors que ce dernier devait contribuer au projet à hauteur de 4 milliards d'euros. Les régions hors de l'Île-de-France ne paient rien, c'est uniquement les particuliers franciliens qui contribuent via la taxe spéciale d'équipement et les entreprises franciliennes, à travers notamment des taxes croissantes sur les bureaux et les parkings.

La contribution de l'État au financement de la Société du Grand Paris (SGP) va être au centre du débat qui va s'ouvrir. Par ailleurs, si l'on peut espérer que le coût du Grand Paris Express (GPE) est désormais globalement stabilisé, la question de l'équilibre financier de l'exploitation demeure pour sa part sans réponse.

Le Grand Paris Express (GPE) n'est pas une infrastructure d'intérêt seulement régional car la compétitivité de la région Île-de-France est aussi celle du pays tout entier. Les transports en commun de la région capitale sont calamiteux et vient s'y ajouter une congestion du trafic routier savamment organisée, ce qui rend la vie insupportable aux entreprises et aux particuliers !

**M. Roger Karoutchi.** – J'espère ne pas être trop optimiste en parlant d'un coût final du Grand Paris Express (GPE) de 50 milliards d'euros. Entre 2012 et 2020, on est passé de 16 à 36 milliards d'euros alors que seulement 15 % des chantiers sont ouverts. Donc tous les aléas de chantier, toutes les difficultés que l'on va rencontrer, c'est maintenant et dans les années qui viennent qu'ils vont apparaître. Je n'ai aucune illusion sur le coût final.

Je partage totalement ce que vient de dire mon collègue Philippe Dallier. Le Gouvernement a présenté le projet du GPE comme un projet d'intérêt national et non pas régional parce qu'à terme il rapportera globalement 4 milliards d'euros de fiscalité à l'État chaque année. Et l'État ne met pas un centime en attendant ! Et en plus il a la main sur la structure. C'est absolument inadmissible.

On a le sentiment depuis quelques années d'avoir affaire à un État impéunieux, qui s'est totalement désengagé mais qui veut conserver la décision par l'intermédiaire de la

préfecture de région. Et quand on lui parle de dérive des coûts, il considère qu'il n'y a pas de problème car on va augmenter les taxes sur les particuliers et les entreprises d'Île-de-France. Au début, c'était environ 400 à 500 millions d'euros pour rembourser les emprunts, puis entre 700 et 800 millions d'euros et on envisage de passer au milliard d'euros ! On a l'impression que c'est facile. C'est un beau projet mais qui pâtit d'une gestion aberrante dans la mesure où les acteurs locaux n'ont pas la main sur une infrastructure qu'ils sont les seuls à payer.

Je redis à nos amis hors Île-de-France que le Grand Paris Express (GPE) ne leur coûte pas un centime d'euro. C'est un vrai sujet pour les finances publiques de l'Île-de-France mais pas pour celles de l'État !

Il faut changer la gestion de la SGP et maîtriser la dérive des coûts.

**M. Claude Raynal, président.** – Pour l'instant, le financement de la SGP repose uniquement sur les contribuables franciliens mais le groupe de travail estime qu'une contribution de l'État serait légitime.

**M. Gérard Longuet.** – Le Grand Paris Express (GPE) est un projet d'envergure nationale destiné à renforcer le potentiel de Paris et de la région parisienne. Je suis complètement d'accord pour que cette région joue le rôle de locomotive pour le reste du territoire français dans l'espace européen, voire mondial.

Peut-on retrouver dans le rapport les clés de financement de la Société du Grand Paris (SGP), le rôle des fonds propres, le type d'endettement ? Et sur l'exploitation, quelles sont les perspectives de recettes pour participer à l'entretien du réseau et à son fonctionnement, ainsi qu'à l'amortissement des travaux initiaux ?

Nous aimerions une continuité de service entre les TGV et le GPE grâce à une meilleure articulation entre les réseaux qui semble actuellement insuffisante. J'ai l'impression d'un isolement de la SGP qui n'a pas d'ouverture vers sa clientèle provinciale. Tout cela manque de cohérence.

Historiquement, le métro parisien a été créé pour afficher l'identité de chaque ligne en négligeant volontairement l'articulation avec le chemin de fer et en opposant le métro avec les lignes de banlieues et de tramways. Nous ne devons pas reproduire cette erreur.

Puisque l'on met beaucoup d'argent, que cet argent soit utile à une meilleure articulation entre l'Île-de-France et le reste du territoire.

**M. Philippe Dominati.** – Je salue le consensus trouvé par le groupe de travail sur un certain nombre de points. Je crains la bombe que représente financièrement la SGP pour le futur.

Je souhaite élargir le contexte. Nous sommes dans la seule région en Europe où l'État s'immisce et commande de telle manière les transports publics. On n'entend pas les collectivités territoriales. Dans cette zone, les usagers ont l'habitude de la confrontation des grandes sociétés étatiques. Tous les grands projets franciliens que j'ai connus ont vu des dépassements budgétaires multipliés par 2, voire 2,5. C'est cette confrontation qui a créé la gabegie.

Nous parlons ce matin des éventuels dysfonctionnements de la Société du Grand Paris (SGP), mais nous pourrions en évoquer bien d'autres. Je pense par exemple au Charles-de-Gaulle Express.

Je tiens à signaler le caractère très spécifique de la SGP, qui ne résout pas le problème des lignes de RER gérées par la SNCF, et qui n'apporte pas non plus de solutions à la gestion erratique de la RATP. En réalité, l'État transfère des dettes d'une société d'État à une autre. Dans tout cela, l'usager est pénalisé. Les entreprises et l'activité économique paient. Les entrepreneurs et les particuliers franciliens n'acceptent plus de financer davantage un système qui les pénalise de la sorte.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – En réponse à Gérard Longuet, le modèle financier de la Société du Grand Paris (SGP) est bien décrit dans le rapport.

Globalement, l'établissement public s'est vu affecter par l'État de la fiscalité francilienne pour lui permettre de lever de l'emprunt. La SGP souscrit principalement des emprunts verts, avec en particulier 6 milliards d'euros souscrits la semaine dernière. Aujourd'hui, la dette de la SGP est de l'ordre de 15 milliards d'euros, soit environ 50 % du besoin de financement.

La fiscalité francilienne a vocation à perdurer tant qu'il y aura de la dette à rembourser pour le financement de l'investissement.

Concernant l'exploitation, on sait qu'elle représentera un coût d'environ un milliard d'euros par an. C'est IDFM qui viendra la financer. Comment ? La question reste posée. Dans le modèle de financement de la SGP, il était prévu une redevance d'exploitation versée par IDFM à la SGP. Mais cette solution risque d'augmenter le déficit d'exploitation d'IDFM...

Sur les articulations avec le réseau TGV, hors Paris, je vois la gare de Massy et celle de Chessy. Seule la première est intégrée dans le réseau du Grand Paris Express (GPE), de même que les deux aéroports Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Orly.

**M. Hervé Maurey.** – Je voudrais rappeler le rapport très sévère de la Cour des comptes de décembre 2017 qui a mis le doigt sur les dérives budgétaires de la Société du Grand Paris (SGP) et sur le fait que le Grand Paris Express (GPE) risquait de provoquer l'apparition d'une dette perpétuelle. Nous n'avons aucune garantie d'arriver à rembourser cette dette quelque en soit la date. Nous sommes dans une situation inquiétante et je rejoins les interventions de mes collègues Philippe Dominati et Roger Karoutchi. Nous devons exercer une pression constante sur l'État pour obtenir une vraie transparence et des assurances que le Gouvernement fera preuve de plus de rigueur sur les coûts et sur le calendrier du projet. Certaines lignes devaient être prêtes pour les JOP et ce sera loin d'être le cas. J'incite à une très grande vigilance et à une très grande rigueur sur ce dossier.

**M. Rémi Féraud.** – Je salue l'esprit de synthèse et de consensus du rapporteur. Je regrette que ce groupe de travail n'ait été composé presque que de franciliens car l'enjeu est national. Je ne suis pas sûr qu'il y ait beaucoup de projets structurants aussi essentiels pour notre pays dans les décennies qui viennent.

Ce projet est déterminant pour l'attractivité et l'organisation de la métropole. Mais c'est le pays dans son ensemble qui en a besoin. C'est dans cet esprit que le projet a été lancé.

Puis l'État s'en est désengagé tout en restant pilote de sa mise en œuvre. Je ne sais pas s'il y a eu une dérive des coûts ou s'ils ont été sous-estimés au départ. Du coup, il y a un financement national insuffisant, une durée d'amortissement également insuffisante et il faut remettre de la cohérence entre le financement et la gouvernance. C'est ce que propose le rapport. Il faut également remettre du suivi budgétaire et du contrôle parlementaire dans la conduite de ce chantier qui va être long.

**M. Éric Bocquet.** – J'ai deux questions techniques sur un dossier que je découvre. Quel est le montage financier ? Quels sont les partenaires, quelles collectivités locales, quelle est la part de chacun ?

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – Il n'y a aucune sollicitation directe des collectivités.

**M. Éric Bocquet.** – Avez-vous un début d'analyse sur les causes de cette explosion des coûts ?

**M. Vincent Éblé, président.** – Lors de la mise en place du groupe de travail, nous avons réfléchi au champ des sujets à traiter et nous avons exclu de revisiter le programme de travaux que s'est fixé la Société du Grand Paris (SGP), à la fois hors de notre champ de compétence et sur lequel existe par ailleurs un consensus régional assez large.

Néanmoins nos auditions nous ont permis de voir que les questions d'interconnexions du nouveau réseau avec les lignes existantes n'étaient pas intégrées dans le programme de financement. Or cette question est déterminante.

J'ai souvent dénoncé cet état de fait. Si nous finançons une grande infrastructure en boucle qui n'aurait pour seule vocation que de faire bouger de façon circulaire les franciliens sans les mettre en communication avec les réseaux essentiellement radians qui existent, nous ne sommes pas à la hauteur de l'enjeu. Il faut financer ces aménagements des gares d'interconnexion de façon à permettre des déplacements « origine-destination » qui raccourcissent les temps de mobilité des franciliens à l'intérieur de notre réseau de transport ainsi agrandi.

Cette question essentielle l'est aussi pour une part des contributeurs, les résidents et les entreprises de la grande couronne qui sont sollicités alors que le tracé passe parfois très loin de chez eux. L'infrastructure est utile à condition d'avoir les interconnexions. Nous devons traiter cette question et intégrer ces coûts supplémentaires car sinon le projet n'a pas de sens.

Sur la question du financement de l'infrastructure du Grand Paris Express (GPE), je suis satisfait que nous ayons retenu parmi nos propositions l'allongement de la durée de l'amortissement de la dette de la Société du Grand Paris (SGP). La durée de vie d'un tunnel est bien plus longue que la durée de remboursement traditionnel des emprunts et donc je pense qu'il faut imaginer des dispositifs qui permettent d'acter cet amortissement de très longue durée pour des infrastructures lourdes.

Sur l'exploitation, y a-t-il des gains en recettes à attendre ? Je pense qu'ils sont limités. La mobilité des franciliens ne va pas être augmentée en volume. Or l'essentiel de cette mobilité se finance par des abonnements. La réalisation de cette infrastructure ne devrait pas beaucoup augmenter le nombre d'abonnements, même si les temps de transports se

trouvent raccourcis et l'accès à de nouvelles zones renforcées. Cette question de l'exploitation n'a jamais vraiment été traitée et toujours repoussée. Or, c'est un sujet majeur.

**M. Patrice Joly.** – Je vous remercie de cette présentation claire d'un sujet que les non-franciliens ne maîtrisent pas forcément.

Je voudrais savoir, si compte tenu de la situation actuelle, il y a une démarche pour revisiter le calendrier déjà glissant et les bases des perspectives d'exploitation et donc le modèle économique des équipements concernés au regard des nouvelles stratégies que peuvent avoir les entreprises et les ménages. Y a-t-il un début d'approche sur ce sujet, ce qui n'est pas neutre sur les équilibres globaux, sur les financements de l'investissement et de l'exploitation du Grand Paris Express (GPE) ?

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – En réponse à Éric Bocquet, les causes de l'explosion des coûts du projet sont bien identifiées : l'une des principales tient au fait que dans le chiffrage initial, les provisions pour risques et aléas étaient très faibles, si bien que la SGP parvenait à un coût du kilomètre de ligne inférieur à celui de la RATP.

L'enveloppe financière d'aujourd'hui prévoit désormais pour chaque ligne une provision pour risques et aléas plus proche de ce que l'on doit avoir pour des chantiers de cette nature.

Il y a eu aussi des évolutions dans le projet, le nombre de gares a augmenté.

En outre, il avait été envisagé au départ de réaliser tout le projet en même temps, ce qui aurait nécessité des moyens humains et techniques impossibles à obtenir. Il aurait fallu mobiliser tous les tunneliers d'Europe en même temps ! Les projections de coût confrontées à la réalité du marché du génie civil, ont révélé des coûts plus élevés qu'espéré.

Pour répondre à Patrice Joly, le groupe de travail avait pris le parti de ne pas réinterroger le tracé des lignes. Notre objectif était de voir si l'enveloppe de coûts connue était amenée à augmenter et si le Gouvernement allait demander au Parlement de voter de nouvelles recettes fiscales comme il l'avait fait depuis deux ans.

Faut-il réinterroger globalement le schéma de transport au regard de l'évolution des zones d'implantation ? Cette question relève de la prospective, laquelle ne peut faire l'objet d'un contrôle budgétaire. Mais c'est un thème qu'il faudra regarder attentivement à l'avenir.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous remercie pour cet exposé très clair et intéressant. Le groupe mériterait de continuer son travail, en particulier en veillant à ce que l'État rende les rapports qu'il doit remettre au Parlement en temps et en heure.

*La commission autorise la publication de la communication du groupe de travail sous la forme d'un rapport d'information.*

*La réunion est close à 12 heures.*

**Mardi 27 octobre 2020**

**- Présidence de M. Claude Raynal, président -**

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Remboursements et dégrèvements » - Examen du rapport spécial**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous poursuivons cet après-midi l'examen des missions budgétaires. Vous avez reçu vendredi le programme de travail de la commission, avec les dates de passage de toutes les missions. La Conférence des Présidents arrêtera demain le calendrier d'examen du projet de loi de finances en séance. Je peux d'ores et déjà vous indiquer que l'examen devrait se dérouler en séance publique du jeudi 19 novembre au mercredi 25 novembre pour la première partie, puis du jeudi 26 novembre au mardi 8 décembre pour la seconde partie. Compte tenu du temps nécessaire pour l'examen des articles de première partie, et de la discussion sur la nouvelle mission « plan de relance », qui a occupé une dizaine d'heures à l'Assemblée nationale, certaines missions budgétaires devront nécessairement être programmées le samedi 28 novembre.

Pour ce qui concerne nos réunions de commission, je vous indique que les notes de présentation des rapporteurs spéciaux sur leurs missions sont disponibles la veille du passage en commission sur l'espace intranet Demeter. Je vous invite, ainsi que vos collaborateurs, à vous y reporter, ces notes ne faisant dès lors plus l'objet d'un envoi par courriel. En cas de difficultés pour accéder à cet espace, les services de la commission sont à votre disposition.

Enfin, nous privilégions, dès lors que c'est possible, les réunions dans des grandes salles pour permettre à tous les membres de la commission d'y participer dans le respect des normes sanitaires, mais à partir d'aujourd'hui, ces réunions sont également ouvertes en visioconférence pour les sénateurs qui seraient empêchés de se déplacer en raison de la situation sanitaire.

**M. Philippe Dallier.** – Ne voteront cependant que les membres présents physiquement ?

**M. Claude Raynal, président.** – Oui, et une seule délégation de vote sera autorisée par personne.

Nous examinons désormais le rapport de M. Savoldelli sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur spécial de la mission « Remboursements et dégrèvements ».** – La mission « Remboursements et dégrèvements » retrace les dépenses budgétaires résultant mécaniquement de l'application des dispositions prévoyant des dégrèvements, des remboursements ou des restitutions d'impôt. Le caractère mécanique de ces dépenses implique que les crédits de la présente mission soient évaluatifs ; ils ne constituent pas un plafond, à la différence des missions budgétaires classiques.

La mission est composée de deux programmes, l'un consacré aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, l'autre aux mêmes opérations pour les impôts directs locaux.

Pour 2020, 126 milliards d'euros de crédits – c'est plus que le plan de relance annoncé par le Gouvernement ! – sont demandés au titre de la présente mission, soit une baisse significative de près de 14 milliards d'euros par rapport à la loi de finances pour 2020. Cette baisse très importante s'explique notamment, s'agissant des impôts d'État, par un ralentissement des restitutions de TVA en 2021. En effet, afin d'aider les entreprises à faire face aux difficultés de trésorerie rencontrée pendant la crise, les restitutions de TVA se sont accélérées en 2020, une baisse de 5 milliards d'euros étant prévue pour 2021. Le coût de plusieurs contentieux devrait également se réduire en 2021.

Elle s'explique également par la contraction des crédits du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » dans le contexte de la réforme de la taxe d'habitation et des impôts de production.

Au total, l'augmentation des dépenses du programme depuis 2013 devrait atteindre 55 milliards d'euros cette année. Ce montant considérable justifierait un renforcement des dispositifs d'évaluation des politiques publiques financées par le programme ainsi que l'augmentation des moyens affectés au contrôle, en particulier en matière de fraude à la TVA. À titre de comparaison, l'augmentation des crédits en sept ans correspond à la totalité des crédits dédiés annuellement à la mission « Enseignement scolaire ».

Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État sont évalués à 119,2 milliards d'euros en 2021. Ce montant est en augmentation d'1,5 milliard d'euros par rapport à la prévision pour cette année, dans le prolongement de la hausse quasi ininterrompue de ces crédits depuis 2010.

Il y a lieu de constater que l'année 2020 a été marquée par un plus haut historique, à près de 130 milliards d'euros, la consommation des crédits ayant été de plus de 11 milliards d'euros supérieure à la prévision de la loi de finances initiale.

Plusieurs paramètres permettent d'expliquer cette augmentation pour 2020. Les remboursements de crédits de TVA représentent en valeur la part la plus importante des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et sont particulièrement dynamiques. Avec 56,6 milliards d'euros évalués pour 2021, ces opérations devraient redescendre en 2021 au niveau de 2019 après une année 2020 marquée par un record de consommation à plus de 61 milliards d'euros. En sept ans, la sous-action relative aux restitutions de TVA a augmenté de 14,2 milliards d'euros. Je considère qu'il est nécessaire de fournir une information approfondie aux parlementaires sur les causes de cette trajectoire de hausse.

D'autre part, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) continue à peser sur les remboursements et dégrèvements. Après avoir atteint quasiment 20 milliards d'euros en 2019, le coût budgétaire du dispositif en 2020 est resté élevé, et même supérieur aux prévisions initiales pour 2020. La sous-action dédiée devrait être en baisse en 2021, mais le dispositif ayant été transformé en nouvelles réductions de cotisations sociales employeurs, le coût pour les finances publiques reste conséquent.

Les coûts des contentieux fiscaux sont retracés au sein du programme 200. Il s'agit principalement des grands contentieux fiscaux de droit de l'Union européenne, dont le coût pour l'État est très élevé. Pour fournir quelques exemples, il s'agit notamment du contentieux OPCVM, qui devrait représenter près de 11 milliards d'euros, de celui sur la taxe additionnelle sur les dividendes, pour 9,5 milliards d'euros, ou sur le précompte mobilier, pour un peu plus de 5 milliards d'euros. Je relève dans mon rapport la priorité donnée par les institutions de l'Union aux marchés et à l'égalité de traitement entre les entreprises par rapport aux objectifs qui devraient constituer des priorités pour l'Union : urgence sociale, économique et environnementale.

De plus, la course au moins disant en matière de fiscalité des entreprises, tant au niveau européen que mondial, conduit à réduire toujours davantage le niveau d'impôt sur les sociétés sans jamais conduire à s'interroger sur le niveau le plus juste d'imposition des entreprises dans une société avancée.

J'ai fait le choix de m'intéresser particulièrement à trois sujets en partie retracés sur le programme 200: la question de la TVA, celle du crédit impôt recherche (CIR) et celle des règlements d'ensemble opérés par l'administration fiscale.

Dans son rapport de décembre dernier, la Cour des comptes a estimé la fraude à la TVA à près de 15 milliards d'euros. À l'instar de la Cour, je considère qu'un chantier de grande ampleur et de long terme doit être mené afin de parvenir à une estimation fiabilisée du niveau de la fraude. La mobilisation de l'ensemble des administrations concernées doit permettre de corriger les biais de sélection et de détection qui affectent les estimations disponibles à ce jour.

Il me semble, chers collègues, que nous sommes tous d'accord pour renforcer la lutte contre la fraude fiscale. Pour ce faire, l'information doit être décloisonnée et les services doivent travailler de façon coordonnée, autant au niveau national qu'européen et international. Les moyens humains doivent être renforcés et mieux spécialisés. Ce sont les conclusions que tirait déjà la Cour des comptes dans son référendum de décembre 2018.

La lutte contre la fraude doit aussi permettre de dégager de nouvelles ressources publiques. Les taux de TVA doivent être revus à la baisse pour les produits et les services essentiels aux personnes et au maintien de leur dignité. Je pense par exemple au savon, au dentifrice, au gel douche ou encore au shampooing.

J'ai bien conscience que les taux réduits font l'objet d'un encadrement strict par le droit de l'Union européenne et c'est pourquoi je considère que la France doit impérativement porter une initiative au niveau européen concernant l'extension de ces taux réduits.

Par ailleurs, concernant le crédit impôt recherche, je considère le dispositif comme inadapté pour répondre aux grands enjeux de la recherche et du développement.

En effet, la plupart des études concluent à un effet de levier très limité, voire nul : pour 1 euro de CIR dépensé par l'État, les entreprises n'engagent pas ou peu de dépenses supplémentaires. Cette absence d'effet de levier est signe d'une profonde inadaptation du dispositif. De plus, malgré un coût élevé pour les finances publiques, de plus de 6 milliards d'euros, l'outil ne permet pas à l'État de déterminer des priorités stratégiques pour la recherche et le développement afin de répondre aux grandes problématiques actuelles, notamment sanitaires, environnementales ou encore sociales.

Enfin, cette dépense est en grande partie imputable aux grandes entreprises qui utilisent souvent le CIR au sein de stratégies d'optimisation fiscale. Une étude d'Oxfam indique en effet qu'en « 2015, sur 14 000 entreprises ayant bénéficié du CIR, 42 grandes entreprises, soit 0,3 % des bénéficiaires, se sont accaparé à elles seules 31 % des créances du CIR. »

Ainsi, je plaide pour le rétablissement d'un plafonnement du bénéfice de ce dispositif à 16 millions d'euros, apprécié au niveau du groupe.

Enfin, je souhaite aborder la question des « règlements d'ensemble », qui permettent à l'administration d'accorder au contribuable une minoration du montant des pénalités dues, mais également des droits demandés. Cette pratique est utilisée lors de redressements complexes, en matière de fiscalité internationale notamment. D'après le rapport récemment remis au Parlement sur le sujet, la pratique vise à faciliter la conclusion de certains contrôles dans les cas où il existe « *des difficultés à établir avec suffisamment d'exactitude le quantum des rectifications [...] ou un véritable aléa juridique.* »

Dans ces affaires, l'État renonce non seulement à percevoir certaines pénalités, mais accepte également de voir les droits réduits. Sur les 116 règlements d'ensemble opérés en 2019, portant sur une remise totale 1,6 milliard d'euros, les droits ont été minorés de 1,12 milliard d'euros.

Alors que les bases légales de cette procédure ne sont pas clairement définies, le pouvoir discrétionnaire laissé à l'administration de renoncer à des droits qui devraient être perçus en vertu de dispositions législatives ne peut aucunement satisfaire le Parlement.

J'en viens maintenant au second programme de cette mission qui est consacré aux dégrèvements et remboursements d'impôts locaux. En 2021, les crédits du programme s'effondrent puisqu'ils passent de 23 milliards d'euros à 7 milliards d'euros. Deux évènements expliquent cette contraction. D'abord, la réforme de la taxe d'habitation et, ensuite, la réforme des impôts de production.

S'agissant de la réforme de la taxe d'habitation (TH), il est utile de se rappeler que nous arrivons, en 2021, dans la deuxième phase de la réforme. Jusqu'ici, l'allègement introduit en loi de finances pour 2018 avait pris la forme d'un dégrèvement et, par voie de conséquence, son coût était retracé par la mission dont je rapporte les crédits.

La mise en œuvre progressive de ce dégrèvement s'était ainsi traduite par une hausse importante des crédits de la mission : + 3 milliards d'euros en 2018, + 6 milliards d'euros en 2019 et + 14 milliards d'euros en 2020.

À compter de 2021, ce dégrèvement est transformé en exonération et le produit de la taxe d'habitation est perçu par l'État. Des 15 milliards d'euros de dégrèvement de taxe d'habitation retracés l'année dernière que reste-t-il à rapporter ? 700 millions d'euros composés principalement de quelques contentieux résiduels.

C'est ainsi qu'avec la taxe d'habitation sur les résidences principales, disparaissent quasiment les deux tiers des crédits du programme.

Néanmoins, si on allège la charge de votre rapporteur spécial, mes chers collègues, on renforce son inquiétude d'élu local. Il faut rappeler, en effet, qu'à compter de l'année à venir les EPCI et les départements percevront de la TVA dans le cadre de cette

réforme. Une TVA inéquitable par construction et dont le produit est fortement soumis aux aléas économiques de surcroît.

Qu'on se rassure, toutefois, car le ministre de l'action et des comptes publics avait rappelé lors de nos débats sur le PLF l'an dernier qu'une contraction de la TVA était assez improbable. Cela doit nous rassurer d'autant plus que pour les départements, par exemple, ces recettes de TVA vont représenter plus de 20 % de leurs recettes de fonctionnement. En économie on appelle cela un cygne noir, c'est-à-dire un évènement dont la survenue est plutôt improbable, mais dont les effets sont dévastateurs.

Pourtant peut-on considérer comme improbable un évènement qui est survenu deux fois en un peu de plus de dix ans, c'est-à-dire lors de la crise de 2008 et au cours de cette année ? Le cygne me semble plus gris que noir.

Que penser, alors, des mécanismes de garanties – presque inexistantes – qui accompagnent cette réforme ? Que dire de l'amendement introduit à l'initiative du Gouvernement à l'Assemblée nationale et qui vise à rendre contemporain les versements de TVA, c'est-à-dire à s'assurer qu'une chute de la TVA frappe bien immédiatement les collectivités locales ?

Je crois que les inquiétudes exprimées à l'encontre de cette réforme par presque chacun d'entre nous l'année dernière sont plus que légitimes et doivent être entendues.

La seconde raison pour laquelle les crédits diminuent cette année réside dans la mise en œuvre de la réforme des impôts de production prévue aux articles 3 et 4 du projet de loi de finances. La première mesure consiste à supprimer la part de contribution sur la valeur ajoutée (CVAE) actuellement perçue par les régions. La seconde mesure consiste à réformer les modalités d'évaluation de la valeur locative des locaux industriels.

Au total, le Gouvernement s'attend à une diminution de l'ordre de 10 milliards d'euros de la CVAE, de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) acquittées par les entreprises. En conséquence, le montant des dégrèvements et des remboursements opérés au titre de ces impôts et retracés par le programme 201 diminuera également.

Là encore, j'estime que ces réformes sont contestables. D'abord, il y a le principe même d'organiser des allègements de cette ampleur sans que ne soit proposée aucune contrepartie.

Ensuite, il y a la méthode retenue pour compenser les collectivités locales. Pour les régions, un accord a été trouvé entre l'État et l'association des régions de France pour remplacer les anciennes recettes de CVAE par de la TVA.

Avant que nous n'entamions dans quelques jours le débat sur ce sujet en commission comme en séance, il me semble utile de rappeler que c'est encore le législateur qui détermine les règles de la libre administration des collectivités locales et les ressources dont elles disposent. Il me semble que nous aurions tout à fait le droit et qu'il serait utile de nous interroger sur le caractère souhaitable ou non de cet accord qu'on nous demande d'avaliser. Pour le bloc communal, on propose d'instituer un prélèvement sur les recettes de l'État. Or, il faut garder à l'esprit que ce qu'une loi de finances fait, une autre loi de finances

peut le défaire. Ainsi, je pense qu'il faut être optimiste pour croire que cette compensation ne sera pas ajustée à l'avenir comme l'ont été toutes celles qui l'ont précédée.

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, je vous invite à ne pas adopter les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » ont un caractère purement évaluatif. La mission retrace des mouvements mécaniques de crédits, liés directement aux modalités des différents impôts, à des politiques publiques, comme les crédits d'impôt, ou encore à la gestion des produits d'imposition, comme les dégrèvements. Le vote de la mission revient simplement à valider la prévision proposée par le Gouvernement sur les mouvements de crédits attendus en 2021 en application des dispositions législatives, et en particulier fiscales.

J'aurais trois questions. Tout d'abord, quelles ont été les conséquences de la mise en œuvre du prélèvement à la source sur les crédits de la mission ?

Ensuite, au-delà de la diminution des dégrèvements de CVAE et de CFE, quels sont les facteurs qui peuvent expliquer la réduction des crédits de l'action « Remboursements et dégrèvements d'imposition économique » ?

Enfin, quel est le montant de la provision passée au titre du contentieux lié à la contribution au service public de l'électricité (CSPE) ?

**M. Philippe Dallier.** – Je veux revenir sur le coût pour les finances publiques de la suppression de la taxe d'habitation. On constate que le coût est de + 3 milliards d'euros en 2018, + 6 milliards d'euros en 2019 et + 14 milliards d'euros en 2020, soit 23 milliards au total. Mais, inversement, il faut aussi déduire le montant des exonérations qui existaient déjà avant et que l'État compensait déjà. Au total, j'estimais le coût de cette suppression à 19 milliards d'euros. Cette évaluation est-elle bonne ?

Nombre de communes sont surprises lorsqu'elles reçoivent les états des services fiscaux qui leur notifient leurs bases de taxe d'habitation. Certaines communes, qui gagnent de la population, voient leur taxe foncière progresser, mais la TH progresse nettement moins... Il arrive parfois que la première notification de TH soit très basse et qu'elle soit suivie d'une forte correction ensuite. Avec la forfaitisation, les communes souhaitent être sûres que la totalité des bases ont bien été prises en compte. Comment s'assurer, auprès des services de l'État, que quelques centaines de millions d'euros, voire plus, ne s'évaporeront pas en 2021 ?

**M. Claude Raynal, président.** – Ils ne seront pas perdus pour tout le monde !

**M. Éric Bocquet.** – Un rapport de l'Assemblée nationale proposait il y a quelques années de faire le ménage parmi les niches fiscales. Le débat est ancien, mais la matière est mouvante. On comptait 451 niches fiscales en 2017 ; on en compte aujourd'hui 475. De petites niches peu rentables ont certes disparu, mais d'autres ont été créées. Il est donc difficile de s'y retrouver et d'estimer leur coût pour les finances publiques. Certaines niches, en outre, n'ont que des crédits estimatifs : seules 234 dépenses fiscales sur 475 font l'objet d'un chiffrage précis. Disposera-t-on à un moment ou à un autre, en loi de règlement par exemple, du coût de ces niches ?

**M. Marc Laménie.** – Vous avez évoqué la lutte contre la fraude à la TVA. Mais sur le terrain les effectifs des services de la direction générale des finances publiques baissent, des trésoreries ferment. Si les moyens humains se réduisent, comment lutter contre la fraude ?

Les élus sont aussi inquiets quant à la compensation de la suppression de la taxe d'habitation, alors que les recettes de TVA ne progressent pas.

**M. Michel Canevet.** – J'ai découvert dans le rapport que deux contribuables s'étaient vu imposer des niveaux d'imposition très élevés pour corriger des erreurs déclaratives. S'agit-il d'erreurs de traitement ou bien de contribuables particulièrement fortunés ?

Nous devons être prudents sur le CIR, qui me semble très important pour l'innovation et l'esprit d'entreprise en France. Nous avions constaté, lors des travaux de la commission d'enquête du Sénat sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche, à quel point ce dispositif était apprécié par les entrepreneurs, non seulement les grandes entreprises, mais aussi les PME, qui peuvent mener une politique de recherche grâce à ce mécanisme. L'innovation est fondamentale dans l'économie d'aujourd'hui. Soyons donc prudents, pour ne pas prendre le risque de voir l'effort de recherche s'effondrer en France.

Enfin, peut-on être sûr que la baisse des impôts de production visera bien les entreprises industrielles ?

**M. Sébastien Meurant.** – À chaque déplacement de la délégation aux entreprises, la question du CIR est posée. Il s'agit de PME. La recherche permet de soutenir l'innovation et la croissance. Faut-il risquer de remettre en cause un dispositif qui bénéficie aux petites entreprises, et dont l'intérêt est clair dans l'enfer fiscal que constitue la France pour les chefs d'entreprise ? Je rappelle que la France est le pays de l'OCDE où les impôts sont les plus élevés.

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur spécial.** – Vos propos contiennent des questions, auxquelles je m'efforcerai de répondre, et des appréciations, qui relèvent de l'opinion de chacun.

Concernant la mise en œuvre du prélèvement à la source : trois éléments sont retracés sur la mission. D'une part, le crédit d'impôt de modernisation du recouvrement mis en œuvre en 2019 pour résoudre la question de l'année blanche et éviter les doubles impositions, a représenté 6 milliards d'euros. D'autre part, à chaque début d'année, unacompte de 60 % des réductions et crédits d'impôt est versé aux contribuables, pour un coût annuel de 5,5 milliards d'euros. Enfin, les restitutions en cas de trop-perçu sont versées l'année suivante et ont représenté en 2020 un peu plus de 11 milliards d'euros.

Le Gouvernement estime que la réforme des impôts de production – CVAE, CFE et TFPB – représente une économie d'impôt de 10 milliards d'euros pour les entreprises. Quant à la provision liée à la CSPE, je vous répondrai plus précisément ultérieurement.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales représente une moindre recette de l'ordre de 23 milliards d'euros ; l'estimation avancée par M. Dallier est donc juste. En 2020, les bases de TH ont évolué de 0,9 %, et non par rapport à l'inflation comme le prévoyait le droit antérieur à la réforme de la taxe d'habitation, ce qui est donc moins favorable. Nous avions posé, l'année dernière, unanimement, la question de la juste

compensation, mais n'avions pas été entendus. Le montant des retours aux collectivités territoriales est d'environ 23 milliards. Toutefois, compte tenu du fait que l'État assumait le coût de certaines exonérations, la charge nette pour lui s'élèverait plutôt à 18 milliards d'euros.

Sur la question des dépenses fiscales, la mission « Remboursements et dégrèvements » traite seulement des restitutions d'impôts et non des réductions d'impôt. C'est bien dommage, car elles ne font l'objet de quasiment aucune évaluation. Il serait sans doute pertinent que notre commission s'occupe davantage de ce sujet. Au niveau de la mission dont je rapporte les crédits, les restitutions pour l'impôt sur les sociétés représentent tout de même un montant d'un peu plus de 12 milliards d'euros.

Par ailleurs, je crois que l'on ne peut pas évaluer le CIR uniquement au regard de l'effort global de recherche et développement mais que l'on doit bien voir que la dépense n'est pas toujours efficace.

Je sais que nous sommes divisés sur la réforme des impôts productifs. Une réforme du calcul de la valeur locative cadastrale des locaux industriels est en cours. La notion me semble claire, mais il reste à savoir comment elle sera conduite ensuite sur le plan administratif. En tenant compte de cette réforme et de celle de la CVAE, l'effet sera plus diffus : on peut estimer, à ce stade, qu'elle bénéficiera à l'industrie pour 40 %.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».*

## **Projet de loi de finances pour 2021 - Examen du rapport relatif à la participation de la France au budget de l'Union européenne (article 31)**

**M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur spécial.** – Chaque année le projet de loi de finances fournit une évaluation du prélèvement sur recettes du budget de l'État qui est versé au profit de l'Union européenne (PSRUE). Le montant de ce prélèvement constitue l'élément essentiel de la participation de la France au budget européen, auquel il faut ajouter les droits de douanes nets pour obtenir le montant total de notre contribution.

Si notre participation au budget de l'Union européenne constitue une obligation des traités, l'examen de ces crédits répond néanmoins à une exigence de contrôle démocratique.

Avant de vous détailler le montant du prélèvement européen, il est nécessaire de rappeler que notre contribution dépend directement de l'issue des négociations du prochain cadre financier pluriannuel (CFP).

Après deux ans de négociations houleuses, les États membres ont trouvé un accord sur le budget pluriannuel de l'Union européenne lors du Conseil européen qui s'est tenu du 17 au 21 juillet derniers. Cet accord a été obtenu dans un contexte de fortes attentes des citoyens européens sur la réponse à apporter à la crise. Dans cette perspective, l'accord de juillet constitue un tournant budgétaire et politique majeur. Il définit un CFP dit « socle » s'élevant à 1 074 milliards d'euros en crédits d'engagement, et qui sera complété par un instrument de relance, doté d'une enveloppe de 750 milliards d'euros.

L'articulation entre le CFP socle et cet instrument de relance retient un schéma inédit, marqué par le souci de l'Union européenne d'accroître sa force de frappe budgétaire dès l'année prochaine. Le plan de relance européen sera financé par des ressources levées sur les marchés financiers par la Commission européenne, au nom de l'ensemble des États membres. Il se répartira entre des prêts, à hauteur de 360 milliards d'euros, et des subventions de 390 milliards d'euros. Ces sommes transiteront par le budget européen, soit via des programmes qui existent déjà, soit par un nouveau programme intitulé « facilité pour la reprise et la résilience ». Cette facilité constitue la clé de voûte du plan de relance européen : premièrement, elle concentre la totalité des prêts de l'instrument de relance, et la majeure partie des subventions – 312,5 milliards d'euros ; deuxièmement, les modalités d'allocation et de décaissement de ses crédits diffèrent de celles en vigueur pour les fonds structurels européens traditionnels.

Au titre de cette « facilité », la France devrait bénéficier d'une enveloppe de 40 milliards d'euros courants, sur laquelle le Gouvernement compte pour financer son plan de relance, soit 37,5 milliards d'euros constants.

Toutefois, des interrogations subsistent actuellement sur la mise en œuvre du nouveau CFP et du plan de relance.

Premièrement, les négociations entre le Parlement européen et le Conseil continuent d'achopper sur certains points, notamment l'augmentation de quelques programmes budgétaires et le mécanisme de conditionnalité des fonds liée au respect de l'état de droit, auxquels tient le Parlement européen.

Deuxièmement, des interrogations demeurent quant à la gouvernance et au décaissement des crédits du plan. En effet, si la procédure de décaissement est guidée par le souci de garantir que les sommes issues du plan relance, et donc de l'endettement commun, sont utilisées à bon escient, force est de constater que cette procédure est complexe et longue. Les États membres devront présenter un plan national détaillant leurs projets d'investissement et de réformes, qui sera évalué par la Commission européenne et validé par le Conseil à la majorité qualifiée. Ensuite, le décaissement des crédits s'étalera entre 2021 et 2026, au fur et à mesure de l'atteinte d'objectifs intermédiaires. Dans ces conditions, il apparaît évident que les plans de relance nationaux restent en première ligne pour assurer le soutien à la reprise économique. Il faut être transparent : le plan de relance européen constitue bien un remboursement *a posteriori* des dépenses engagées par les États membres dans leur plan de relance national.

Comment le plan de relance européen est-il financé, et dans quelle mesure la France devra-t-elle participer à son financement ? Cette équation budgétaire comporte encore plusieurs inconnues. En effet, les sommes empruntées seront remboursées à partir de 2028, ce qui permet de ne pas peser sur les finances publiques des États membres dans les premières années. Toutefois, en l'absence de nouvelles ressources propres, le remboursement sera effectué par les États membres, en fonction de leur part dans le revenu national brut (RNB) de l'Union européenne. Pour la France, cela signifie que le remboursement du plan de relance européen pourrait s'élever à 2,5 milliards d'euros par an.

Toutefois, le pessimisme n'est pas encore totalement à l'ordre du jour, puisque le Conseil européen a fait de l'introduction de nouvelles ressources propres une priorité. Ainsi, dès 2021, sera introduite une nouvelle ressource fondée sur le taux de recyclage de déchets plastiques. La Commission européenne devra également présenter des propositions relatives à

un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, à une taxe numérique, un système révisé d'échange de quotas carbone, et éventuellement une taxe sur les transactions financières. Dans ces conditions, l'accord du 21 juillet a apporté, dans l'urgence, une réponse budgétaire novatrice, mais qui occulte de façon préoccupante la question du financement du plan de relance. Le coût *in fine* pour la France dépendra de la nature des nouvelles ressources qui seront mises en œuvre. Il faudra être particulièrement vigilant à ce qu'elles ne soient pas vécues comme la création d'un impôt supplémentaire par nos concitoyens.

Ces négociations viennent percuter la procédure d'examen du projet de budget européen pour 2021, qui suit son cours, mais dépend de l'issue des négociations du règlement du CFP. Dans ce contexte, l'évaluation du montant de la contribution de la France pour 2021 constitue un exercice de haute voltige.

Pour 2021, l'article 31 du projet de loi de finances évalue à 26,9 milliards d'euros le montant du PSRUE, soit une hausse de 15 % par rapport à la dernière prévision d'exécution pour 2020. Pour rappel, le montant de ce prélèvement est évalué à partir, d'une part, du besoin de financement de l'Union européenne pour 2021, qui dépend du budget pour cet exercice, qui lui-même dépend de l'adoption du nouveau CFP et du solde de 2020 qui sera reporté sur 2021 ; et, d'autre part, à partir des données prévisionnelles des ressources propres de l'Union assises sur la TVA, le RNB, et les droits de douane.

Compte tenu de ces hypothèses, l'évaluation de ce montant est très incertaine cette année. En effet, les perspectives économiques dégradées rendent les ressources propres de l'Union volatiles, et le règlement sur le CFP n'a pas encore été formellement adopté.

La hausse du PSRUE anticipée en 2021 résulte essentiellement de quatre facteurs : le retrait du Royaume-Uni du budget européen, alors qu'il faisait partie des contributeurs nets ; le niveau de dépenses de l'Union pour 2021 qui devrait être supérieur avec l'entrée en vigueur du nouveau CFP ; les conséquences économiques de la crise sanitaire, qui réduisent les ressources propres de l'Union européenne ; et les modifications des règles de calcul des contributions nationales pour le prochain CFP.

Sur ce dernier point, il convient de souligner que l'accord du 21 juillet dernier constitue un renoncement de la France sur la question des rabais. La France, comme la Commission européenne, défendait la suppression des rabais dans le prochain CFP, à la faveur du départ du Royaume-Uni. Or, non seulement les rabais forfaitaires ont été maintenus, mais ils ont également été augmentés. Un rabais a également été introduit sur la nouvelle ressource « plastique ». Par ailleurs, contrairement à la position de la Commission européenne et de la France, le taux de retenue pour frais de perception appliqué aux droits de douane a été augmenté de 20 % à 25 %.

Ainsi, la nécessité de parvenir à un accord a constitué une priorité supérieure à la préservation d'une partie des intérêts budgétaires de la France. Toutefois, si le coût budgétaire aurait pu être mieux maîtrisé, il est certain que le coût politique d'une absence d'accord aurait été beaucoup plus élevé.

En outre, la France a quand même réussi à faire prévaloir certaines de ses positions sur le plan des dépenses, notamment en matière de politique agricole commune (PAC).

Concernant le prélèvement sur recettes, en l'état actuel des données disponibles, je recommande donc à la commission l'adoption sans modification, de l'article 31 du projet de loi de finances pour 2021.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – On constate les difficultés à évaluer le montant du PSRUE et l'important aléa que le Brexit continue de constituer pour l'Union européenne et ses États membres.

Le plan de relance européen est important, en dépit de l'incertitude quant au calendrier de distribution des sommes annoncées aux États et nécessaires pour financer leurs actions. N'avez-vous pas le sentiment toutefois que les États membres se sont un peu engagés sans connaître précisément la charge budgétaire que nos finances publiques devront assumer au titre du remboursement du plan de relance européen à partir de 2028 ?

**M. Jean-François Rapin.** – Je suis satisfait de constater que notre rapporteur fait la distinction entre euros constants et euros courants. C'est essentiel, d'autant plus lorsque les échéances sont lointaines. Nous en verrons demain tout l'intérêt dans le projet de loi de programmation de la recherche.

Nous avons tous été surpris de l'ampleur de la hausse de la contribution française au budget européen cette année. Avons-nous pris conscience que les 40 milliards constituent une bombe à retardement, car il faudra bien un jour rembourser ? Finalement, au-delà du plan de relance, je crains que notre relation à l'Europe ne change pas fondamentalement, en dépit du Brexit.

**M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur spécial.** – Il est vrai que les États membres se sont, d'une certaine manière, lié les mains en s'engageant sur un plan de relance, sans savoir s'il pourra être financé par l'introduction de nouvelles ressources propres.

Monsieur Rapin, la forte hausse de notre contribution est due en partie au retrait de la contribution britannique au budget européen, qui occasionne un surcoût de 2,1 milliards d'euros par rapport à 2020. S'agissant du remboursement du plan de relance européen, celui-ci n'interviendra qu'à partir de 2028, donc il n'a pas encore d'effet direct sur la contribution française au budget européen.

**M. Éric Bocquet.** – J'ai entendu à la radio ce matin, que les 40 milliards d'euros dévolus à la France tardaient à arriver. Qu'en est-il ?

En ce qui concerne les ressources propres, nous ne pouvons que nous féliciter des pistes avancées, comme la taxation des géants du numérique à l'échelle européenne. La taxe sur les transactions financières est une arlésienne dont on parle depuis 2011 : tout le monde trouve l'idée intéressante, mais on n'arrive pas à s'entendre sur ses modalités ; pourtant, une telle taxe, avec un taux de 0,1 %, dégagerait des recettes de 36 milliards d'euros par an ; ce n'est pas rien ! Il semblerait que la France et l'Allemagne soient enfin d'accord, mais la fiscalité relève de la règle de l'unanimité. Où en sommes-nous en Europe sur ce sujet ?

**M. Philippe Dallier.** – Nous avons été nombreux à nous réjouir de l'annonce du plan de relance européen et de l'enveloppe de 40 milliards pour la France. Cela a permis d'éviter que le doute ne s'installe sur la santé économique de certains pays et que les taux d'intérêt n'augmentent. Toutefois, les 40 milliards d'euros, comme l'a expliqué notre rapporteur, constituent en fait un remboursement de notre plan de relance, et ce

remboursement devra être remboursé, contrairement à ce que beaucoup ont cru : l'argent ne tombe pas du ciel ! De plus, on risque de toucher une enveloppe budgétaire inférieure à ce que nous devrons rembourser : c'était le prix à payer pour la France pour que cet accord voie le jour. Soit les États auront à rembourser, soit il faudra créer des impôts européens qui pèseront sur les particuliers, les entreprises ou les banques. Donc il conviendrait de faire de la pédagogie sur cet accord, qui risque, *in fine*, de nous coûter cher.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci pour cette note d'optimisme !

**M. Philippe Dallier.** – Enfin, quelle sera la maturité de la dette à partir de 2028 ?

**M. Vincent Segouin.** – Je voulais poser la même question ! On contracte encore de la dette que l'on remboursera à partir de 2028. J'ai l'impression que l'on entre à nouveau dans un mécanisme de crédit, dans lequel on remboursera uniquement l'intérêt de la dette chaque année et où l'on devra faire un nouvel emprunt pour rembourser le capital. Cette méthode de gestion de la dette, jusque-là particulière à la dette française, deviendra-t-elle sa manière de gérer sa dette européenne ? Avant de souscrire un prêt, les ménages ou les entreprises commencent par se demander comment ils le rembourseront. Je suis surpris que l'on ne sache pas encore quelles recettes supplémentaires on mobilisera pour rembourser cet emprunt à l'échelle de l'Europe. Si ce remboursement doit être effectué au niveau des États, la France, comme l'a expliqué Philippe Dallier, sera clairement pénalisée en raison de l'écart entre le montant du remboursement et celui de la dette qu'elle a réellement contractée.

**M. Michel Canevet.** – Notre contribution à l'Union européenne augmente nettement, passant d'une vingtaine de milliards à 26,9 milliards pour le prélèvement sur recettes européen. Le changement de taux de retenue pour frais de perception de douane qui passe de 20 à 25 % est-il déjà intégré ? Cette hausse est-elle exceptionnelle ou pérenne ? De même, comment évoluera l'écart entre notre contribution et ce que l'on perçoit du budget européen ? Les élus des territoires ruraux et littoraux sont inquiets quant à la manière dont seront gérés les crédits destinés au monde rural et à la pêche. La gestion sera-t-elle décentralisée ? La tendance ne semble toutefois pas être celle-là ...

**M. Stéphane Sautarel.** – L'accord trouvé soulève bien des interrogations. Le plan de relance devra être remboursé. Je partage les remarques de mes collègues. De même, les rabais ont non seulement été maintenus, mais ils ont augmenté. À tel point que l'on peut s'interroger sur le bénéfice réel de cet accord pour notre pays : notre contribution au budget européen s'élèvera à 26,9 milliards d'euros, alors que les dépenses européennes réalisées en France se sont élevées à 15,1 milliards d'euros en 2019... On manque aussi de lisibilité sur la manière dont les programmes seront répartis. Des plans stratégiques nationaux devront être définis parallèlement à la renationalisation de la politique agricole commune, avec des risques de pénalités si les objectifs, comme le verdissement de la politique agricole commune (PAC) par exemple, n'étaient pas tenus. Nous devons donc faire preuve de vigilance. Les citoyens et contribuables doivent être mieux éclairés. Un effort de pédagogie s'impose pour bien faire comprendre le lien entre notre pays et l'Union européenne et l'effort de notre pays en faveur de l'Europe.

**M. Jérôme Bascher.** – Ne pensez-vous pas finalement que la France consent à un effort net supplémentaire parce qu'elle est la mauvaise élève de l'Union européenne en matière de finances publiques ? N'est-ce pas, somme toute, une manière d'acheter la bienveillance des autres États ?

**M. Gérard Longuet.** – Le Parlement est né de la nécessité de consentir aux impôts. Nous sommes étonnés de découvrir, mais c'est un bon rappel à l'ordre, que l'accord du Conseil européen du 21 juillet devra être ratifié par le Parlement européen. Cet accord risque-t-il d'être modifié à cette occasion ?

La France touchera peut-être 40 milliards d'euros. En général, qui paie, commande. Or, en l'occurrence, nous sommes gouvernés par une Commission que nous rembourserons ultérieurement. C'est un petit peu difficile à comprendre sur le plan politique. Je me suis réjoui, en raison de mes convictions européennes, qu'il y ait eu un accord, mais si l'on multiplie de tels accords, qui nous placent en situation d'être contrôlés pour gérer une somme que nous rembourserons, les convictions européennes, déjà contestées en France, risquent d'être affaiblies...

**M. Rémi Féraud.** – Notre rapporteur a bien montré que les incertitudes étaient nombreuses. On présente les milliards comme des additions, alors qu'il s'agit plutôt de transferts et de substitutions.... Les rabais ont été maintenus et ce système, qui ne profite pas à la France, bénéficie aux pays les plus riches de l'Union européenne. Quelle est la part de la hausse de notre contribution liée au maintien de ces rabais ?

Ensuite, ces 40 milliards font, si j'ai bien compris, partie du plan de relance français, alors que l'on a parfois eu le sentiment que le plan de relance français était présenté comme étant beaucoup plus important. Nous avions pourtant déjà été nombreux à estimer qu'un plan de 100 milliards d'euros n'était pas suffisant. Il est dommage que le plan de relance européen ne s'ajoute pas aux plans de relance nationaux. En tout cas, il est dommage que le Gouvernement n'ait pas présenté les choses clairement.

**M. Pascal Savoldelli.** – Je partage ce qui vient d'être dit. On peut raisonnablement se poser la question du lien entre le budget européen et l'État de droit. En outre, si le versement des 40 milliards était retardé, cela entraînerait une vraie question démocratique. Cela vaut pour la France, comme pour tous les autres pays.

Je m'interroge aussi sur les déficits. On nous demande de respecter les règles budgétaires européennes communes. Pourquoi pas, mais le déficit budgétaire des pays de la zone euro avoisinera les 1 000 milliards d'euros à la fin de l'année, soit 8,9 % du PIB selon les calculs du *Financial Times*. C'est dix fois plus qu'en 2019 ! Ne faudrait-il pas, dès lors, modifier la procédure de déficit excessif ?

**M. Claude Raynal, président.** – L'accord doit maintenant être approuvé par le Parlement européen. Peut-on vraiment s'attendre à ce que l'enveloppe de 40 milliards soit débloquée rapidement ? Et je ne parle pas de la clause liée au respect de l'État de droit...

**M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur spécial.** – La somme de 40 milliards d'euros n'est qu'une estimation. Elle sera calculée selon une clé de répartition intégrant des critères dynamiques visant à tenir compte des effets économiques de la crise, et pour lesquels les données ne seront disponibles qu'en 2022. 70 % des sommes seront engagés avant 2023 et les paiements interviendront avant 2026. Ceux-ci seront conditionnés, car les États auront à mettre en place des programmes nationaux de réformes, qui devront être validés par la Commission et les autres États membres, en raison des suspicions des États frugaux, qui redoutent que les autres États ne procèdent à des dépenses inutiles. Les États devront atteindre des objectifs précis. Autant d'obstacles qui compliquent la délivrance de ces fonds.

Monsieur Dallier, la maturité de la dette est de trente ans. Les remboursements commenceront en 2028 et s'étaleront jusqu'en 2058.

Le changement de taux de retenue pour les frais de perception de douane est déjà intégré dans la contribution en 2021. La France reste une contributrice nette au budget européen, mais est, en même temps, le deuxième bénéficiaire des fonds européens derrière la Pologne. La PAC reste une politique importante. La France, conformément d'ailleurs aux résolutions que nous avions votées en ce sens au Sénat, avait insisté pour qu'elle ne soit pas oubliée dans le cadre de la révision du prochain CFP.

L'accord sur le CFP obtenu entre les États membres n'entrera en vigueur que s'il est approuvé par le Parlement européen qui ne dispose pas du droit d'amendement en l'espèce. Je partage vos doutes sur le calendrier... Le Parlement européen insiste sur le respect de l'État de droit, mais vu la position des Polonais et des Hongrois, il semble difficile de trouver une solution.

Les rabais ont été maintenus et même augmentés, et un nouveau rabais a de surcroît été introduit sur la ressource plastique. La hausse de la contribution française en raison de l'ensemble des modifications des règles de calcul des contributions nationales actées dans l'accord de juillet dernier sera de 700 millions d'euros en 2021.

Enfin, les règles budgétaires européennes sont appelées à être modifiées. La Commission a déjà initié une réflexion pour les simplifier et la crise rappelle la nécessité de progresser sur ce sujet.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous vous remercions pour ce rapport qui montre qu'il reste encore de nombreuses inconnues sur le plan de relance européen.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 31 du projet de loi de finances pour 2021.*

*La réunion est close à 16 h 25.*

**Mercredi 28 octobre 2020**

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

### **Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Sécurités » - Programmes « Gendarmerie nationale », « Police nationale » et « Sécurité et éducation routières » et compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et Programme « Sécurité civile »- Examen des rapports spéciaux**

**M. Claude Raynal, président.** – L'ordre du jour appelle l'examen du rapport spécial sur la mission « Sécurité ».

**M. Philippe Dominati, rapporteur spécial (programmes « Gendarmerie nationale », « Police nationale » et « Sécurité routière » de la mission « Sécurités »).** – Je témoigne, comme chaque année, de notre solidarité à nos forces de l'ordre, qui sont

particulièrement éprouvées par la crise sanitaire mais aussi, chacun le sait, par les événements dramatiques des derniers jours.

Depuis quatre ans, je dénonce le décalage budgétaire entre les annonces et les moyens, et le fait que des investissements nécessaires se trouvent empêchés ou reportés, de façon chaque année plus alarmante. Depuis 2011, les crédits de personnel ont progressé de 23 %, les effectifs de 5 %, alors que les crédits d'investissement et de fonctionnement ont baissé de 0,94 %.

Les crédits de la mission sont stables. Cela revient à dire que le problème est reconduit : les dépenses de personnel ne sont pas bien maîtrisées, ces dépenses dépassent le plan triennal de plus de 23 millions d'euros du fait essentiellement des mesures de revalorisation indiciaires, comme la Cour des comptes l'a souligné déjà l'an passé. Ces dépenses ne devraient pas diminuer dans les années à venir, à titre d'exemple, la revendication d'une gratuité des transports en Île-de-France pour les forces de l'ordre, à laquelle le ministre de l'intérieur a dit être ouvert, représenterait un surcoût annuel de 60 millions d'euros. Comme les années précédentes, et donc sans tenir compte du plan de relance, les crédits de la mission ne permettent guère d'investir pour la police et la gendarmerie nationales – ce qui en fait un budget largement sous-dimensionné, insuffisant. Ainsi, les crédits du programme gendarmerie ne comportent aucun achat d'arme – c'est seulement au titre du plan de relance, et pour 5 millions d'euros, que la gendarmerie pourra s'en procurer l'an prochain.

Selon les annonces du Gouvernement aux syndicats, le plan de relance fait augmenter de plus de 20 % les crédits de paiement en 2021 et permet en particulier un effort exceptionnel sur le parc immobilier et le parc de voitures. Le parc de voitures, nous le disons chaque année, est vieillissant depuis longtemps. Le Gouvernement annonce qu'un véhicule sur quatre sera renouvelé dans les deux ans, sachant qu'un véhicule est utilisé environ six ans ; cet effort, qui rappelle celui que Patrick Devedjian avait fait réaliser après la crise financière de 2008 pour aider nos constructeurs automobiles, concerne toutes les administrations de l'État. Quant au parc immobilier, dont nous déplorons aussi chaque année la vétusté, le Gouvernement annonce des appels à projets pour la gendarmerie et la police nationales, pour un montant qui pourrait aller jusqu'à 1,2 milliard d'euros et des projets qui ne seront pas connus avant quelques mois.

Le plan de relance change donc complètement l'appréciation que l'on peut avoir de cette mission. En elle-même, elle est décevante, l'augmentation programmée de 1,7 % des crédits étant bien trop faible pour faire face aux besoins. Cependant, les annonces du Gouvernement ont apparemment donné satisfaction aux syndicats de policiers, qui ont paru confiants. Nous ne pourrons donc nous faire un avis précis qu'après avoir pris connaissance de ces crédits exceptionnels et nous devrons tâcher de les pérenniser, pour éviter l'effet de *stop and go* qu'on a connu après d'autres programmes d'investissement où les moyens exceptionnels n'ont eu qu'un effet de ratrapage ponctuel, sans rien changer au problème de fond.

Concernant la sécurité routière, les chiffres 2019 de l'accidentalité s'inscrivent dans la dynamique positive de l'année 2018, avec 3 498 tués sur nos routes ; ce nombre encore trop élevé témoigne de l'amélioration de la sécurité sur nos routes puisqu'on comptait encore plus de 7 000 morts au début des années 2000.

Les crédits du programme 207 « Sécurité et éducation routières » diminuent de 3 % par rapport à 2020 pour s'établir à 41,18 millions d'euros. L'action principale de ce programme concerne le permis de conduire, qui吸orbe la moitié des crédits. Cet examen important – il concerne chaque année un million et demi de nos concitoyens – a été fortement impacté par la crise sanitaire, la période de confinement a empêché plus de 400 000 examens de se tenir et l'impact sur le délai d'attente a été immédiat, passant de 42 à 70 jours. Cet indicateur n'est pas très bon, car il vise le délai entre le premier passage et le second passage, et non le délai global. Limitée dans son plafond d'emploi, la délégation à la sécurité routière s'efforce de ramener ce délai à sa cible de 42 jours pour l'an prochain, grâce à des heures supplémentaires pour les inspecteurs du permis de conduire, mais sa tâche est étroitement liée à l'évolution de la situation sanitaire et varie selon les régions.

S'agissant du compte d'affectation « Radars », l'estimation du produit total des amendes de la police de la circulation et du stationnement se situe à un niveau inédit de près de 2 milliards d'euros, dont la moitié environ de recettes de radars forfaitaires ou majorées. Comme nous l'a confié la déléguée à la sécurité routière lors de son audition, il s'agit d'une estimation optimiste : pour ne citer que les amendes forfaitaires radars, le montant du produit réalisé en 2020 devrait se situer à environ 600 millions d'euros contre 729 millions d'euros prévus. Cela tient à la fois à la dégradation du parc suite à au mouvement des gilets jaunes et à la baisse du trafic pendant et à la suite du confinement.

Or, ces recettes financent le dispositif de contrôle automatisé à hauteur de 335 millions d'euros en 2021, soit un montant stable par rapport à 2020. L'objectif est de déployer 4 700 radars d'ici la fin de l'année prochaine, tout en modernisant les équipements, avec 500 radars tourelles et urbains supplémentaires et un peu plus de 200 voitures à conduite dite externalisée – des conducteurs extérieurs aux forces de l'ordre, désignés après un appel d'offres, seront chargés d'effectuer des trajets précis et n'auront aucune action possible sur les matériels d'enregistrement des infractions, qu'ils embarqueront dans leur véhicule et qui seront automatisés. Enfin, les autres recettes seront redistribuées aux collectivités territoriales et à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) pour contribuer à l'entretien du réseau routier, et à l'État au titre de son désendettement.

Au total, et s'agissant notamment de la police et de la gendarmerie, le plan de relance, en apportant des moyens exceptionnels, permet au Gouvernement d'annoncer des investissements qui correspondent à ceux que nous demandons depuis des années, en particulier pour le parc immobilier et le parc automobile des forces de l'ordre. L'impact du plan de relance sur cette mission est tel que je vous propose de réserver notre vote, le temps de nous assurer que les crédits sont bien fléchés et qu'ils correspondent bien aux annonces gouvernementales. Je n'ai, à l'heure actuelle, nulle certitude : les orientations m'ont bien été confirmées, mais les actes administratifs n'ont pas encore été pris ; l'inscription d'un milliard et demi d'euros supplémentaires, comme annoncé, nous ferait voter ces crédits, nous attendrons donc d'être certains qu'ils le soient – d'ici là, je vous propose donc de reporter notre vote.

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial (programme « Sécurité civile »).** – En 2021, le programme 161 « Sécurité civile » est doté de 415 millions d'euros en autorisations d'engagement et 520 millions d'euros en crédits de paiement.

Les crédits sont donc stables, mais en apparence seulement, pour deux raisons. D'une part, leur ventilation par titre connaît des évolutions. Les dépenses de fonctionnement diminuent de 15 millions d'euros, et les dépenses d'investissement augmentent d'autant. Ces

dernières atteignent ainsi leur plus haut niveau depuis 2015, soit 105 millions d'euros. Elles permettront de poursuivre la commande des avions *Dash*, deux d'entre eux devant être livrés en 2021. D'autre part, si on ajoute les crédits affectés à la sécurité civile et portés par le plan de relance, la dotation du programme « Sécurité civile » augmente d'environ 37,5 millions d'euros.

En effet, la mission « Plan de relance » prévoit des dépenses complémentaires, mais pas forcément supplémentaires. Une bonne partie de ces dépenses était en effet prévue bien avant la crise sanitaire, comme le maintien en condition opérationnelle (MCO) des avions de la sécurité civile. Ce MCO sera ainsi pris en charge pour à 75 % par le programme « Compétitivité » du plan de relance et 25% par le programme « Sécurité civile ».

Ce procédé quelque peu artificiel laisse songeur. Le financement de l'État en faveur de la sécurité civile devient de moins en moins lisible, puisqu'il repose désormais sur dix programmes, pilotés par six ministères différents : le programme 161 ne représentera plus que 43 % de l'effort financier de l'État pour la sécurité civile en 2021, contre la moitié ces dernières années.

La sécurité civile repose aussi – et surtout – sur un financement local, à travers le budget des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Leurs dépenses ont augmenté en 2019 et dépassent les 5 milliards d'euros. Les SDIS devraient également faire face à des charges supplémentaires dès 2020, avec le financement de la revalorisation de la prime de feu, soit 80 millions d'euros en année pleine. Les solutions pour alléger leurs charges doivent être recherchées. Il est ainsi satisfaisant que le Gouvernement ait répondu à leurs attentes en supprimant la surcotisation versée à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS pour 2021). Cette mesure leur fera économiser environ 40 millions d'euros.

Le soutien budgétaire de l'État, modeste comme chaque année, financera la poursuite du projet NexSIS 18-112, qui consiste à unifier les systèmes d'information des SDIS. Outre les perspectives de mutualisations et d'économies qu'il permet, NexSIS doit aussi renforcer l'interopérabilité entre les systèmes d'information du ministère de l'intérieur et du SAMU. La crise de la Covid-19 a révélé des marges de progression dans ce domaine. Les acteurs de sécurité civile demandent la mise en place d'un numéro unique pour les appels d'urgence, adossée à une généralisation des plateformes communes de traitement des appels. Le Président de la République l'avait souhaité dès 2017. Trois ans plus tard, il serait vivement souhaitable que le 112 devienne ce numéro unique, comme c'est déjà le cas dans douze autres États européens.

Nous n'avons pas fini d'entendre parler du 112, puisque ce PLF 2021 prévoit également le lancement du projet de « 112 inversé ». Il s'agit d'un projet en faveur duquel je m'étais déjà prononcé, depuis plusieurs années, à la suite de mon rapport d'information sur le Système d'alerte et d'information des populations (SAIP) de 2017 : mettre en place un vecteur d'alerte sur téléphone mobile via la technologie de diffusion de SMS géolocalisés (ou *Cell Broadcast*). Un an après l'incendie de Lubrizol à Rouen, le ministre Gérald Darmanin a en effet annoncé le déploiement de ce nouveau système d'alerte par téléphone. Non seulement indispensable, la mise en place d'un tel système a même été rendue obligatoire par la directive européenne de 2018, que la France doit transposer d'ici 2022 ; 50 millions d'euros sont donc budgétisés pour le « 112 inversé », dont 37 millions d'euros sont inscrits sur la mission « Plan

de relance ». Là encore, il faut espérer que le ministère de l'intérieur et la direction générale de la sécurité civile et de gestion des crises suivent de près l'exécution de ce projet.

Le programme 161 finance également les moyens aériens de la sécurité civile, qui jouent un rôle essentiel dans la lutte contre les feux de forêt. Cette année, la préparation de la saison des feux a suscité beaucoup d'inquiétudes. En février, les 7 avions *Tracker*, qui étaient jusqu'alors immobilisés à cause d'une défaillance technique, ont soudainement été retirés du service. La mise en œuvre du guet aérien armé (le GAAr), n'a pu s'appuyer que sur quatre avions *Dash* et dans une moindre mesure les Canadair CL-415. La dernière saison estivale s'est heureusement révélée d'une moindre intensité qu'en 2019. Le ministère de l'intérieur a également loué deux hélicoptères bombardiers d'eau, pour un coût de 2,4 millions d'euros. Ce dispositif ayant rencontré un certain succès, il sera reconduit en 2021, avec 6 millions d'euros imputés sur le programme 161.

Je conclus sur un motif de satisfaction : comme je le recommandais dans mon rapport d'information sur la lutte contre les feux de forêt, le Gouvernement va utiliser dès cette année la possibilité de cofinancement de l'Union européenne pour acquérir des avions amphibiies. Ainsi, deux nouveaux Canadair devraient être livrés en 2025 et seront intégrés à la réserve européenne de sécurité civile. La France sera néanmoins en pleine propriété de ces Canadair, qui pourront alors être engagés à des fins nationales. Cette perspective apporte ainsi une réponse au problème du vieillissement de nos douze Canadair. Il nous appartient toutefois de poursuivre notre attention sur nos moyens aériens, et de veiller à ce que nous soyons toujours en mesure de faire face à la multiplication des crises à venir.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (Programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités »).** – Je vous remercie de ces informations précises et éclairantes. Nous serons très vigilants à ce que le coût croissant de nos forces de sécurité ne se traduise pas par une diminution de fait de leurs capacités d'action, et que les moyens budgétaires soient en adéquation avec les missions confiées à nos forces de l'ordre.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – La mission « Plan de relance » est essentielle dans ce projet de loi de finances, y compris pour les forces de l'ordre. Nous aurons à vérifier de près si les moyens exceptionnels relèvent effectivement d'un plan de relance, ou bien s'ils ne font que combler des retards et remplacer des crédits « classiques »... Nous n'avons pas les éléments précis pour en juger, il nous faut un peu de temps pour faire cet exercice d'évaluation, entre ce qui relève de la relance et le seul ratrappage. Sur le verdissement du parc automobile, je crois que nous devons nous assurer qu'il se fasse en respectant bien les contraintes opérationnelles, dans notre contexte sécuritaire. Une question sur les radars : le PLF prévoit que les recettes des radars reviendraient à leur niveau de 2017, c'est-à-dire avant le « mouvement des gilets jaunes ». Cette estimation vous paraît-elle optimiste ? Le vandalisme continue-t-il de peser sur les recettes ?

Qu'en est-il, ensuite, des dépenses sur la sécurité civile prévues par le plan de relance ? J'entends que certaines dépenses étaient prévues avant la crise sanitaire. Ne s'agit-il pas de crédits budgétaires ordinaires qui auraient dû se trouver dans le programme « Sécurité civile » ? Les avions de la sécurité civile sont très utilisés pour combattre les feux. Le rapporteur peut-il nous préciser si des moyens supplémentaires sont prévus en la matière ? De plus en plus de régions sont touchées par les feux de forêts, du fait, notamment, du

réchauffement climatique. Je le constate en tous cas dans le Grand Est, où le nombre de foyers augmentent, des moyens nouveaux doivent être mobilisés pour y faire face.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous rejoins tout à fait sur ce point : il faut s'assurer que le plan de relance ne fasse pas que boucher les trous, pour ainsi dire, de l'ordinaire. J'avais compris que la relance serait industrielle, productive, mais si elle consiste à acheter des véhicules allemands ou tchèques, on voit mal l'intérêt profond pour notre pays, surtout si c'est pour retomber aussitôt dans les travers que nous dénonçons régulièrement...

**M. Antoine Lefèvre.** – Je crois également préférable de reporter notre vote, jusqu'à être certains que la bonne nouvelle budgétaire soit bien réelle. C'est important en particulier pour le programme immobilier, tant la vétusté de certains bâtiments peut démotiver nos forces de l'ordre et leur donner le sentiment qu'elles ne sont pas reconnues.

Une question sur les heures supplémentaires, qu'on chiffrait à 24 millions fin 2018 : où en est-on ? Quels crédits pour les payer ?

La formation, ensuite, est essentielle quand on sait combien nos forces de sécurité doivent faire face à de nouvelles formes de violences, en particulier dans les manifestations publiques. Pourtant, la durée de formation est passée de douze à huit mois : est-ce à dire qu'on fait mieux, avec moins de temps ?

Des moyens de lutte contre les incendies de forêt peuvent être mutualisés à l'échelle européenne, nous dites-vous, mais il faut faire davantage parce que les épisodes de sécheresse et de canicule se développent, sur l'ensemble du territoire. Je ne suis pas convaincu que la location soit une bonne solution. Une acquisition de matériels dédiés serait préférable, avec une meilleure répartition sur le territoire de ces équipements. Ensuite, les SDIS recevront 7 millions d'euros de plus de l'État, c'est une bonne chose, mais n'oublions pas qu'ils ont reçu 3 millions d'euros de moins l'an passé – au total, la tendance est-elle toujours à la baisse à plus long terme ?

**M. Roger Karoutchi.** – Vous nous dites et vous écrivez dans votre rapport, que les effectifs des forces de sécurité ont progressé de 5 % depuis 2011 : où sont donc les effectifs supplémentaires ? Sur le terrain, partout on me dit que les effectifs baissent et qu'on n'obtient pas ce qu'on demande. Depuis huit ans, on nous répète que des effectifs supplémentaires arrivent, en particulier parce qu'on les forme plus vite – mais dans mon département, on ne les voit guère arriver. Pourquoi, d'ailleurs, est-il quasiment impossible de savoir précisément quels sont les effectifs dont on dispose dans le département ? Entre les effectifs stabilisés, les brigades plus ou moins territorialisées, personne n'y comprend plus rien.

**M. Éric Jeansannetas.** – Nous suivrons notre rapporteur dans sa proposition de reporter notre vote, et nous ne voyons pas bien, nous non plus, en quoi tel ou tel rattrapage relèverait de la « relance » – en quoi, par exemple, l'achat de pistolets *taser* participerait d'un plan de relance... Même chose, du reste, pour la rénovation thermique des bâtiments, qui relève plutôt d'une mise aux normes, quand on connaît la vétusté de certains d'entre eux. Attention, donc, au *stop and go*.

Le bleu budgétaire fait de l'aide aux victimes une priorité de premier plan : comment cela se traduit-il ?

Ne pensez-vous pas, ensuite, qu'il manque une action forte pour la formation de nos forces de sécurité, alors qu'elles sont de plus en plus sollicitées ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Où en est-on du versement des primes annoncées par le Gouvernement ? Le plan de relance procédera, pour la sélection des investissements, par des appels à projets : une répartition équitable entre les territoires est-elle prévue, ou bien l'appel à projets sera-t-il le seul filtre ?

**M. Albéric de Montgolfier.** – Le Gouvernement a annoncé un renforcement des polices municipales : est-ce que cela signifie qu'il change la doctrine d'emploi de la police nationale, et que des moyens nouveaux sont prévus pour les polices municipales ?

Où en est-on, ensuite, sur le périmètre d'action de la préfecture de police de Paris, en particulier sur sa capacité d'intervention en périphérie de la capitale : y a-t-il une nouvelle doctrine, avec des conséquences financières ?

**M. Michel Canevet.** – L'effort immobilier vise-t-il seulement les bâtiments dont l'État est propriétaire, ou bien aussi ceux qui appartiennent à des tiers, souvent des collectivités territoriales ? Ces propriétaires peuvent-ils être aidés eux aussi ?

Où en est-on, ensuite, des crédits des reports d'heures supplémentaires pour les forces mobiles ?

Quels sont les moyens prévus pour entretenir la flotte des hélicoptères qui interviennent dans la sécurité civile ? Ces hélicoptères sont-ils bien utilisés ? Des projets de réorganisation sont-ils en préparation ?

Enfin, quels sont les moyens de communication en cas de crise aiguë, si les réseaux ordinaires venaient à être rompus : dispose-t-on de réseaux de sécurité ?

**M. Marc Laménie.** – Si, comme vous nous le dites, les effectifs progressent dans leur ensemble, beaucoup de petites brigades sont en sous-effectifs et ne parviennent pas à recruter. La réserve gendarmerie opérationnelle est sous utilisée, faute de moyens financiers.

Nous avons constaté, ensuite, que la crise sanitaire a eu un impact sur les violences faites aux femmes et aux enfants dans le cadre domestique, entraînant plus d'interventions à caractère social pour nos forces de sécurité : sait-on combien cet effort représente en moyens humains ?

**M. Dominique de Legge.** – L'État mobilise peu de moyens pour la sécurité civile, comparé aux efforts des départements, alors même que les pompiers interviennent de plus en plus pour des faits qui sont liés à des carences de l'État en matière de sécurité civile et sanitaire. Sait-on quel est l'impact de la crise de la Covid-19 sur les SDIS ?

**M. Jean-Claude Requier.** – J'ai une remarque sur la répartition des amendes et je soutiens la position du rapporteur spécial sur la réforme du compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » ainsi que sur la suppression des enchevêtrements croisés. Depuis 2019 le CAS se voit encore prélever 26 millions d'euros pour abonder le Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés, alors que les amendes sont censées financer des actions liées au transport routier : le principe que l'argent des amendes aille à la route, est-il si difficile à faire respecter ?

**M. Didier Rambaud.** – Le financement des SDIS relève principalement des départements, mais ils sont placés sous le commandement opérationnel des préfets : nous sommes bien loin du principe de « qui paie décide ». Chaque année, nous évoquons des pistes d'allègements de charges pour les SDIS, mais cela n'est pas si évident. Dans mon département, on ne voit pas bien quelles économies on pourrait encore faire...

**M. Patrice Joly.** – Des moyens pour la rénovation du parc immobilier de la gendarmerie pourront-ils être mobilisés pour des collectivités territoriales dont les services assurent des missions régaliennes de l'État ?

On annonce que des chauffeurs extérieurs aux forces de l'ordre circuleront avec des radars embarqués. Où seront stockées et par qui seront gérées les données qu'ils auront ainsi enregistrées ? N'y a-t-il pas des risques d'utilisations détournées de ces données ? Pourquoi ce recours à cette externalisation – connaissez-vous au moins l'économie réalisée ? N'y a-t-il pas là un premier pas, vers des services de plus en plus externalisés ?

**M. Vincent Segouin.** – Le thème de l'insécurité prend toujours plus de place dans l'opinion, le ministre de l'intérieur fait de grandes déclarations, mais le projet de budget ne fait progresser les crédits que de 1,7 %, pour 1 500 postes nouveaux : n'est-on pas dans l'effet d'annonce ?

Je comprends que le 112 pourrait devenir le numéro unique, mais cela signifie-t-il qu'il sera à la fois le numéro du SAMU, des forces de police et des sapeurs-pompiers ?

**M. Victorin Lurel.** – Je souhaiterais un focus sur les Outre-mer territoire par territoire, concernant les effectifs ainsi que les équipements et moyens de la police et de la gendarmerie. J'aimerais aussi un focus sur les installations de radars. Bien sûr la mortalité est forte mais nous avons plusieurs fois signalé que la densité particulièrement élevée des radars routiers en Guadeloupe faisait craindre un traitement différencié, au point de menacer l'équilibre entre la sécurité et la liberté : où en est-on ?

**M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial.** – Pour répondre aux questions sur la contribution du plan de relance à la sécurité civile, il y a en effet une répartition des dépenses ordinaires du programme 161 sur ce même programme et sur le programme du plan de relance. Par exemple, trois-quarts des dépenses pour le marché de MCO sont imputés sur le plan de relance. Cela représente plus de 33 millions d'euros. Le ministère de l'intérieur le justifie en expliquant que le marché du MCO a un impact économique majeur pour Sabena, la société titulaire du marché depuis 2015. Mais on imagine bien qu'avec ou sans ce plan de relance, le MCO aurait été réalisé, toujours dans le cadre du même marché. D'autres crédits du plan de relance serviront également pour les restes à payer de l'acquisition d'hélicoptères. Il s'agit bien d'une mesure de relance, puisqu'elle s'inscrit dans le plan de soutien à la filière aéronautique, présenté en juin dernier. Mais cette mesure n'est pas nouvelle, l'essentiel des dépenses de cette commande a déjà été voté dans le troisième projet de loi de finances rectificative, sur les dépenses du programme 161. On aura donc une commande qui sera exécutée sur deux programmes différents, ce qui est peu lisible.

Je partage vos inquiétudes sur les moyens de lutte contre les incendies de forêts, qui sont de plus en plus nombreux et importants avec le réchauffement climatique. J'avais écrit un rapport dans lequel j'évoquais ce risque, qui s'étend au centre et au nord de notre territoire. Des moyens complémentaires me paraissaient nécessaires, puisque notre flotte d'avions est vieillissante, et les avions *Tracker* ont tous été retirés.

Antoine Lefèvre m'interroge sur la mutualisation au niveau européen, le réchauffement climatique et le déplacement des risques, et sur les locations d'hélicoptères.

En ce qui concerne la flotte d'avions, plus particulièrement les *Dash*, j'avais recommandé dans mon rapport de revoir les emplacements sur le territoire national des pélicandromes, qui sont les stations d'avitaillement pour ces avions, obligés de se poser pour être ravitaillés en eau – contrairement aux Canadair, qui vont écoper directement sur des plans d'eau. Il est ainsi prévu qu'un pélicandrome mobile soit installé sur l'aéroport d'Albert-Picardie pour la zone Nord. Les locations d'hélicoptères sont une solution de sauvegarde, liée à l'immobilisation des avions *Tracker*. Une commande d'hélicoptères bombardiers d'eau doit être faite avec l'Allemagne. Ces appareils seraient installés dans le nord de la France et leur acquisition serait cofinancée par l'Union européenne.

Vous avez évoqué la baisse des aides de l'État, qui transitaient par la dotation d'aide à l'investissement des SDIS. Elle a en effet fondu comme neige au soleil puisqu'elle a été réduite à 7 millions d'euros, et est exclusivement consacrée au développement du système NexSIS. Mais les SDIS pourront bénéficier du fléchage de certains crédits du plan de relance, notamment via la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), ce qui est plutôt une bonne nouvelle.

Michel Canevet m'interroge sur le MCO : la maintenance est-elle faite dans des conditions satisfaisantes ? Oui, je l'ai constaté il y a deux ans sur la base de Nîmes. Le problème est que notre flotte aéronautique est vieillissante, ce qui allonge les durées d'immobilisation : alors qu'un avion récent n'est immobilisé qu'une semaine dans l'année, un avion vieillissant nécessite une immobilisation d'un mois par an. Comme notre flotte est assez restreinte, cela pose la question de la disponibilité. Cela dit, pour les hélicoptères Dragon, le taux de disponibilité est de 95 %.

Toutefois, le parc est passé de 38 à 34 hélicoptères. Deux hélicoptères ont été commandés, mais ils auraient vocation à être surnuméraires. Les perspectives de mutualisation des hélicoptères font l'objet de discussions entre les différents ministères. Ce n'est pas si simple, d'après ce que nous a expliqué le directeur général de la sécurité civile, que nous avons entendu hier, car les missions diffèrent entre elles, depuis le transport de personnel jusqu'aux missions de secours en mer ou en montagne. Certains engins ont des spécificités particulières, et leurs équipages aussi : un pilote qui fait du secours à personnes en milieu périlleux, en montagne par exemple, ne fait pas la même chose qu'un autre qui pilote un avion pour du transport de personnes.

Vous m'interrogez aussi sur la continuité du service, et notamment des moyens de communication, en cas de crise majeure. Il y a des réseaux sécurisés. Le *Cell Broadcast* est une technologie qui permettrait de prévenir la population des difficultés qu'il peut y avoir sur tel ou tel territoire, avec des SMS géolocalisés. L'ancien système SAIP qui avait été développé par le ministère pouvait être complètement encombré par les réseaux en cas d'attentat ou d'événement majeur. La technologie du *Cell Broadcast* élimine cette problématique.

Dominique de Legge s'inquiète de la faiblesse des moyens consacrés par l'État à la sécurité civile, par rapport aux SDIS. Il est vrai que ceux-ci dépensent plus de 5 milliards d'euros, ce qui est sans commune mesure par rapport au budget du programme 161... Il est difficile de vous répondre sur l'impact exact de la crise pour les SDIS, du fait de carences de l'État. Je sais en tous cas qu'il y a eu moins d'activités opérationnelles du fait du confinement,

qui a considérablement réduit le nombre d'accidents de la route et celui des interventions de secours à personne.

Vincent Segouin m'interroge sur le numéro 112 et les plateformes communes que nous appelons de nos vœux. Les services du SAMU étaient complètement débordés d'appels, alors que les centres d'appel des SDIS étaient même moins sollicités que d'habitude. Les éventuels surcoûts constatés sont peut-être liés à du transport sanitaire réalisé par les SDIS et les hélicoptères de la Sécurité civile.

Didier Rambaud évoque les voies d'allégement des charges du SDIS. Tous les SDIS ont déjà bien exploré les pistes d'économies qu'ils pouvaient faire. Des plateformes communes d'appel permettraient sans doute de mieux mutualiser des moyens avec le SAMU et de réaliser des économies. Cela ne dépend pas uniquement des SDIS. Vous avez bien relevé la dichotomie liée au fait que le directeur du SDIS a deux patrons : le préfet pour la responsabilité opérationnelle, et le conseil d'administration du SDIS pour la responsabilité administrative et financière. Pour installer des plateformes communes avec un numéro unique, il faut une volonté partagée entre le préfet, l'ARS et le conseil d'administration du SDIS. Une autre piste d'économie, qui ne dépend pas uniquement, non plus, du conseil d'administration du SDIS, concerne les charges engagées par le SDIS pour faire du transport sanitaire, ce qui ne relève pas de sa compétence mais pallie la défaillance des ambulanciers privés. Les charges correspondantes sont importantes et ne sont pas indemnisées au coût réel. Le projet NexSIS va également contribuer à alléger certaines charges. Selon les prévisions, son coût de gestion serait de 193 millions d'euros sur dix ans, contre 587 millions d'euros en l'absence de la mutualisation permise par ce projet.

Pour revenir au numéro unique sur lequel Vincent Segouin m'a interrogé, le président de la République a repris hier matin, devant la Fédération nationale des sapeurs-pompiers, un engagement datant de 2017, et a indiqué qu'une doctrine commune devait être définie entre les services publics chargés des urgences préhospitalières, avec comme pilier la création du 112 comme numéro unique d'appel d'urgence. Deux modèles organisationnels avaient été proposés. Le premier reposera sur un numéro unique de santé, pour les soins urgents comme non urgents, le 113, et un numéro unique secours-sécurité, le 112. Le deuxième modèle, qui emporterait plutôt l'adhésion des acteurs de la sécurité civile, ferait coexister un numéro unique, le 112, avec la fusion du 15, du 18, du 112, du 17 et d'un numéro 116-117 pour les soins non urgents – ce dernier étant déjà en expérimentation. Ce second modèle offrirait un système simplifié, lisible, avec une prise en charge plus rapide et homogène des appellants. Il qualifierait plus rapidement la nature des appels et permettrait d'y apporter une réponse plus adaptée. Pour les opérateurs concernés, il favoriserait aussi leur recentrage sur les cas d'urgence et améliorerait la coordination des interventions des services d'urgence. Certaines situations, et notamment des accidents de la circulation, peuvent mobiliser simultanément les forces de police, le SAMU et les pompiers. Cela permettrait aussi de contrer la sur-sollicitation croissante des services d'urgence et des SDIS.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci pour la qualité de vos réponses.

**M. Philippe Dominati, rapporteur spécial.** – Effectivement, le plan de relance modifie totalement la mission « Sécurités ». Notre collègue Éric Jeansannet a parlé, à juste titre, de tour de passe-passe budgétaire : le ministre de l'intérieur obtient des crédits que le ministre des comptes publics avait refusés il y a quelques mois pour la mission « Sécurités ». Ainsi, des crédits d'équipement de la gendarmerie, pour des *tasers* par exemple, ne figurent pas dans la mission « Sécurités », parce qu'ils sont dans le plan de relance.

Le rapporteur général a signalé qu'il y avait aussi des contraintes dans le plan de relance, et notamment en matière de verdissement du parc automobile. Il y aura ainsi 700 bornes supplémentaires pour les véhicules électriques. Les véhicules électriques ne seront pas, évidemment, destinés aux unités opérationnelles de la police ou à la gendarmerie, mais à des fonctions de liaison ou d'administration. Nous verrons comment ils seront répartis entre les différentes administrations, tout en veillant à l'aspect opérationnel. Par le passé, le gain qu'avait trouvé l'État à privilégier de petits véhicules s'est trouvé remis en cause au moment où il a fallu, au contraire, pouvoir stocker beaucoup de matériel dans les coffres à cause de la lutte antiterroriste. Ce problème a été relevé par la Cour des comptes et par les forces de l'ordre elles-mêmes. On espère un effet d'aubaine dans le plan de relance.

Le rapporteur général a soulevé la question du vandalisme sur les radars. J'ai évoqué le nouveau radar qu'on appelle radar-tourelle, situé très en hauteur, et à usages multiples, puisqu'il peut prendre vingt véhicules à la fois sur une autoroute. Pour l'atteindre, il faudrait vraiment abattre le mât ! Sur certaines portions de route, il y aura cinq mâts : quatre fictifs et un opérationnel. Et les services de l'État iront de temps en temps déplacer le radar opérationnel qui sera dans un mât pour le mettre dans un autre. Nous n'en sommes cette année qu'à 500 acquisitions sur un objectif de 1 200 radars tourelles et même 6 000 cabines en tout si l'on compte les mâts fictifs.

Vous nous avez interrogés sur les primes et la problématique des effectifs. La masse salariale a augmenté de 23 % sur dix ans, et les effectifs de 5 %. On a essayé d'adapter le rythme de travail de nos policiers – vous savez qu'au cours des dernières années il y a eu des vagues de suicides. Des annonces faites à plusieurs reprises n'ont jamais pu se concrétiser. Mais on savait que le changement de rythme dans la police allait nécessiter un surplus d'effectifs supérieur aux augmentations d'effectifs annoncées année après année. Même si l'on respecte le plan de 10 000 recrutements sur le quinquennat, le changement de rythme, de conditions et d'horaires de travail, essentiellement dans la police nationale, fera qu'on aboutira à une diminution du nombre d'ETP effectivement disponibles.

En six ans, j'en suis à mon sixième ministre de l'intérieur – sans compter l'intérim effectué par Édouard Philippe lorsqu'il était Premier ministre – et à mon troisième directeur général de la police nationale. Le deuxième directeur général était celui qui devait mettre en place ce qu'on a appelé la vacation forte, c'est-à-dire un système qui devait permettre aux policiers de prendre un week-end sur deux de congés. Mais cette vacation forte n'a jamais pu être appliquée dans les départements à forte tension comme ceux de l'Île-de-France ou les Bouches-du-Rhône, en raison justement de son coût en effectifs. Un nouveau système est donc en expérimentation depuis quatre ans, pour améliorer le temps de travail des policiers. Il permettrait de faire des vacations longues, avec un temps de repos important. Mais une vacation longue dure douze heures et, en Île-de-France, si l'on compte le temps de transport, cela revient à quatorze ou quinze heures d'activité, ce qui n'est guère applicable. Voilà donc quatre ans que la police nationale essaye de trouver un rythme qui améliore les conditions de travail, avec des prises de week-ends ou de mercredis, sans trouver de solution dans les zones de forte tension.

On essaie donc de résoudre le problème par des primes : primes de nuit, heures supplémentaires, primes renforçant l'attractivité du statut d'officier de police judiciaire (OPJ), prime de transports en commun, ou gratuité des transports en commun, qui existe dans la gendarmerie mais pas dans la police nationale – mais si on instaure la gratuité dans la police nationale, pourquoi ne pas la concéder aux personnels de santé, à ceux de l'éducation nationale ? Des primes de nuit ont été débloquées cette année, selon une convention qui date

de 2016. Cette compensation par des primes explique le dérapage du titre II par rapport au plan triennal, que j'ai souligné à plusieurs reprises, année après année. Pour les heures supplémentaires, un plafond a été instauré : au bout d'un certain nombre d'heures, on oblige le fonctionnaire à les récupérer. Une deuxième dotation a été donnée cette année après celle de l'an dernier, qui était prévue pour arrêter l'expansion du stock d'heures supplémentaires. Le stock est stabilisé, et c'est un problème qui devrait être progressivement résolu.

Le temps de formation a été réduit, et un effort sera fait dans le plan de relance pour moderniser les écoles de la police et de la gendarmerie.

Vous avez évoqué les violences faites aux femmes. La ministre déléguée est très sensible à ce sujet et fait en sorte qu'il y ait un accueil, un suivi, et une véritable mobilisation des forces de l'ordre sur cette priorité, qui est la seconde du ministère, après la drogue.

Sylvie Vermeillet a parlé des appels à projets. Beaucoup ont été déposés, de nature variable : l'hôtel de police de Nice, par exemple, devrait être adapté, pour 125 millions d'euros. La réponse sera donnée courant décembre.

Albéric de Montgolfier a évoqué la police municipale, comme plusieurs d'entre vous, et m'interroge sur le périmètre de la Préfecture de police de Paris, avec la hausse de la criminalité. Je suis élu à Paris depuis un certain temps, et j'ai connu un certain nombre de préfets de police. Voilà des décennies que les élus parisiens se demandent s'il faut une police municipale. Presque toutes les formations politiques sont désormais quasiment convaincues de cette nécessité. Un projet de loi sera débattu sur la question. Le Préfet de police est le seul haut fonctionnaire que je n'ai pas pu joindre à l'heure actuelle. Il ne semble guère intéressé par le budget, et nous a fait savoir que ce n'était pas tout à fait de sa compétence. Je ne l'ai pas encore rencontré depuis qu'il a pris ses fonctions, il y a pourtant déjà quelque temps. Nous avons du mal à comprendre ce fonctionnement de la Police nationale, avec la Préfecture de police qui une sorte d'État dans l'État, et qui est de plus en plus une administration plutôt qu'une force opérationnelle. Le périmètre de la Préfecture de police est un vaste sujet, qui concerne aussi tous les départements de la zone de police.

Le parc immobilier est une question très sensible, notamment pour la gendarmerie. Les communes ont fait des efforts pour les brigades. Le général Rodriguez est assez optimiste sur la performance de ses services pour obtenir des crédits dans le plan de relance.

Jean-Claude Requier souhaiterait réduire la complexité du CAS et a évoqué le débat entre 80 et 90 kilomètres par heure. Je n'entrerai pas dans ce débat, mais vous avez raison de souligner l'enchevêtrement financier du CAS, qui est effectivement une usine à gaz.

Quant au coût des radars embarqués, pour l'instant moins de 100 véhicules sont conduits par des sociétés privées sur un parc de 450 véhicules. À la suite de cette expérimentation, deux autres régions vont basculer dans ce système, et le but est d'arriver fin 2021 à 223 voitures à conduite externalisée. Le chauffeur n'a aucune possibilité de choisir une cible ou un itinéraire, et il est suivi par GPS. Autrement dit, il n'utilise absolument pas le matériel embarqué : c'est, en quelque sorte, un livreur. Pour l'instant le coût estimé est de 1,30 euro par kilomètre parcouru.

Il faut libérer nos forces de l'ordre de ce qu'on appelle les tâches indues. Nous avons satisfaction sur les procurations, pour les élections de 2021. Aussi, le fonctionnaire qui

prend un citoyen en état d'ivresse doit l'amener à l'hôpital et le ramener : cela ne doit plus faire partie des tâches de la police.

Victorin Lurel a posé une question concernant l'outre-mer. Je l'avais posée à la déléguée à la sécurité routière, qui m'a parlé d'une part de l'accidentologie particulière de son département et, d'autre part, a démenti le nombre de radars. Je lui ferai parvenir avec précision les éléments dont je pourrais disposer sur les radars déployés en Guadeloupe.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci. Jean Pierre Vogel et vous-même, vous proposez que la commission réserve son vote sur les crédits de la mission « Sécurités ». Vous proposez par ailleurs l'adoption des crédits du CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

*Le vote des crédits de la mission « Sécurités » est réservé.*

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».*

**Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Engagements financiers de l'État », compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce» et comptes de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et « Accords monétaires internationaux » - Examen du rapport spécial**

**M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'État ».** – Je vais faire une présentation dans le désordre, pour être congruent avec la politique budgétaire du Gouvernement.

Je commence par le compte de concours financiers « Accords monétaires internationaux », pour lequel aucun crédit n'est prévu, et ce depuis des années. Je vous proposerai de l'adopter.

Je passe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Participation de la France au désendettement de la Grèce », qui ne soulève pas de problème particulier. J'en rappelle simplement le mécanisme. Au moment où la Grèce avait des difficultés à emprunter, l'Eurosystème, et en l'occurrence la Banque de France, ont acheté des titres grecs. Ceux-ci rapportent des intérêts, que le Gouvernement français reverse à la Grèce. Je vous proposerai également d'adopter les crédits de ce CAS.

J'en viens au compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État et organismes gérant des services publics » - nous finirons par la dette, vous l'avez bien compris. Ce compte a été très mobilisé en 2020, contrairement à ce qu'on observe d'habitude. Cela donne des multiplications par 20 de certaines lignes. Il s'agit, en vérité, de faire de l'avance de trésorerie ou des avances de plus long-terme à des organismes qui n'ont pas le droit de s'endetter. Évidemment, 2020 a été particulièrement difficile et, en 2021, il restera des reliquats. Ainsi, les avances pour le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », que suit notre collègue M. Capo-Canellas, ont été renforcées de 1,2 milliard d'euros en 2020 ! Il y a aussi eu une nouvelle avance de 50 millions d'euros pour l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, que nous avons votée dans le troisième projet de loi de finances rectificative. Il y a aussi des aides au secteur agricole Nos collègues sénateurs français de

l'étranger s'étaient battus sur ce point. Ces actions ont contribué à dégrader le solde du compte, puisqu'il y a un décalage temporel entre les avances de trésorerie et leur remboursement. Les crédits ouverts au titre des avances pouvant être accordées au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » ont été multipliés par quinze entre la loi de finances initiale pour 2020 et le projet de loi finances pour 2021.

Le problème est que certaines de ses avances peuvent paraître contraires à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances : elles sont attribuées pour de longue durée, de manière répétée pour certains organismes ou pour couvrir des besoins qui ne sont pas simplement de la trésorerie. On peut alors se demander s'il ne faudrait pas plutôt, pour les organismes bénéficiaires, une vraie budgétisation sur d'autres programmes, et non une avance d'une année sur l'autre. Il y a donc là une sorte de tour de passe-passe, via un compte de concours financiers. Nous devons respecter l'esprit de la LOLF. Je vous proposerai donc de réserver notre position sur ce compte, en attendant l'examen des crédits présentés par M. Vincent Capo-Canellas sur le budget annexe contrôle et exploitation aériens.

Le quatrième point que je voulais évoquer concerne le programme 336 « Dotation du Mécanisme européen de stabilité » de la mission « Engagements financiers de l'État ». D'habitude, ce programme est financé par des crédits non répartis ou par une ouverture en loi de finances rectificative. Cette année, enfin, le Gouvernement le dote dès le projet de loi de finances, de 79 millions d'euros. Au moins, le « quoi qu'il en coûte » aura accru la sincérité budgétaire de certaines lignes.

Le programme 145 « Épargne » concerne les primes des comptes et des plans épargne-logement, pour dire les choses simplement. Il est doté de 62 millions d'euros. Y sont aussi rattachées les dépenses fiscales liées aux livrets réglementés, comme le Livret A. Les crédits octroyés ne me posent aucun problème.

Le programme 114 « Appels en garantie de l'État » passe, lui, de 94 millions d'euros en loi de finances initiale à 2,5 milliards d'euros : petite hausse ! Les crédits sont multipliés par 26 ! Cette hausse est largement liée aux prêts garantis par l'État (PGE). C'est donc l'un des programmes qui portent aussi les plans de relance ou de soutien de l'économie de l'année 2020.

J'en viens à présent à la dette, qui n'est autre chose que la somme de nos déficits. Or, en 2019, la France continuait à creuser son déficit, même si on nous parlait d'un effet temporaire, lié au crédit d'impôt compétitivité-emploi. Notre dette se stabilisait toutefois, car nous avions un peu de croissance et des taux favorables, mais ne diminuait pas, contrairement à celle d'autres pays. Comme l'avait dit Albéric de Montgolfier, et comme Jean-François Husson nous l'expliquera de nouveau, nous avions gardé un niveau de dette très élevé.

Le pourcentage du PIB est une chose, mais il faut aussi penser aux milliards d'euros en jeu, car le marché international de la dette s'évalue à cette aune. La dette de l'Allemagne, notée AAA, se monte à 2 000 milliards d'euros. Nous, nous en sommes à 2 400 milliards d'euros, notés AA. La dette des Pays-Bas, notée AAA, représente à l'inverse moins de 400 milliards d'euros : ce ne sont pas les mêmes échelles.

Paradoxalement, plus notre dette augmente, moins elle nous coûte cher ! On dirait qu'on a retrouvé la recette de l'argent magique... Entre 2011 et 2020, alors que la dette s'est gonflée de 30 points de PIB, la charge de la dette, elle, est passée de 46 à 35 milliards d'euros. Cela s'explique en observant la courbe des taux et notamment le taux de référence, celui de

l’obligation assimilable du Trésor (OAT) à 10 ans. En 2011, le taux était d’environ 3,30 % ; aujourd’hui, il tourne autour de – 0,11 %. Nous avons donc gagné 340 points de base. Si l’on multiplie par les quelque 260 milliards d’euros que nous allons emprunter en 2020 et en 2021, on comprend comment nous faisons des économies… Il faut se demander quand cette capacité à amortir notre dette à des taux inférieurs à ceux de leur émission prendra fin. C’est en 2015 que les taux sont passés en dessous de 1 %, si on prend pour hypothèse une légère remontée des taux, c’est vers 2025 qu’il faut fixer la fin du bonneteau : jusqu’en 2025, eu égard aux stocks, nous allons continuer à voir baisser la charge d’intérêt. Mais il y aura un moment de vérité. Les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF), eux, sont carrément à taux négatif : émettre à court terme nous rapporte de l’argent. Quand vous émettez, on vous donne de l’argent ! C’est extraordinaire ; j’ai essayé, mais cela ne fonctionne pas : je dois avoir moins de crédit que la France… Comment allons-nous nous financer dans les années à venir ? En tous cas, nous en avons au moins jusqu’en 2025. En 2027, cela ne fonctionnera plus : ce ne sera pas le moment d’être candidat à la présidentielle…

L’Agence France Trésor effectue une simulation de l’effet d’une hausse des taux de 100 points de base – qui n’a rien d’impossible. La première année, cela nous coûterait un peu plus de 2,5 milliards d’euros ; en 2025 ans, le coût serait de 15 milliards d’euros et, en 2030, il approcherait les 30 milliards d’euros. Aujourd’hui, nous sommes bien accrochés à l’Allemagne, et nous avons gardé un spread de taux d’intérêt de 30 points de base. Il y a bien eu au mois de mars une petite alerte, qui a accru ce spread de 50 points de base. Il peut encore s’accroître, car nous n’avons pas la bonne trajectoire de déficit et de dette.

Les agences de notation que nous avons entendues considèrent la France comme un pays solide et sérieux, qui rembourse ce qu’il doit. Les aspects institutionnels sont très importants pour elles. La stabilité démocratique et institutionnelle font partie des éléments qui nourrissent la confiance qu’on peut avoir dans un pays : 20 % de la note est fondée sur ce critère.

Cependant, le problème est que nous sommes l’un des rares pays à avoir continué d’aggraver notre déficit public et notre dette même en période de croissance. Avoir eu la mauvaise trajectoire de déficit public auparavant, pendant les années de vaches un peu plus grasses, crée un problème de confiance sur notre capacité à retrouver une trajectoire assainie pour nos finances publiques. Or la soutenabilité de la dette dépend de sa crédibilité. Et notre comportement passé nous fait manquer aujourd’hui de crédibilité en termes de réduction des déficits… C’est pourquoi les agences de notation inscrivent en facteur de vulnérabilité notre volonté politique et notre capacité réelle à améliorer la soutenabilité des finances publiques.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci de ce rappel.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je souhaite revenir sur les éléments du besoin de financement de l’État. Comment l’Agence France Trésor (AFT) s’est-elle adaptée à une hausse aussi forte du besoin de financement de l’État ? Quelles sont les conséquences du plan de relance sur le besoin de financement de l’État ? Quelles sont les conséquences des dispositifs de garantie octroyés par l’État, notamment sur les crédits budgétaires de la mission ? Les prévisions du Gouvernement paraissent-elles optimistes ou pessimistes, ou sur une trajectoire intermédiaire ?

**M. Éric Bocquet.** – Vous avez souligné un paradoxe. Déjà, hier, vous aviez désigné la France comme l’homme malade de l’Europe. Ce sont les mots employés par Margaret Thatcher dans les années 1970 à propos du Royaume-Uni. L’Histoire se répète…

Nous sommes peut-être un homme malade, avec des taux de prélèvements obligatoires stratosphériques, nous dit-on, une fiscalité délirante, un déficit qu'on ne maîtrise plus, etc. Mais on constate que, sur les marchés financiers mondiaux, les titres de dette française s'arrachent comme des petits pains. Et 50 % de nos financeurs sont des non-résidents, hors zone euro. On s'intéresse donc de près à la dette française. Comment expliquer que l'on accorde un prêt à un homme malade, et même à des taux négatifs ? Ce paradoxe m'interpelle.

La Banque centrale européenne (BCE) s'est affranchie de ses propres règles depuis quelque temps. Fin 2020, elle détenait 20 % de la dette des États. Cette proportion va monter à 30 % d'ici la fin d'année, ce qui est complètement contraire aux traités et à ses propres règles. Ce sont des mesures non conventionnelles, et nous n'avions pas d'autre choix. Peut-on imaginer que la BCE annule les créances qu'elle détient ? Aucun fardeau ne pèserait sur personne ni sur aucune génération. La BCE n'est pas une banque commerciale, son passif n'est exigible par personne. Elle peut avoir des fonds propres négatifs, elle ne peut pas faire faillite... Ne pouvons-nous pas imaginer, avec audace, dans la situation exceptionnelle que nous traversons, que la BCE poursuive dans cette voie pour outrepasser ses règles initiales et finance directement les États ?

Enfin, le niveau de l'épargne a explosé avec la pandémie. On parle de 100 milliards d'euros en fin d'année. L'État ne pourrait-il pas recourir à des emprunts directs auprès des ménages, comme le fait le Japon ? La dette japonaise est détenue à 90 % par le peuple japonais. Cela changerait la donne en nous dégageant de la tutelle des marchés financiers, qui nous imposent leur loi : c'est bien celui qui paye qui dit ce qu'il faut faire ! L'argent dégagé pourrait peut-être aller à des investissements utiles, sur les infrastructures ou la transition écologique par exemple.

**M. Sébastien Meurant.** – Merci pour ces rappels fondamentaux. La question est bien la soutenabilité de la dette : on ne meurt pas de ses dettes, on meurt de ne plus pouvoir en faire. Peut-être que ce moment se rapproche... La création de dettes sans fin de la France et son incapacité à respecter ses engagements internationaux, vis-à-vis de l'euro et de nos partenaires, pose problème. Le programme 344 concerne le fonds de soutien aux prêts financiers structurés, autrement appelés emprunts toxiques, qui ont fait beaucoup de mal et continuent à faire beaucoup de mal aux collectivités territoriales et aux hôpitaux. Pouvez-vous détailler son contenu ? Comment le versement, en une seule fois, des aides aux collectivités territoriales, ou peut-être aux hôpitaux, a-t-il été effectué ?

**M. Vincent Segouin.** – J'ai envie de dire, en écoutant votre rapport, que tout va bien : tout va très bien, madame la marquise, et nous pouvons continuer comme cela pendant longtemps ! Jusqu'à 2025, la charge de la dette n'augmentera pas. Et l'inversion des taux directeurs, ce n'est pas pour tout de suite. La dette contractée aujourd'hui sera-t-elle remboursée un jour ? Risquons-nous de vivre une dévaluation de l'euro ? Et, en ce cas, quel sera le comportement de l'Allemagne ?

**M. Marc Laménie.** – Ce sujet n'est certes pas médiatique, mais il est particulièrement important : c'est la troisième mission du budget de l'État en termes de masse financière... Dans notre endettement annuel, quelles sont les parts des intérêts et du capital ? Outre la BCE et l'AFT, quel est le rôle de la Banque de France ?

**Mme Christine Lavarde.** – Vous entendez tous comme moi le Gouvernement nous indiquer qu'il investit pour l'avenir, notamment dans des infrastructures vertes. Cela se traduit-il dans la structure de notre endettement par une part croissante d'emprunts verts ?

Nous avions eu à la commission des finances une table ronde très intéressante, il y a quelques mois, sur ce thème. Sommes-nous passés des paroles aux actes ?

**M. Patrice Joly.** – Quand on parle d'endettement, on a toujours l'impression qu'il y aurait d'un côté les rigoureux et de l'autre les laxistes. J'ose espérer que nous sommes tous sérieux, notamment s'agissant du désendettement sur le court, le moyen et le long terme. Qui détient la dette aujourd'hui ? Quelles sont les problématiques en matière de souveraineté ? Combien cela rapporte-t-il à la France, en termes de différentiel de coût, que la BCE détienne de la dette française ? *Quid* de la mobilisation de l'épargne française en lien avec le verdissement de nos politiques ? Une partie du plan de relance doit-être mise en œuvre à travers la relance des territoires : ne pourrait-il y avoir des *Rural Bonds* ?

**M. Michel Canévet.** – La BCE détient une grande partie de la dette française. Cette tendance va-t-elle croître ? Cela signifie-t-il que nous n'aurons jamais à la rembourser ? L'hypothèse d'un non-remboursement n'encourage-t-elle pas la politique d'endettement conduite depuis très longtemps par l'ensemble des gouvernements ? Quel est le niveau des engagements pour les garanties d'État ? L'État a repris la dette d'autres entités, comme les hôpitaux et la SNCF. Sur quelle ligne budgétaire cela s'inscrit-il ?

**M. Victorin Lurel.** – Je suis d'accord avec Éric Bocquet. Certes, la question du remboursement de la dette clive politiquement. Mais c'est une vraie question que la commission des finances devrait approfondir. La solution évoquée par Éric Bocquet et par beaucoup de grands économistes n'est pas sans intérêt : n'est-ce pas ce que la FED pratique avec le Trésor américain ? Idem pour la Banque d'Angleterre. Le Japon atteint 230 % de son PIB en termes d'endettement, pourtant le pays ne s'est pas effondré. Une action de la Banque centrale européenne est-elle possible ? Une dette peut-elle être perpétuelle ? Il y a bien eu dans l'histoire des dettes sur un siècle ! Il ne faut pas avoir de tabou et nous devons rester pragmatiques : comment retrouver des marges ? Notre commission ne pourrait-elle pas être à l'origine d'un rapport d'information sur les nouvelles pratiques des banques centrales ? Depuis l'instauration des politiques non conventionnelles, il n'existe plus de bases théoriques pour les pratiques bancaires actuelles. On fait du *Quantitative Easing* et autres, mais personne ne peut le justifier véritablement. Nous avançons donc au radar, même si cela fonctionne mieux pour le moment qu'après la crise de 2008.

Je suis l'auteur d'un rapport avec ma collègue Nathalie Goulet sur les accords monétaires internationaux. Le montant des réserves des trois banques centrales africaines – la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) et la Banque Centre des Comores (BCC) – est tel qu'il n'y a pas lieu de douter ce compte en crédits pour couvrir un risque d'appel en garantie. Or chaque année les banques centrales dépensent entre 10 et 20 milliards d'euros auprès du Trésor. Où sont enregistrées en comptabilité les rémunérations de ces dépôts ? C'est un accord monétaire qui n'a de monétaire que le nom : il s'agit en réalité d'un accord budgétaire.

**M. Philippe Dominati.** – L'importance de la dette n'est pas préoccupante, à condition qu'il y ait des marges de manœuvre. Or le taux des prélèvements obligatoires est très important dans notre pays. Il serait intéressant de comparer les marges de manœuvre plutôt que l'importance de la dette.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous avons souhaité auditionner le Gouverneur de la Banque de France, ce qui n'a pas été possible puisqu'il est soumis à une obligation de réserve avant la conférence des gouverneurs de toutes les banques européennes.

**M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial.** – L’AFT, qui emploie une quarantaine de salariés, est l’une des meilleures au monde. Elle gère par exemple la dette de la Caisse d’amortissement de la dette sociale (Cades). Face à la crise économique et à l’augmentation sans précédent du besoin de financement de l’État, l’AFT s’est adaptée au fur et à mesure et a su reprendre des marges de manœuvre avec des BTF, du court-terme, ce qui a bien fonctionné au moment de la crise. Elle a également rehaussé ses appels au marché, toutes les semaines pour les BTF et toutes les deux semaines pour les OAT. C’est passé sous le radar, mais nous avons été confrontés à une petite crise de liquidité de la dette française, sur le marché obligataire. Les OAT sont très recherchées, ce qui nous permet d’émettre à des taux plus faibles et la liquidité de notre dette est dans 99 % des cas un de nos meilleurs atouts. Mais en mars, les investisseurs étaient à la recherche de liquidité, ils ont donc d’abord vendu leurs actifs les plus liquides, donc de la dette française. Heureusement, cela n’a duré que très peu de temps et les conditions d’émission assurées par l’AFT sont rapidement redevenues très favorables.

Notre rapporteur général m’interroge sur les PGE. Lors de la mise en place des PGE, Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance avait évoqué une sinistralité nette évaluée à 3 %. Il faut la rapporter aux 120 milliards d’euros décaissés, sur les 360 milliards annoncés pour les PGE. Le calcul est vite fait, cela représente environ 3,6 milliards d’euros. L’essentiel aurait lieu en 2021, surtout au second semestre, puis en 2022. Plus de 1,26 milliard sont aujourd’hui provisionnés : l’estimation est raisonnable.

Éric Bocquet pose la question de la dette française, détenue pour moitié par les non-résidents et pour moitié par les résidents, dont 20 % par l’Eurosystème. Sur la totalité de notre dette, 50 % seraient achetés par les banques centrales, de toute zone géographique. La dette française n’est donc pas majoritairement détenue par des fonds spéculatifs, ce qui est rassurant. Cela ne veut pas dire qu’ils ne sont pas utiles : ce qui compte, c’est la diversification des investisseurs, qui achètent et qui vendent, pour assurer la liquidité de la dette et faire baisser les taux d’intérêt. La dette permanente existe : tous les ans, nous émettons 260 milliards d’euros, en grande partie pour amortir nos titres arrivés à échéance. Ces 260 milliards d’euros, c’est bien sûr avant le reconfinement du mois de novembre ! Notre besoin de financement de l’État, déjà record à 345 milliards d’euros, pourrait encore augmenter !

Nous remboursons tous les ans 140 milliards de dette passée et nous réempruntons pour les rembourser. Pourrions-nous tout simplement annuler la dette ? En théorie oui, mais il faudrait, en zone euro, changer les traités et que tous les autres pays l’acceptent. En cas d’asymétrie, de décision unilatérale, les taux d’intérêt exploseraient, ce qui conduirait à une dévaluation de la monnaie. Une telle annulation n’est pas souhaitable, car nous perdrions toute crédibilité budgétaire : qui voudrait acheter notre dette ?

La dette japonaise s’élève certes à 230 % du PIB, mais elle est détenue à 90 % par les Japonais. Néanmoins, les taux d’intérêt sont proches de zéro et la croissance difficile à stimuler. Nous préférions l’emprunt Giscard ou l’emprunt Balladur, qui rapportaient plus !

Sébastien Meurant m’a interrogé sur les prêts structurés : plus de 85 % des dossiers ont été traités. La Société de financement local (Sfil), rachetée par la Caisse des dépôts et consignations, s’est largement chargée du sujet de manière exceptionnelle.

Marc Lamétrie me demande quel est le lien entre l’AFT et la Banque de France : la Banque de France achète, dans le cadre des programmes de rachat mis en place par la

Banque centrale européenne, de la dette française. L'AFT doit également s'assurer que le compte de l'État à la Banque de France est toujours crééditeur en fin de journée. Il s'agit donc de liens classiques.

Les *Green Bonds* fonctionnent très bien. Anthony Requin était venu, sur invitation de Vincent Éblé et d'Albéric de Montgolfier, nous parler de la dette verte. Les *Green Bonds* sont un phénomène particulier : l'encours de l'OAT verte française a atteint 27 milliards d'euros en 2020. Elle est très demandée, même si les banques ne croient pas tellement en nos dépenses écologiques en termes d'investissement : Jean-François Husson ou Christine Lavarde pourraient vous l'expliquer mieux que moi. On ne peut donc pas émettre plus de dette qu'il n'y a de dépenses « vertes » éligibles. Il existe donc un problème d'émission de dette verte : tout le monde en veut, mais il n'y en a pas assez. Il y a donc une prime sur la dette verte. Quant aux *rural bonds*, il faudrait savoir ce que cela recouvre : qui rembourse et quoi ? Il faudrait également mettre en place un processus de certification !

Par ailleurs, plus vous segmentez votre dette, plus la prime de risque est importante et plus les taux d'intérêt sont élevés. Voilà pourquoi il est important de centraliser la dette à l'Agence France Trésor. Dans ce contexte, il est également utile que la Cades soit adossée à l'Agence France Trésor. D'autres dettes seront-elles reprises ? Peut-être, c'est d'ailleurs souhaitable.

Pour les politiques d'assouplissement monétaire et de rachat de la Banque centrale européenne, François Villeroy de Galhau ne pouvant pas être auditionné pour cause de réserve, nous en saurons plus ultérieurement. Je ne suis pas la madame Irma ni la madame Soleil de la finance ! Mais le consensus veut que ces programmes continuent encore pour un moment.

Victorin Lurel soulève une question de comptabilité : il me semble que la réponse à son interrogation figure sur un compte de commerce.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous entendrons ultérieurement le Gouverneur de la Banque de France, François Villeroy de Galhau, si possible en fin d'année. Il sera intéressant de l'interroger après la deuxième vague qui amènera des mesures nouvelles.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Engagements financiers de l'État », du compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce » et du compte de concours financiers « Accords monétaires internationaux », et de réserver son vote sur le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».*

## **Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Investissements d'avenir » (et article 55) - Examen du rapport spécial**

**M. Jean Bizet, rapporteur spécial de la mission « Investissements d'avenir ».** – Le budget 2021 pour les investissements d'avenir est caractérisé par deux éléments saillants : la poursuite du programme des investissements d'avenir (PIA) 3 dans le contexte de crise sanitaire et le lancement d'un PIA 4 en soutien au plan de relance.

Je vais être relativement bref concernant le PIA 3 ; vous le savez, ce programme d'investissements d'avenir succède aux PIA 1 et 2, qui représentaient respectivement 35 milliards d'euros et 12 milliards d'euros. Lancés au lendemain de la grande crise financière de 2009 et inspirés par le rapport « Juppé-Rocard », ces investissements d'avenir visent à mobiliser massivement l'investissement public en faveur de projets ciblés, principalement dans les domaines de la recherche, du numérique, de l'industrie et du développement durable.

La mission « Investissements d'avenir » est un peu particulière dans la mesure où nous ne votons que sur des crédits de paiement. Le PIA 3 a été doté de 10 milliards d'euros d'autorisations d'engagement en 2017, et depuis, chaque année, nous votons une ouverture de crédits de paiement.

Les crédits de paiement demandés pour 2021 s'élèvent à 1,91 milliard d'euros, soit un montant conforme à la programmation triennale.

Je voudrais néanmoins attirer votre attention sur le fait que l'année 2020 a été caractérisée par de nombreux redéploiements de crédits, qui ont un impact sur le budget 2021.

En effet, le PIA a été un outil très largement plébiscité dans le contexte de la crise sanitaire, en raison de sa souplesse. Le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) a ainsi mobilisé plus de 1,5 milliard d'euros afin d'adapter les modalités de sélection et de financement des lauréats du PIA, de lancer des dispositifs destinés à soutenir les entreprises en difficulté et de renforcer les moyens dévolus à la recherche dans le secteur de la santé.

Les PIA ont permis d'apporter des réponses concrètes, ciblées et rapides aux défis posés par la crise sanitaire ; la capacité de réaction du SGPI et des opérateurs mérite donc d'être saluée.

En 2021, certaines de ces initiatives devraient se poursuivre. Je pense notamment à la création d'une enveloppe d'investissement dédiée à la souveraineté technologique, intitulée « French Tech Souveraineté » et dotée de 100 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2021.

La crise a en effet souligné l'importance de renforcer l'autonomie de notre pays sur des technologies d'avenir, ce qui m'amène à mon second point, à savoir le lancement d'un quatrième programme d'investissements d'avenir.

Je tiens à rappeler, en préambule, qu'il avait été décidé de lancer ce programme avant l'émergence de la Covid-19. Il va de soi cependant que la crise que nous traversons a permis l'émergence de nouvelles priorités.

Doté de 20 milliards d'euros, ce nouveau programme a été élaboré à la lumière des recommandations rendues par le Comité de surveillance des investissements d'avenir, qui a rendu en décembre dernier un rapport d'évaluation sur les investissements d'avenir.

Ce PIA 4 est structuré en deux volets, qui répondent à des finalités distinctes : un premier volet, dit « dirigé » doté de 12,5 milliards d'euros, vise à financer des investissements exceptionnels – j'insiste sur ce caractère exceptionnel, les PIA n'ayant pas vocation à être des investissements ordinaires pour des ministères dépensiers ; un second volet, dit « structurel », bénéficiant de 7,5 milliards d'euros, doit garantir, grâce à des dotations en capital, un financement pérenne aux écosystèmes d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation mis en place par le PIA.

Je ne m'étendrai pas sur les modalités de budgétisation et de gouvernance de ce PIA, qui sont sensiblement identiques à celles du PIA 3 et dérogent tout autant aux grands principes budgétaires. Le pilotage des crédits est assuré par le SGPI. La gestion des fonds est confiée à quatre opérateurs : Bpifrance, la Caisse des dépôts et consignations, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et l'Agence nationale de la recherche. Une convention lie l'État à ces opérateurs. Le contrôle est assuré par le Parlement.

Des aménagements sont néanmoins apportés à cette gouvernance par l'article 55 rattaché à la mission, qui met en œuvre plusieurs des recommandations du Comité de surveillance. Il s'agit notamment de la création d'un Conseil interministériel de l'innovation pour décider des priorités de la politique d'innovation, du renforcement du rôle du Comité de surveillance des investissements d'avenir et de la formalisation d'une doctrine d'investissement pour ces investissements d'avenir. Ces évolutions sont bienvenues. Elles contribueront à renforcer la cohérence et l'efficacité de cet instrument.

Je voudrais enfin m'attacher à relever plusieurs pierres d'achoppement dans ce quatrième programme.

Le lancement d'un nouveau programme semble augurer d'une pérennisation des investissements d'avenir, et l'on pourrait craindre, à terme, une « banalisation de l'exceptionnel ». La prorogation de ces dispositifs dérogatoires aux règles budgétaires n'est pas problématique en tant que telle si le Parlement est en mesure de suivre et de contrôler l'emploi des crédits qui sont votés. Or il me semble que la maquette budgétaire qui nous est présentée va aggraver le déficit de lisibilité dont souffrent les PIA, et ce pour deux raisons.

Tout d'abord, la liste des secteurs stratégiques qui bénéficieront d'un soutien dans le cadre du volet dirigé du PIA n'est pas encore arrêtée. Nous sommes donc appelés à voter des crédits sans savoir à quels secteurs ou filières ils seront destinés. Si je comprends pleinement la logique qui sous-tend cette démarche, j'attends du Gouvernement une présentation détaillée, dans les mois qui viennent, des stratégies d'accélération qui seront retenues. Seraient notamment concernés l'hydrogène « vert », la ville du futur, le numérique, l'agroalimentaire et la mobilité, mais pour l'instant seule la stratégie relative à l'hydrogène « vert » a été dévoilée.

Je regrette, en parallèle, que deux programmes d'investissements d'avenir coexistent au sein de la mission. Le suivi des montants inscrits dans le PIA 3 se révélait déjà particulièrement complexe, avec la double comptabilité induite par le circuit de la dépense, la dispersion des crédits, l'ampleur des redéploiements en cours de gestion. Avec ce nouveau PIA 4, qui financera les mêmes structures que le PIA 3, notre tâche risque de devenir encore plus ardue.

Pour terminer, je souhaiterais évoquer l'articulation entre les PIA et le plan de relance. En effet, le PIA 4 doit abonder le plan de relance à hauteur de 11 milliards d'euros sur trois ans. À mes yeux, une clarification s'impose : les PIA ne constituent pas un outil de relance, mais d'investissement à long terme afin de renforcer la croissance potentielle. En pratique, le décaissement des crédits du PIA peut être particulièrement long : trois ans après le lancement du PIA 3, si 4,7 milliards d'euros de crédits de paiement ont été consommés, seuls 750 millions d'euros ont été décaissés.

Il me semble donc très ambitieux de considérer que les 11 milliards d'euros du PIA 4 pourront irriguer à très court terme le tissu économique français. Je ferai un parallèle

avec le plan de relance européen, qui fait l'objet de tractation au niveau du Conseil. On mesure la qualité d'un plan, quel qu'il soit, à l'ampleur de sa ligne budgétaire, mais aussi au travers de sa réactivité !

En dépit de ces réserves, je vous propose d'adopter sans modification les crédits de la mission.

L'article 55, rattaché à la mission « Investissements d'avenir » énonce une doctrine d'investissement pour les PIA et étend au quatrième programme d'investissements d'avenir les règles de gouvernance déjà applicables pour les programmes précédents, tout en procédant à plusieurs aménagements.

Parmi ces aménagements figurent le renouvellement du rôle du Comité de surveillance des investissements d'avenir, le renforcement des obligations d'information à l'égard du Parlement, ainsi que la possibilité de prolonger de cinq ans la durée des conventions conclues entre l'État et les opérateurs afin d'assurer la fin progressive des actions lancées lors des PIA 1 et 2.

Enfin, cet article supprime le « jaune budgétaire » relatif au Grand plan d'investissement (GPI), puisque le plan de relance succède au label du GPI dans le contexte de la crise sanitaire et reprend les mêmes priorités thématiques.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – J'ai bien compris qu'en dehors de l'hydrogène nous n'avons pas encore d'éléments précis sur le choix des thématiques d'avenir. Par ailleurs, ces investissements d'avenir ont le mérite de s'inscrire dans le temps long, mais il reste beaucoup de flou dans leur mise en œuvre et notamment dans les instruments financiers qui seront mobilisés. Pourriez-vous nous apporter un éclairage sur ces points ?

**M. Claude Raynal, président.** – Le premier programme d'investissements d'avenir ressemblait bigrement au plan de relance en ce sens qu'il s'agissait également de mesures ne pouvant passer par un projet de loi de finances et relevant de l'investissement de très long terme.

**Mme Christine Lavarde.** – Ma première remarque porte sur les transferts de crédits entre programmes. Il y a dans les investissements d'avenir une idée de long terme. Modifier la raquette au moindre élément conjoncturel – ici l'épidémie de Covid-19 – ne contrevient-il pas à l'esprit et à la philosophie du programme ?

Ma deuxième question est plus précise : j'essaie de consolider les coûts de fermeture de Fessenheim. L'année dernière, des crédits ont été inscrits dans l'opération « territoires d'industrie » pour permettre la reconversion du site. Or le ministère de la transition écologique, que j'ai interrogé, a évoqué un autre projet. Je souhaite m'assurer qu'il n'existe pas deux opérations PIA pour le site de Fessenheim. Si oui, pour quels montants ?

**M. Michel Canevet.** – Les priorités de ce PIA tiennent-elles compte de l'évolution du contexte environnemental, qu'il s'agisse de la pandémie ou des attentes en faveur d'une économie plus verte ? La lourdeur des procédures ne retarde-t-elle pas la mise en œuvre des différents programmes ?

**M. Albéric de Montgolfier.** – Je me réjouis que l'on revienne à l'essentiel, c'est-à-dire aux programmes d'avenir. Je me suis régulièrement exprimé sur un dévoiement du PIA

qui permettait le financement d'opérations relevant normalement du budget de l'État. Je pense en particulier au Grand Palais. En trouvons-nous d'ores et déjà une traduction dans le PIA ?

**M. Victorin Lurel.** – On ne comprend pas, dans l'exécution du PIA 3, l'écart entre les crédits engagés et ceux effectivement décaissés. Il y a du flou, car il y a trop de choses. J'ai le sentiment qu'il existe un problème de pilotage. Ce PIA 4, malgré les efforts et les retours d'expérience, ne tire pas toutes les leçons de l'accélération de la consommation des crédits. En examinant les différents programmes, on s'aperçoit qu'il n'est pas si simple de dépenser. Par ailleurs, il n'y a là aucune simplification de la gouvernance : malgré les quatre opérateurs, l'essentiel échappe au Parlement. De nombreuses agences commencent à se plaindre du recours à la procédure des appels à projets, en particulier l'Agence nationale de la recherche (ANR). Pour toutes ces raisons, nous nous abstiendrons sur cette mission.

**M. Jean Bizet, rapporteur spécial.** – En ce qui concerne les thématiques du PIA 4, au-delà de l'hydrogène vert, des projets sur la ville du futur, le numérique, l'agriculture, l'intelligence artificielle semblent se dessiner également. Ce sera pour moi l'occasion d'interpeller le secrétaire général pour l'investissement, M. Boudy, afin de mettre l'accent sur l'intelligence artificielle embarquée, qui sera demain un élément fondamental.

Les trois premiers PIA représentent 57 milliards d'euros, ce qui n'est pas rien ! En ce qui concerne les outils de financement, le PIA 4 privilégiera principalement les subventions et les fonds propres. Le recours aux dotations non consommables a été abandonné dès le lancement du PIA 3 en raison des faibles taux. Quant au plan de relance, 11 milliards d'euros y sont consacrés. Certes, je relève de la souplesse, mais aussi de la rigidité et une lenteur dans le décaissement.

Pour répondre à Christine Lavarde, je ne dispose pour l'instant d'aucune information concernant Fessenheim. Il existe des crédits pour la construction d'un autre réacteur. Je tâcherai d'obtenir des précisions sur ce sujet important. Une des fragilités des PIA est la territorialisation : cela fonctionne moyennement. Nous l'avons souligné dans le cadre du comité de pilotage.

Oui, le contexte épidémiologique joue un rôle puisque la recherche médicale et les industries de santé font partie des secteurs qui pourraient faire l'objet d'une stratégie d'accélération, dans le cadre du programme 424 « Financement des investissements stratégiques ». La lenteur est due au circuit de la dépense, mais c'est aussi un gage de sécurisation. Le PIA comprend deux mesures : les investissements stratégiques ainsi que le financement pérenne des écosystèmes de recherche et d'innovation. Ce dernier volet pourrait relever du budget de la recherche et de l'enseignement supérieur.

En ce qui concerne le financement du Grand Palais, Christine Lavarde et moi ne nous sommes pas privés de dire ce que nous en pensions. À ce stade, le PIA 4 n'affiche plus aucun crédit en ce sens. Idem en ce qui concerne le sport de haut niveau. Nos états d'âme et nos critiques ont été suivis d'effets !

Certes, comme l'a souligné Victorin Lurel, le décaissement est faible : 750 millions d'euros, alors qu'il était question au départ de plusieurs milliards. Par ailleurs, sur les 57 millions inscrits dans les PIA 1, 2 et 3, à peine la moitié sont aujourd'hui contractualisés. Mais j'insiste : ces opérations se font sur un temps long. Les crédits sont décaissés au fur et à mesure de la maturité des projets de recherche. Il existe un comité de pilotage, qui peut sans doute faire des progrès.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Investissements d'avenir » et de l'article rattaché 55.*

*La réunion est close à 12 h 20.*



## COMMISSION DES LOIS

**Mardi 27 octobre 2020**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

### **Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Chers collègues, je ne prends aucun plaisir à revenir tous les quinze jours vous parler du même sujet dans des termes différents, tant les événements précédent les propositions du Gouvernement.

Mon rapport est inspiré par un esprit de responsabilité que nous partageons tous. Le nombre quotidien de personnes testées positives au covid-19 est passé d'environ 10 000 dans les quinze premiers jours d'octobre à un peu plus de 50 000, ce dimanche. À ce rythme, l'estimation du conseil scientifique de 100 000 contaminations par jour, soit le point le plus élevé de l'épidémie en mars dernier, pourrait bientôt être atteinte – aux yeux de son président, c'est déjà le cas. C'est dire combien la situation actuelle est parfaitement analogue à celle qui a entraîné le confinement obligatoire généralisé du printemps dernier. À l'époque, nous avions accepté cette action gouvernementale, en votant la loi du 23 mars d'urgence, au motif qu'il n'existant pas d'autre moyen efficace de lutter contre la propagation de l'épidémie : ni masques, ni gel hydroalcoolique, ni tests de dépistage accessibles à toute la population, ni organisation appropriée du travail et des transports, ni pratique suffisante des gestes barrières, ni système d'information facilitant la remontée des filières de contamination.

Nos concitoyens ont subi la situation courageusement et respecté le confinement parce qu'il n'existant pas d'autre moyen. Ensuite, le confinement ayant cassé l'épidémie, en mai, la situation était plus favorable, si bien que le Gouvernement a présenté un texte relatif à la sortie de l'état d'urgence sanitaire, qui nous a paru d'affichage, car tous les pouvoirs conférés au Gouvernement pour lutter contre l'épidémie étaient ceux de l'état d'urgence sanitaire, exception faite du confinement. Il eût tout simplement suffi de reconduire ce dernier, en n'utilisant qu'une partie du champ du possible. Mais la priorité politique du Gouvernement était de faire partager la renaissance de l'espoir et de poursuivre la lutte contre le virus sans arrêter l'activité, en permettant à la vie sociale de reprendre normalement, après une interruption très douloureuse pour beaucoup de Français, notamment âgés.

Il y a encore quinze jours, nous délibérions de la prolongation du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, système qui s'est révélé parfaitement inutile et inapproprié face à l'aggravation de la crise. Psychologiquement, notre pays se trouve dans une situation bien pire qu'en mars. À l'époque, il n'existant pas d'autre moyen que le confinement, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui, mais les autres moyens n'ont pas permis d'enrayer la reprise de l'épidémie. En outre, maintenant, nous savons à quel point le confinement est préjudiciable à la vie de la société et à l'économie et par conséquent encore moins acceptable qu'en mars.

Cet après-midi même, d'importantes décisions sont en cours de préparation. On évoque un reconfinement, territorialisé ou généralisé, ou une amplitude élargie du couvre-feu

assortie d'un confinement le samedi et le dimanche. Ce n'est pas la même chose d'accepter la prorogation de l'état d'urgence sanitaire selon les mesures prises la semaine dernière ou selon celles qui se préparent.

Je suis embarrassé de présenter ce texte alors que nous sommes dans l'ignorance des contraintes qui seront imposées aux Français. Je suis également inquiet de devoir vous proposer de vous prononcer en laissant toute latitude au Gouvernement. Je pense que, heureusement, au moment du vote en séance, nous serons éclairés.

À l'exigence de responsabilité, qui doit nous faire considérer sans hostilité la nécessité de durcir les contraintes auxquels les Français se soumettent, doit correspondre une exigence de vigilance accrue de notre part.

Il était paradoxal, il y a quinze jours, de devoir délibérer de dispositions législatives prorogeant le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, alors que le lendemain, un simple décret a pu imposer des mesures plus contraignantes que celles sur lesquelles le Parlement délibérait. La loi du 23 mars, qui a créé l'état d'urgence sanitaire pour un an, a facilité davantage l'action de l'exécutif, mais, de manière paradoxale, elle conduit à ce que les mesures les plus contraignantes de ce régime puissent être décidées par décret. Cela pose question : quand nous avons adopté la loi précitée, nous n'avions pas totalement anticipé la situation actuelle.

Il est difficile d'assumer la confiance du Parlement envers le Gouvernement après l'échec de tous les instruments de lutte contre le virus. Nous ne devons pas hésiter à renforcer les outils de contrôle du Parlement. Dans ce moment de défiance et d'échec des mesures prises, on ne peut pas donner carte blanche à l'exécutif jusqu'au 1<sup>er</sup> avril prochain. Nous devons exercer notre vigilance en imposant un retour devant le Parlement anticipé par rapport à ce qui est prévu.

Aussi, je propose d'approuver la prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà du 16 novembre, tout en prenant des dispositions pour que les pouvoirs exceptionnels du Gouvernement s'exercent sous le contrôle accru du Parlement, et en les limitant au 31 janvier 2021.

Le Gouvernement a prévu de faire revivre le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire à la fin de la période, sans nouveau vote du Parlement. C'est complètement inutile. Si persiste après le mois de janvier un besoin d'outils spécifique, il faut que le Gouvernement soit contraint de repasser devant le Parlement pour proroger l'état d'urgence sanitaire et utiliser une partie de ses outils, sans recourir à cette fiction d'un régime distinct.

Un point est particulièrement délicat. Si des dispositions de contrainte maximale sont prises, peuvent-elles être appliquées jusqu'au 31 janvier sans contrôle du Parlement ? Si elles sont d'une force extrême, il faut que le contrôle du Parlement soit encore plus resserré.

L'actualité va plus vite que le travail législatif, mais j'ai préparé un amendement aux termes duquel le confinement ne pourrait être prolongé au-delà de douze jours que par la loi. Je me suis inspiré de la loi de 1955 sur l'état d'urgence. Lorsque celui-ci a été prononcé après les émeutes de 2005, puis les attentats terroristes, le Parlement a parfaitement su se réunir dans les douze jours. On pourrait s'accorder sur une prorogation déclenchée par décret à partir du 17 octobre, jusqu'au 16 novembre, tout en prévoyant, en cas de confinement, une autorisation du Parlement au-delà de douze jours. Si ces mesures sont décidées dès demain

avant le vote de la loi, cet amendement sera caduc avant d'avoir été appliqué. C'est pourquoi je suis en train de chercher une solution sous une autre forme. Je vous propose donc de mettre cet amendement de côté et d'en reparler en séance. S'il n'était plus opportun, je vous proposerais une autre disposition afin qu'aucune mesure maximale ne puisse être mise en œuvre sans vote du Parlement jusqu'au 31 janvier.

Un autre sujet concerne le contrôle du Parlement : celui des habilitations à légiférer par ordonnances. Pas moins de 70 habilitations sont prévues par le texte adopté par l'Assemblée nationale, sans objet précis. Le Gouvernement demande des habilitations de précaution. Il est bon d'être serviable, mais dans certaines limites, qui sont en l'occurrence allègrement franchies !

Nous avons beaucoup travaillé pour établir un inventaire des mesures qu'il est nécessaire de prendre par ordonnances, des mesures qui peuvent être inscrites dès maintenant « en clair » dans la loi, et des mesures qu'il est parfaitement inutile de prévoir dans une habilitation. Ainsi, nous réduirions leur nombre de 70 à 30. Pour certaines habilitations, je propose que l'on permette seulement de prolonger leur durée d'application jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire, sans possibilité pour le Gouvernement d'en modifier le contenu.

Enfin, le Gouvernement a déposé il y a quinze jours un amendement assouplissant le régime des procurations pour les élections régionales et départementales. Quelques jours plus tard, au lieu de penser à sécuriser les scrutins de mars prochain, il a confié à un ancien président du Conseil constitutionnel, également ancien président de l'Assemblée nationale, une mission sur leur report.

En démocratie, on ne doit se poser cette question que si l'intérêt général, c'est-à-dire la sécurité sanitaire, ne peut pas être atteint par d'autres moyens. Est-on vraiment incapable d'assurer un scrutin sécurisé en mars 2021 alors que l'enseignement, les transports, le travail des entreprises et des administrations, et nombre d'activités se poursuivent ? Tout serait possible, sauf de se rendre dans un bureau de vote ? Il est important de montrer que nous sommes attachés au fonctionnement normal de la démocratie. Plus le pays doit lutter contre la covid-19, plus on a besoin de démocratie. Imaginez que nous soyons en période d'élection présidentielle. Faudrait-il réviser l'article 6 de la Constitution pour prolonger le mandat du Président de la République, afin qu'il continue à gérer la crise sanitaire, et retarder le scrutin ? En tant que démocrate, je suis profondément heurté par l'idée de reporter l'élection plutôt que de l'organiser de façon sécurisée.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Nous partageons le propos liminaire du rapporteur. La situation, atypique, ressemble pour beaucoup à celle d'il y a quelques jours. Toutefois, je souhaite pondérer son appréciation : il est important que nous délibérons, car nous ne savons pas combien de temps la situation durera. Le Gouvernement a, en outre, annoncé vouloir inscrire une forme d'état d'urgence sanitaire dans le droit commun. Nous devons fixer ensemble un processus adapté. Les décisions du Gouvernement dans les jours qui viennent ne rendront pas les nôtres obsolètes.

Nous souhaitons tous que la puissance publique dispose d'outils efficaces pour lutter contre l'épidémie. Nous ne pourrions en aucun cas être taxés de rigorisme excessif dès lors que notre position est de contrôler régulièrement les pouvoirs élargis du Gouvernement consentis par le Parlement. Il s'agit non pas d'empêcher l'exécutif d'agir, mais de respecter l'esprit de la Constitution. Depuis le 23 mars dernier, nous avons eu l'occasion de faire application de ces principes. C'est en s'y référant que nous avons déposé des amendements.

Notre raisonnement est qu'il n'est pas possible de prolonger excessivement la durée de l'état d'urgence sanitaire. Elle a été fixée à deux mois par la loi du 23 mars et prorogée par la loi du 11 mai, avant que la loi du 9 juillet ne crée le régime, curieux, de sortie de l'état d'urgence sanitaire, jumeau du précédent, si ce n'est l'impossibilité de décider d'un confinement total. Nous proposons de supprimer les dispositions sur le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, d'autant que nous ne savons pas exactement de quoi nous aurons besoin demain.

Ensuite, nous devons imposer la tenue d'un débat parlementaire lors de la proclamation du confinement. Nous l'avons tous subi, devant la télévision. Un débat est organisé jeudi, fort bien. Mais nous devons prévoir, de façon pérenne, l'obligation d'un débat parlementaire lorsque l'état d'urgence sanitaire est proclamé. Notre proposition d'un délai de cinq jours est à discuter.

Nous proposons d'en rester, pour l'état d'urgence sanitaire, à une durée de deux mois, comme la loi du 23 mars le prévoit.

Le nombre d'habilitations à légiférer par ordonnances va au-delà des données du rapporteur. Il en existe environ 180 depuis le début de la crise sanitaire, dont certaines n'ont jamais été utilisées. Autant elles pouvaient se justifier en mars dernier, autant, sept mois plus tard, leur fondement même nous paraît très fragile.

Le délai de cinq jours pour tenir un débat devant le Parlement va dans le sens du rapporteur. Ce n'est pas parce que nous sommes rattrapés par l'actualité que son amendement est obsolète. Pensons à demain.

Enfin, avec une obstination qui l'honore, notre collègue Éric Kerrouche défend l'instauration du vote par correspondance « papier ». D'un naturel réservé, il a été bouleversé, je le crois, par l'enthousiasme du rapporteur à l'égard de ses amendements. Il n'est pas pensable que tout fonctionne normalement ou presque, sauf la démocratie. Nous devons prendre le temps de voter un dispositif adéquat.

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Le groupe de l'Union centriste soutiendra les amendements du rapporteur, dont il partage entièrement l'analyse quant à la nécessité de proportionnalité, sur une fin de l'état d'urgence sanitaire au 31 janvier, la réduction du nombre d'habilitations et la suppression du régime dit de sortie de l'état d'urgence sanitaire. Nous avons été sous état d'urgence, puis sous sortie d'état d'urgence, puis, depuis le 17 octobre, de nouveau sous état d'urgence, puis, peut-être à partir du 17 février, à nouveau sous sortie d'état d'urgence. La confusion est complète dans l'esprit de nos concitoyens. Nous l'avons souligné à plusieurs reprises, ce régime dit de « sortie de l'état d'urgence » est un clone de l'état d'urgence lui-même. Il paraît plus simple de ne pas hybrider les deux notions.

Françoise Gatel, Dominique Vérien et l'ensemble des membres de notre groupe ont déposé des amendements sur les modes de procuration dans les collectivités territoriales et les lieux de délibération. Les dates des exercices démocratiques doivent être respectées. En revanche, il serait avantageux d'expérimenter d'autres modes de votation, y compris pour résoudre le problème de l'abstention. Les élections locales nous en offrent l'occasion, avec la perspective d'un retour d'expérience pour l'élection présidentielle.

Reste la deuxième question plus délicate sur le niveau du contrôle parlementaire ainsi que sur nos positions respectives au sujet des mesures anti-covid 19. Vous nous avez

convaincus : les mesures de couvre-feu ne peuvent trouver un fondement que dans le cadre de l'état d'urgence ; pour preuve l'avis du Conseil d'État et la référence à une décision du Conseil constitutionnel du mois de juillet. Sous cet angle, il ne semble pas possible de refuser l'état d'urgence, car cela reviendrait à priver le couvre-feu, qui fait consensus, de tout fondement. Nous acceptons d'accorder au Gouvernement ce qu'il demande, mais nous ne voulons pas lui signer un chèque en blanc. L'intervention du Parlement à l'expiration d'un délai de douze jours en cas de mesures de confinement est donc un élément essentiel.

Il est enfin également indispensable que le Parlement puisse donner son opinion sur les décisions qui sont prises. Un éventuel reconfinement, qu'il soit partiel ou intégral, aurait des conséquences importantes pour nos concitoyens. Nous sommes dans un contexte géopolitique délicat de lutte contre le terrorisme. Face à ce niveau de difficulté, il importe que notre pays soit extrêmement solide. L'amendement COM-43, quitte à le réécrire, serait un moyen pour le Parlement de pouvoir s'exprimer sur le niveau de mesures que nous sommes prêts à accepter.

**Mme Françoise Gatel.** – Je souscris aux propos de Philippe Bonnecarrère. Il importe de hiérarchiser les choses. En raison de la situation sanitaire, il n'est pas possible que le Parlement refuse de donner à l'exécutif les moyens de gérer cette crise évolutive et volatile. Toutefois, la démocratie s'impose tout autant que l'urgence sanitaire. Le Parlement ne peut signer un blanc-seing au Gouvernement. Les pouvoirs qu'il s'agit de lui déléguer doivent être compris par la population et le Parlement doit pouvoir affirmer la place qui est la sienne. Il est donc de notre devoir de contrôler, de suivre et d'encadrer les autorisations accordées à l'exécutif.

La démocratie est une valeur suprême. Pourquoi essayer de nous convaincre qu'il faudrait retarder des échéances électorales alors, qu'aujourd'hui, chacun peut librement aller au supermarché ou prendre le métro ? Comme l'a rappelé Éric Kerrouche, il est urgent et nécessaire de sécuriser de nouveaux modes d'expression démocratique.

**Mme Éliane Assassi.** – La situation est grave d'un point de vue sanitaire, mais elle est également complexe sur le plan politique. Je suis ahurie d'apprendre par morceaux, dans la presse, les décisions qui pourraient être prises par l'exécutif, y compris sur ce texte. C'est choquant d'un point de vue démocratique.

S'agissant du projet de loi, nous n'avons pas voté les lois relatives à l'état d'urgence qui nous ont été soumises ces derniers mois. Il en sera de même pour celle-ci, notamment parce qu'elle ouvre un champ de compétences absolument démesuré au Gouvernement, avec un contrôle parlementaire accessoire. Ce texte soulève une vraie question démocratique. Je trouve troublant qu'un débat précède son examen en séance publique. Cet ordre du jour n'est pas très cohérent. Sur le fond, mais aussi sur la forme, nous ne voterons pas en faveur de ce nouveau texte relatif à l'état d'urgence sanitaire.

**Mme Nathalie Goulet.** – Je voudrais me mettre à la place de nos concitoyens. Personne n'y comprend rien et l'anxiété est vraiment forte. Ces débats sont essentiels, mais ils ne régleront pas l'incohérence que nous relevons tous. Comment notre commission pourrait-elle rendre compte clairement du contrôle exercé par le Parlement sur l'état d'urgence sanitaire ? Je suis inquiète de l'incompréhension des citoyens.

**M. Alain Richard.** – Nos positions sont très proches sur la nécessité de maintenir l'état d'urgence. Deux débats complémentaires s'y ajoutent. Premièrement, cette prolongation

doit-elle être de deux ou de trois mois et demi ? Deuxièmement, si le confinement généralisé peut justifier une règle particulière de consultation du Parlement, pourquoi inscrire dans la loi des règles de contrôle de l'exécutif ? Notre règlement ne nous permet-il pas déjà d'opérer tous les contrôles que nous jugeons souhaitables ? Il doit y avoir un débat en cas de reconfinement généralisé, mais la formule est certainement plus délicate à choisir en cas de reconfinement partiel. Enfin, il est nécessaire de sécuriser le déroulement des élections alors que se pose – sur l'initiative de nombreux élus locaux ! – la question d'un éventuel report.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je relève un grand nombre de convergences entre les différents intervenants. La question n'est pas tant celle de l'organisation et du contenu du contrôle que de sa périodicité par le vote de la loi. Il est très important de montrer à nos concitoyens, au moment où on leur impose des contraintes très lourdes, que le Parlement est là et qu'il n'attendra pas le 31 mars prochain pour se prononcer de nouveau. Ce serait du jamais vu ! Je m'étonne que l'on puisse imaginer qu'une telle solution soit possible. Durant le précédent quinquennat, la France a été éprouvée par plusieurs attentats terroristes, mais l'exécutif – dans son propre intérêt – a toujours eu le soin de faire valider ses décisions par le Parlement.

Je dirai à Marie-Pierre de La Gontrie que la manière dont on compte la durée des pouvoirs consentis au Gouvernement peut être très différente que l'on parte de la date du début de l'état d'urgence ou de la date du début de la prorogation. Si l'on compte que nous prorogeons l'état d'urgence sanitaire à compter du 17 novembre, aller jusqu'au 31 janvier et consentir deux mois et demi de prolongation constitue une honnête moyenne. N'allons donc pas plus loin. Le Gouvernement utilise un argument qui me paraît devoir être récusé. Il veut imposer un régime pérenne de gestion des crises sanitaires et il lui semble ennuyeux d'avoir à le proroger si la crise devait perdurer. C'est parfaitement secondaire : nous saurons faire ce que nous avons à faire !

Il me semble important d'assurer une forte périodicité des consultations du Parlement. L'amendement COM-43 que j'ai déposé me paraît utile : si le Gouvernement souhaite prendre des mesures drastiques, il faut prévoir une échéance intermédiaire. Il est impossible de passer le cap de la mi-décembre sans que les Français aient l'assurance d'un nouveau vote du Parlement. Ce n'est pas seulement une question de calendrier, c'est aussi une question de dialogue entre le pays, la représentation nationale et l'exécutif. Nous ne sommes pas dans un régime de dictature temporaire ou de pleins pouvoirs. Nous sommes bien dans un régime parlementaire, qui assure le contrôle du Gouvernement.

Je partage le point de vue de Françoise Gatel sur les scrutins de mars prochain. Éliane Assassi a souligné la complexité de la situation sur le plan politique et a relevé que des décisions lourdes de conséquences se superposaient à un débat parlementaire déjà interrompu une première fois il y a quinze jours. Tout cela ne donne effectivement pas l'impression d'une grande maîtrise !

Je veux préciser à nos collègues que le périmètre de leurs amendements, pour qu'ils soient recevables au titre de l'article 45 de la Constitution, inclurait les prérogatives conférées aux autorités publiques sous le régime de l'état d'urgence sanitaire et sous le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, ainsi que la durée d'application desdits régimes, les systèmes d'information mis en œuvre dans le cadre de la lutte de l'épidémie de covid-19, et les dispositions tendant à tirer les conséquences de la crise sanitaire ou à lutter contre ces conséquences.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Les auteurs de l'amendement COM-39 rectifié souhaitent que le Parlement ait un débat dans les cinq jours suivant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire. Cela n'est pas conforme à la Constitution, car il n'appartient pas au législateur de modifier les règles de fixation de l'ordre du jour du Parlement prévues par l'article 48 de la Constitution. Avis défavorable.

*L'amendement COM-39 rectifié n'est pas adopté.*

### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Les amendements COM-41 et COM-24 sont en discussion commune. J'ai proposé de porter la date de fin de l'état d'urgence sanitaire au 31 janvier et Marie-Pierre de La Gontrie propose celle du 17 décembre, ce qui me paraît un peu tôt. L'amendement COM-43 posera la question d'un vote intermédiaire pour les mesures les plus contraignantes.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Nous avons raisonné par homothétie avec la loi du 23 mars. J'attire votre attention sur l'importance du délai que nous allons fixer aujourd'hui, car on ne manquera pas de nous y renvoyer lorsque nous débattrons de la fameuse législation « pérenne ».

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je ne compte pas comme vous. Le Parlement se prononce pour permettre la prolongation de l'état d'urgence sanitaire à partir du 17 novembre. Si vous voulez que notre contrôle s'étende sur deux mois, vous devriez nous proposer la date du 16 janvier plutôt que celle du 17 décembre.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Deux mois et demi, c'est étrange.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – C'est une cote mal taillée, mais cela nous paraît un délai raisonnable.

*L'amendement COM-41 est adopté ; l'amendement COM-24 devient satisfait ou sans objet.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-42 vise notamment à préciser qu'aucune mesure prise dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ne peut réglementer les réunions au domicile des Français. Nous n'imaginons pas qu'un gendarme ou un policier puisse vérifier s'il y a plus de six personnes dans un appartement. C'est le secret de la vie privée.

*L'amendement COM-42 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je me suis déjà longuement exprimé sur l'amendement COM-43. Si des mesures très fortement contraignantes pour les libertés des Français devaient être prises par le Gouvernement, il importe qu'une évaluation soit faite et qu'elles entraînent un vote du Parlement. Nous examinerons ensemble demain, lorsque nous connaîtrons les intentions du Gouvernement, quelle est la meilleure rédaction possible.

**M. Alain Richard.** – L'accord entre les deux chambres sur l'éventuelle reconduction d'une telle mesure n'est pas certain. Il faut donc prévoir un minimum de temps pour le dialogue entre les deux assemblées, qui peut aller jusqu'à cinq lectures !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Cette question est cruciale, mais le Parlement est capable d'agir très vite, j'en veux pour preuve les mesures de sortie de la crise des « gilets jaunes » en décembre 2018 où une loi de finances rectificative a été adoptée en l'espace de trois jours !

**M. Alain Richard.** – Parce qu'il y avait accord !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Certes, mais en cas de désaccord, le Gouvernement n'est pas non plus dépourvu de tous moyens pour agir. Je vous propose de vous représenter cet amendement ou un amendement ayant les mêmes finalités dans la journée de jeudi. Je le retire donc temporairement.

*L'amendement COM-43 est retiré.*

## *Article 2*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-44, COM-8 et COM-25 de suppression de l'article 2 visent à empêcher le basculement automatique, sans vote du Parlement, du régime de l'état d'urgence sanitaire dans celui de sortie de l'état d'urgence sanitaire.

*Les amendements COM-44, COM-8 et COM-25 sont adoptés ; les amendements COM-27 rectifié, COM-9, COM-26, COM-28, COM-29 et COM-31 deviennent satisfaits ou sans objet.*

## *Article additionnel après l'article 2*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mon amendement COM-45 est identique à l'amendement COM-38 rectifié de Marie-Pierre de La Gontrie. Ils visent à mettre fin aux délais de transmission des avis du comité scientifique covid-19.

*Les amendements COM-45 et COM-38 rectifié sont adoptés.*

## *Article 3*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-46 et COM-37 tendent à ramener au 31 janvier 2021 le terme de l'autorisation du déploiement des fichiers de lutte contre l'épidémie.

*Les amendements COM-46 et COM-37 sont adoptés ; l'amendement COM-36 devient satisfait ou sans objet.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mon amendement COM-47 vise à mieux circonscrire le champ des données collectées en vue du suivi épidémiologique et de la recherche sur le virus. Il s'agit d'une garantie supplémentaire.

*L'amendement COM-47 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je comprends l'excellente inspiration sous-tendue par l'amendement COM-10 déposé par notre collègue Valérie Boyer. Avis défavorable toutefois, non sur le fond, mais parce que la nouvelle application TousAntiCovid affiche déjà des statistiques quotidiennes sur l'usage de l'application.

**Mme Valérie Boyer.** – Je ne sais pas si cela relève de la loi, mais il serait intéressant, lors de l'annonce du nombre de décès, de connaître également l'âge moyen des personnes décédées et les éventuels facteurs de comorbidité.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je dois dire que nous avons fait exactement le contraire, puisque nous avons refusé que le système d'information national de suivi du dépistage (SI-DEP) comporte d'autres données que la réponse à la question : la personne est-elle positive ou négative au test de la covid-19 ? Ce système est destiné à permettre l'action efficace des plateformes de l'assurance maladie pour remonter les filières de contamination.

On n'y recueille pas ce type d'informations, malgré leur intérêt certain d'un point de vue épidémiologique. Il est possible de les recueillir dans un autre cadre, indépendamment de TousAntiCovid ou du SI-DEP, au travers des dispositifs d'information qui existent déjà pour la recherche épidémiologique. Il faudra poser la question au ministre lors de la séance publique – dommage qu'il n'ait pas pu venir ce matin. Il semble tout à fait possible, et même souhaitable, de mettre en place un dispositif nous permettant de mieux connaître les comorbidités. On a une bonne intuition du nombre de ces dernières, puisque la mortalité des premiers mois de l'année 2020 n'est pas supérieure à la mortalité ordinaire, malgré plus de 30 000 morts imputés à la covid, ce qui veut dire que, probablement, une partie de ces décès auraient eu lieu en l'absence de virus.

**Mme Valérie Boyer.** – D'où mon intervention. J'aimerais qu'un amendement soit déposé sur ce point, car cela fait partie des informations que nous sommes en droit d'attendre de la part du Gouvernement.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je vous suggère de prendre la parole en séance, au début de l'examen de cet article, pour poser la question au ministre. Ce sujet ne requiert pas tant un amendement qu'une demande d'explication du Gouvernement.

**M. Alain Richard.** – Il existe dans le code de la santé publique une obligation pour le praticien de définir, pour chaque décès, une cause, même sommaire – il y a 550 000 décès par an, qui ne se produisent pas tous en présence d'un praticien. En exploitant ces déclarations, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) est en mesure de faire une appréciation au moins statistique des comorbidités, comme les maladies cardiaques ou le diabète, ou de la présence d'un surpoids, qui n'est pas vraiment une comorbidité.

*L'amendement COM-10 est retiré.*

### *Articles additionnels après l'article 3*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Nous abordons à présent une suite d'amendements qui permettent d'inscrire certaines dispositions « en clair » dans la loi, sans recourir aux ordonnances.

Mon amendement COM-48 précise les mesures à mettre en œuvre pour assurer le bon fonctionnement de la justice pendant la crise sanitaire. Je tiens à souligner qu'il ne concerne pas la procédure pénale.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Nous voterons cet amendement, notamment parce qu'il exclut la matière pénale. Il était important de faire cette distinction.

*L'amendement COM-48 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mon amendement COM-66 prévoit quelques adaptations concernant l'organisation matérielle de la cour d'assises.

*L'amendement COM-66 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Sur l'amendement COM-30, qui demande un rapport sur la situation sanitaire des personnes privées de liberté, nous nous sommes déjà prononcés, défavorablement, il y a quinze jours – mais le problème qu'il soulève est bien réel !

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Je connais la jurisprudence de notre commission sur les demandes de rapport. En raison de l'article 40 de la Constitution, c'est toutefois le seul moyen de faire émerger un sujet qui me paraît important et sur lequel nous devons tirer la sonnette d'alarme auprès du Gouvernement.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Tout à fait. Vous pourrez le présenter de nouveau en séance, et nous aurons un débat avec le ministre.

*L'amendement COM-30 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mon amendement COM-49 permet de répondre aux difficultés de recrutement dans les armées.

*L'amendement COM-49 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-3 rectifié *ter* prévoit des assouplissements pour les établissements et services médico-sociaux, notamment pour la prise en charge les personnes en situation de handicap. Nous l'avions déjà adopté il y a quinze jours, lors de l'examen du projet de loi prolongeant le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire. Avis favorable, ainsi qu'à l'amendement COM-4 rectifié *ter*.

*Les amendements COM-3 rectifié ter et COM-4 rectifié ter sont adoptés.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Nous avions souhaité un certain nombre d'adaptations pour permettre aux instances des collectivités territoriales de délibérer dans de bonnes conditions pendant la crise sanitaire.

Au lieu de renvoyer ces dispositions à de nouvelles ordonnances, mon amendement COM-64 les inscrit « en clair » dans la loi. Nous permettons, par exemple, aux conseils municipaux de délibérer dans une autre salle que celle de la mairie.

*L'amendement COM-64 est adopté ; les amendements COM-22 et COM-23 deviennent satisfaits ou sans objet.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-40 porte sur les délais de transfert de certaines compétences aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Avis favorable.

*L'amendement COM-40 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Les amendements COM-19 rectifié et COM-20 rectifié ont été déposés par notre collègue Frédérique Puissat, membre de la commission des affaires sociales, et portent sur des dispositions de droit du travail. Avis favorable.

*Les amendements COM-19 rectifié et COM-20 rectifié sont adoptés.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mon amendement COM-67 adapte les conditions de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales.

*L'amendement COM-67 est adopté ; l'amendement COM-6 rectifié devient satisfait ou sans objet.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-7 rectifié a déjà été rejeté il y a quinze jours. Avis défavorable.

*L'amendement COM-7 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mon amendement COM-68 évite, lui aussi, une habilitation à légiférer par ordonnances. Il s'agit d'inscrire dans la loi un certain nombre de dispositions qui, en raison de la crise sanitaire, adaptent les règles applicables aux entreprises en difficulté.

*L'amendement COM-68 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mon amendement COM-69 concerne les contrats de vente de voyages, et nous évite une habilitation : mieux vaut écrire ces dispositions « en clair » dans la loi.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Je suis défavorable à cet amendement. En effet, celui-ci dispense du remboursement d'un client qui a acheté une prestation – en l'occurrence, un contrat de vente de voyages, de spectacles ou de manifestations sportives – dès lors que la prestation n'est pas effectuée. Le remboursement serait remplacé par un avoir, sans alternative, avec un délai, dont je n'ai pas très bien compris l'origine, de 18 à 21 mois, au-delà duquel l'avoir non utilisé serait remboursé, alors que, dans d'autres domaines, c'est douze mois. Pour les contrats de vente de voyages, la réglementation européenne impose le remboursement lorsqu'il s'agit de vols. J'ignore ce qu'il en est lorsqu'il s'agit de prestations de services.

J'imagine que l'objet de votre amendement est de protéger l'industrie du tourisme, du sport ou de la culture. Mais je pense qu'il aura un effet pervers – certains professionnels ne s'y sont pas trompés – car, dans cette période d'incertitude, c'est l'assurance d'être remboursé qui provoque l'acte d'achat. Annoncer qu'il n'y aura pas de remboursement pour une période aussi longue serait contre-productif. Il y a, en outre, un problème de protection du consommateur, et de réglementation européenne. Enfin, pour certains, le remboursement est nécessaire pour pouvoir songer à un autre voyage.

Je ne suis donc pas d'accord avec votre amendement, monsieur le rapporteur, et je pense que vous vous fourvoyez.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je rappelle que le Gouvernement souhaitait une habilitation pour prolonger l'effet d'une ordonnance et éventuellement l'adapter. J'ai préféré vous proposer d'inscrire directement des dispositions dans la loi, justement pour que nous ayons ce débat.

Je maintiens mon amendement – sans en faire un article de foi –, car il serait dommage de ne pas en débattre, quitte à faire évoluer le texte en séance. Je vois bien que l'équilibre est assez difficile à trouver entre les intérêts en présence. En tout état de cause, je ne voudrais pas revenir à l'habilitation législative.

Mon amendement concerne aussi les spectacles et les manifestations sportives : il n'y a pas que les voyages... Et la situation de l'industrie culturelle est tellement critique que le système de l'avoir est préférable à celui du remboursement. Il faut faire attention, et je ne me hasarderais pas à changer de point de vue si rapidement, à la suite du débat que nous venons d'avoir.

*L'amendement COM-69 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-1, auquel je donne bien volontiers un avis favorable, a été déposé par notre collègue Evelyne Perrot, membre de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Il concerne le champ d'intervention de l'Autorité de régulation des transports (ART), qui est déterminé par le nombre de voyageurs des aéroports : il ne faudrait pas que la baisse du nombre de voyageurs modifie les conditions d'intervention de cette autorité publique indépendante.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

#### *Article 4*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-33 supprime l'article 4. Je préfère agir « dans la dentelle » plutôt que de supprimer sans autre forme de procès cet article.

Je partage votre inquiétude sur le recours massif aux ordonnances mais je propose plutôt d'examiner l'intérêt de chaque habilitation. Certaines peuvent être conservées, notamment sur l'aide aux entreprises, le chômage partiel ou le fonctionnement des hôpitaux. Avis défavorable, donc, à cet amendement, ainsi qu'à l'amendement COM-11.

*Les amendements COM-33 et COM-11 ne sont pas adoptés.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mon amendement COM-50 réduit le délai d'habilitation à légiférer par ordonnances. Il serait fixé au 31 janvier 2021, ce qui correspondrait également à la date de fin de l'état d'urgence sanitaire.

*L'amendement COM-50 est adopté, de même que l'amendement COM-51.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mon amendement COM-53 est très important car c'est celui qui restreint le plus les habilitations prévues par le Gouvernement.

*L'amendement COM-53 est adopté ; l'amendement COM-12 devient satisfait ou sans objet.*

*Les amendements COM-52, COM-54, COM-55, COM-56, COM-58 et COM-57 sont adoptés, de même que l'amendement de coordination COM-2.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-35 supprime une habilitation portant sur le fonctionnement des hôpitaux. Avis défavorable car il pourrait être nécessaire d'adapter la législation sur le fonctionnement des hôpitaux pour faire face à l'afflux de patients.

*L'amendement COM-35 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mon amendement COM-59, et l'amendement COM-34 qui lui est identique, maintiennent les consultations obligatoires en amont de la publication des ordonnances, à l'instar de la consultation du Conseil national d'évaluation des normes. Le Gouvernement trouvera profit, même quand il aura le pouvoir de prendre des ordonnances, à consulter les parties prenantes.

*Les amendements COM-59 et COM-34 sont adoptés ; l'amendement COM-13 devient satisfait ou sans objet.*

*L'amendement COM-32 n'est pas adopté.*

## **Article 6**

*L'amendement de précision COM-60 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Mon amendement COM-61 fait en sorte qu'on ne mette pas par terre une entreprise en lui coupant l'eau et l'électricité parce que, à cause de la crise sanitaire, elle n'aurait pas pu payer ses factures.

*L'amendement COM-61 est adopté, de même que l'amendement COM-62.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Dans le même esprit, mon amendement COM-63 porte sur les petites entreprises qui ont des impayés.

*L'amendement COM-63 est adopté.*

## **Articles additionnels après l'article 7**

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-18 rectifié bis, qui permet la signature d'actes notariés à distance, notamment pour les Français de l'étranger.

*L'amendement COM-18 rectifié bis est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-5 rectifié ter concerne les réserves militaires, de sécurité civile, sanitaires ou de la police nationale. Pour encourager les

fonctionnaires qui prennent des temps de réserve, il propose d'augmenter le plafond des jours de réserve.

Je propose, avec mon sous-amendement COM-70, d'expérimenter ce dispositif pendant l'état d'urgence sanitaire déclaré le 14 octobre dernier et que le projet de loi vise à prolonger.

*Le sous-amendement COM-70 est adopté. L'amendement COM-5 rectifié ter, ainsi modifié, est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-14 car c'est une demande de rapport.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Il aborde pourtant un sujet intéressant : les élections régionales et départementales de mars 2021. Je vois que nous passons rapidement sur ce sujet, comme il est de tradition dans cette commission, mais c'est l'occasion de le faire émerger dans l'hémicycle, ce qui est utile.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous aurons le débat en séance, en effet.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Oui, car les amendements suivants portent sur la sécurisation de ces scrutins.

*L'amendement COM-14 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Les amendements COM-65, COM-15 et COM-17 rectifié bis en discussion commune concernent le vote par procuration. Il faut qu'un électeur puisse confier sa procuration à un membre de sa famille, y compris lorsqu'il est électeur d'une autre commune. Et il importe que le porteur de procuration puisse en avoir deux, pour rendre service à deux personnes dont il serait proche. Je remercie encore une fois notre collègue Éric Kerrouche, qui s'est impliqué, comme moi-même et plusieurs autres collègues, dans la réflexion sur une réhabilitation du vote par correspondance, qui serait mieux encadré que la procédure en vigueur jusqu'en 1975.

Il y aurait trois enveloppes. La première porterait l'adresse du tribunal, et contiendrait une seconde, ouverte par le greffier et dont le contenu permettrait d'identifier l'électeur. Le greffier inscrirait l'électeur sur un registre et mettrait de côté la troisième enveloppe, qui contiendrait le bulletin de vote. C'est un officier de police judiciaire (OPJ) qui irait à la mairie le jour du vote et la mettrait dans l'urne. Nous prévoyons aussi des dispositions permettant de vérifier l'identité de la personne, avec une photocopie de sa carte d'identité et de sa carte d'électeur.

**M. André Reichardt.** – Je soutiens totalement ces propositions, que j'avais déjà votées au printemps dernier, car elles ne sont pas nouvelles dans cette maison.

Pour autant, celles-ci ne suffiront pas à résoudre la totalité de la question de la sécurisation des élections régionales et départementales, notamment en ce qui concerne la campagne électorale. Vous vous disiez choqué, monsieur le rapporteur, qu'on parle d'un report des scrutins sans avoir préalablement évoqué leur sécurisation. Certes, mais il ne faut pas oublier la question de la campagne électorale, qui est, à mon sens, le vrai problème, et que ces amendements ne règlent pas.

**M. Éric Kerrouche.** – Je suis en accord avec vos propos, monsieur le rapporteur. Il n'est pas normal qu'il y ait une continuité de la vie sociale dans tous ses compartiments et qu'il y ait un « oubli » en ce qui concerne la vie démocratique. Il faut donc trouver un moyen alternatif de s'exprimer dans une période extraordinaire.

La solution proposée – le vote par correspondance « papier » – se développe de plus en plus et est de plus en plus populaire, même hors des périodes épidémiques. Mais elle ne concerne pas le déroulement de la campagne électorale elle-même. Pour cela, le Gouvernement pourrait trouver des moyens mais, avec la reprise successive des amendements que nous avons adoptés depuis les élections municipales, on constate que celui-ci refuse de réfléchir aux conditions du vote et de la campagne. C'est cela qui pose problème.

La vie doit s'adapter partout, y compris dans notre travail parlementaire, mais également pour les citoyens. Je regrette le silence du Gouvernement en la matière, alors que des solutions existent : par exemple, créer une plateforme en ligne qui reprendrait les propositions des différents candidats et des différentes listes. Ce qui manque, c'est la volonté du Gouvernement.

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Je suis bien d'accord. La législation comparée nous montre plutôt un recul des tentatives de vote par internet et un retour au vote par correspondance « papier ». Je vous signale une erreur de plume dans l'amendement 65 : le tribunal d'instance a disparu au bénéfice du tribunal judiciaire !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je comprends bien la problématique posée par la campagne électorale. Mais, dans la hiérarchie des priorités, où placer le curseur ? Oui, la campagne sera fortement affectée par les mesures prises pour combattre le virus. Plutôt qu'un report, je préfère des élections sécurisées, si elles peuvent l'être, avec une campagne pour laquelle il faudra faire preuve d'imagination, en utilisant d'autres moyens que les moyens habituels – qui d'ailleurs, dans les campagnes locales, donnent de moins en moins de résultats, les électeurs se rendant de moins en moins aux réunions publiques. Il faut maintenir le rythme des élections et la vie démocratique, quitte à organiser une campagne d'une nature différente.

*L'amendement COM-65 est adopté ; les amendements COM-15 et COM-17 rectifié bis deviennent sans objet.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-16 rectifié est satisfait par mon amendement sur le vote par correspondance.

**M. Éric Kerrouche.** – Je ne le pense pas.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Il présente en outre un inconvénient : si l'état d'urgence sanitaire était levé quelques jours avant le vote, alors que des électeurs ont déjà envoyé leur pli, nous serions dans l'embarras.

**M. Éric Kerrouche.** – Je vais revoir la rédaction de l'amendement en vue de la séance publique.

*L'amendement COM-16 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement COM-21 autorise le vote par correspondance pour les prochaines élections consulaires des Français de l'étranger. Avis favorable.

*L'amendement COM-21 est adopté.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup></b>			
Mme de LA GONTRIE	39 rect.	Débat au Parlement dans les 5 jours suivant la déclaration de l'EUS.	<b>Rejeté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> Prolongation de l'état d'urgence sanitaire</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	41	Réduction de la durée de la prolongation de l'EUS	<b>Adopté</b>
Mme de LA GONTRIE	24	Réduction de la durée de la prolongation de l'EUS	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	42	Modification du régime de l'EUS	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	43	Autorisation du Parlement pour prolonger le confinement au-delà de 12 jours	<b>Retiré</b>
<b>Article 2 Prolongation du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	44	Suppression de l'article 2	<b>Adopté</b>
Mme Valérie BOYER	8	Suppression de l'article 2	<b>Adopté</b>
Mme de LA GONTRIE	25	Suppression de l'article 2	<b>Adopté</b>
Mme de LA GONTRIE	27 rect.	Réduction de la durée de prolongation du régime transitoire de l'état d'urgence sanitaire	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Valérie BOYER	9	Réduction de la durée de prolongation du régime transitoire de l'état d'urgence sanitaire	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme de LA GONTRIE	26	Réduction de la durée de prolongation du régime transitoire de l'état d'urgence sanitaire	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme de LA GONTRIE	28	Suppression de la possibilité d'interdire la circulation des personnes et des véhicules	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme de LA GONTRIE	29	Suppression de la possibilité de fermer des catégories d'ERP pendant le régime de sortie de l'EUS.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. LECONTE	31	Dérogation à l'obligation de présenter le résultat d'un test virologique à l'embarquement dans un avion pour le retour d'un ressortissant français sur le territoire national	<b>Satisfait ou sans objet</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Articles additionnels après l'article 2</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	45	Transmission des avis du comité scientifique Covid-19	<b>Adopté</b>
Mme de LA GONTRIE	38 rect.	Transmission des avis du comité scientifique Covid-19	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b> <b>Gestion des fichiers pour lutter contre l'épidémie</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	46	Fixation au 31 janvier 2021 du terme de l'autorisation du déploiement des fichiers de lutte contre l'épidémie	<b>Adopté</b>
Mme de LA GONTRIE	37	Fixation au 31 janvier 2021 du terme de l'autorisation du déploiement des fichiers de lutte contre l'épidémie	<b>Adopté</b>
Mme de LA GONTRIE	36	Fixation au 31 janvier 2021 du terme de l'autorisation du déploiement des fichiers de lutte contre l'épidémie	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	47	Fixation par décret de la liste limitative de données pouvant être collectées en vue du suivi épidémiologique et de la recherche sur le virus	<b>Adopté</b>
Mme Valérie BOYER	10	Publication d'un rapport hebdomadaire sur les statistiques et l'efficacité de l'application « Tous Anti Covid »	<b>Retiré</b>
<b>Articles additionnels après l'article 3</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	48	Dérogations applicables devant les juridictions judiciaires non pénales et les juridictions administratives	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	66	Organisation matérielle des cours d'assise	<b>Adopté</b>
Mme de LA GONTRIE	30	Demande de rapport sur la situation sanitaire des personnes privées de liberté	<b>Rejeté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	49	Recrutement dans les armées	<b>Adopté</b>
M. MOUILLER	3 rect. <i>ter</i>	Fonctionnement des établissements et services médico-sociaux	<b>Adopté</b>
M. MOUILLER	4 rect. <i>ter</i>	Maintien des droits et prestations pour les personnes en situation de handicap	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	64	Assouplissement des modalités de réunion et des conditions de délibération des collectivités territoriales	<b>Adopté</b>
Mme VÉRIEN	22	Possibilité pour les collectivités territoriales de modifier leur lieu de réunion si leur lieu habituel ne permet pas le respect des règles sanitaires en vigueur	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme VÉRIEN	23	Possibilité pour les collectivités territoriales de restreindre le public autorisé à assister aux réunions de l'organe délibérant	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme GATEL	40	Report des transferts des compétences « plan local d'urbanisme » et « organisation de la mobilité » aux communautés de communes ou communautés d'agglomération	<b>Adopté</b>
Mme PUISSAT	19 rect.	Compensation de la perte de revenus des salariés placés en position d'activité partielle et maintien de la couverture complémentaire	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PUISSAT	20 <i>rect.</i>	Recours à la visioconférence pour la consultation des instances représentatives du personnel	Adopté
<b>M. BAS, rapporteur</b>	67	Délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales	Adopté
Mme CONWAY-MOURET	6 <i>rect.</i>	Adaptation des règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales et entités de droit privé	Satisfait ou sans objet
Mme CONWAY-MOURET	7 <i>rect.</i>	Adaptation des règles comptables applicables aux personnes morales de droit privé	Rejeté
<b>M. BAS, rapporteur</b>	68	Droit applicable aux entreprises en difficulté	Adopté
<b>M. BAS, rapporteur</b>	69	Contrat de vente d'un voyage	Adopté
Mme PERROT	1	Champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports (ART)	Adopté

**Article 4**  
**Diverses habilitations à légiférer par ordonnances**

Mme de LA GONTRIE	33	Suppression de l'article 4	Rejeté
Mme Valérie BOYER	11	Suppression d'habilitations à légiférer par ordonnances	Rejeté
<b>M. BAS, rapporteur</b>	50	Réduction du délai des habilitations à légiférer par ordonnances	Adopté
<b>M. BAS, rapporteur</b>	51	Restriction du pouvoir d'adaptation des ordonnances	Adopté
<b>M. BAS, rapporteur</b>	53	Restriction du périmètre des habilitations	Adopté
Mme Valérie BOYER	12	Suppression d'une habilitation sur la justice	Satisfait ou sans objet
<b>M. BAS, rapporteur</b>	52	Restriction de l'habilitation sur la commande publique	Adopté
<b>M. BAS, rapporteur</b>	54	Suppression d'une habilitation inopérante	Adopté
<b>M. BAS, rapporteur</b>	55	Habilitation pour les créances salariales des salariés d'une entreprise en liquidation	Adopté
<b>M. BAS, rapporteur</b>	56	Suppression de deux habilitations devenues sans objet	Adopté
<b>M. BAS, rapporteur</b>	58	Restriction du périmètre des habilitations	Adopté
<b>M. BAS, rapporteur</b>	57	Restriction du pouvoir d'adaptation des ordonnances	Adopté
Mme PERROT	2	Coordination	Adopté
Mme de LA GONTRIE	35	Suppression d'une habilitation sur le fonctionnement des hôpitaux	Rejeté
<b>M. BAS, rapporteur</b>	59	Maintien des consultations obligatoires	Adopté
Mme de LA GONTRIE	34	Maintien des obligations de consultation	Adopté
Mme Valérie BOYER	13	Délai de 15 jours pour effectuer les consultations préalables	Satisfait ou sans objet
<b>M. LECONTE</b>	32	Échéance des dispositions législatives prises par ordonnances 6 mois après le terme de l'EUS	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 6</b> <b>Protection des petites entreprises affectées par la crise</b>			
<b>M. BAS, rapporteur</b>	60	Précision	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	61	Possibilité pour un bailleur de pratiquer des mesures conservatoires à l'encontre d'une petite entreprise avec l'accord du juge	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	62	Interdiction des coupures d'électricité, de gaz et d'eau aux petites entreprises dont l'activité est affectée par une mesure de police prise sur le fondement de l'état d'urgence	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	63	Protection des petites entreprises depuis l'entrée en vigueur de l'état d'urgence et jusqu'à deux mois après sa cessation	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 7</b>			
Mme DEROMEDI	18 rect. <i>ter</i>	Dérogation à la comparution physique des parties devant le notaire	<b>Adopté</b>
M. KAROUTCHI	5 rect. <i>ter</i>	Déplafonnement des durées d'activité des réservistes fonctionnaires	<b>Adopté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	70	Limitation de l'application de l'amendement 5 rect. <i>ter</i> à la période de l'état d'urgence sanitaire déclaré en application de la présente loi	<b>Adopté</b>
Mme Valérie BOYER	14	Rapport sur la tenue des élections régionales et départementales de mars 2021	<b>Rejeté</b>
<b>M. BAS, rapporteur</b>	65	Sécurisation des élections régionales et départementales	<b>Adopté</b>
M. KERROUCHE	15	Vote par correspondance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. KERROUCHE	17 rect. <i>bis</i>	Procurations électorales	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. KERROUCHE	16 rect.	Vote par correspondance pendant l'état d'urgence sanitaire	<b>Rejeté</b>
M. LECONTE	21	Vote par correspondance pour les prochaines élections consulaires	<b>Adopté</b>

*La réunion est close à 16 h 55.*

### **Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne M. Stéphane Le Rudulier rapporteur sur la proposition de loi n° 592 (2019-2020) tendant à adapter les règles de passation des marchés publics locaux aux conséquences de la crise sanitaire, présentée par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues.*

## **Projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution - Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – Alors que nous examinions la semaine dernière une réforme d'ampleur du droit des collectivités territoriales, au travers des propositions de loi organique et constitutionnelle issues des cinquante propositions formulées par le groupe de travail œcuménique constitué sur l'initiative du président du Sénat, qui visait à donner un nouvel élan aux libertés locales et à consacrer la pleine reconnaissance des responsabilités locales, le Gouvernement nous présente aujourd'hui un texte au souffle court, si je puis dire. Il s'agit de simplifier le recours aux expérimentations locales et de prévoir explicitement de nouvelles issues au terme de l'expérimentation.

Le droit français a progressivement fait une place assez large aux expérimentations. Ce n'est toutefois qu'en 2003, après la révision constitutionnelle, que le législateur a pu permettre aux collectivités territoriales de déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités – une durée de cinq ans, renouvelable une fois, pour une durée maximale de trois ans –, aux dispositions législatives ou règlementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Cette forme d'expérimentation, que nous appellerons les expérimentations locales, est désormais inscrite au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Les modalités de ces expérimentations ont été précisées par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, dont les dispositions ont été codifiées dans le code général des collectivités territoriales. Toutefois, cette forme d'expérimentation n'a pas prospéré. Comme nous l'indiquions la semaine dernière, seules quatre expérimentations ont été menées sur cette base. L'expérimentation concernant la répartition des fonds non affectés de la taxe d'apprentissage a été abandonnée, à la suite de la réforme de l'apprentissage ; celles qui concernent le revenu de solidarité active (RSA), la tarification sociale de l'eau et l'accès à l'apprentissage jusqu'à trente ans ont été généralisées avant même leur évaluation.

Ce faible recours aux expérimentations locales s'explique notamment par un cadre excessivement contraignant. C'est ce qu'a relevé le Conseil d'État dans une étude sur les expérimentations, qu'il a rendu publique en octobre dernier, adressant deux reproches : la procédure est trop lourde, et les issues des expérimentations sont binaires, avec une généralisation à l'ensemble des collectivités ou un abandon. Pour notre part, nous y ajouterons un troisième reproche : l'évaluation de ces expérimentations est lacunaire.

En ce qui concerne la procédure tout d'abord, pas moins de sept étapes sont nécessaires pour qu'une expérimentation locale soit lancée. La loi autorise une expérimentation ; l'organe délibérant de la collectivité prend une délibération pour demander à bénéficier de l'expérimentation ; la délibération est transmise au préfet, qui la transmet alors au Gouvernement assortie de ses observations, et le Gouvernement vérifie que la collectivité remplit les conditions de participation à l'expérimentation. Le Gouvernement fixe alors par décret la liste des collectivités autorisées à participer à l'expérimentation, lesquelles peuvent prendre des actes dérogatoires. Ceux-ci sont transmis au préfet, qui les transmet au Gouvernement afin qu'ils soient publiés au *Journal officiel*, et ils peuvent alors enfin entrer en vigueur.

Le Gouvernement propose donc en premier lieu de simplifier les conditions de participation à l'expérimentation. Toute collectivité entrant dans le champ d'application de l'expérimentation pourra décider d'y participer, par délibération motivée. Cette délibération, dont la légalité sera vérifiée par le préfet, sera publiée au *Journal officiel* à titre informatif. Il prévoit en second lieu de rapprocher le régime juridique des actes pris pendant l'expérimentation du droit commun. Ces actes seront contrôlés au titre du contrôle de légalité dans les conditions de droit commun, et la publication au *Journal officiel* ne sera plus nécessaire à leur entrée en vigueur, mais sera réalisée à titre informatif. Ces mesures constituent une véritable simplification de la procédure.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Le second facteur expliquant le faible recours aux expérimentations locales est, selon le Conseil d'État, leur issue binaire. La loi organique prévoit en effet que la mesure testée est soit généralisée, soit abandonnée. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement propose de préciser que l'expérimentation peut également aboutir au maintien des mesures prises à titre expérimental dans les collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation, ou dans certaines d'entre elles, et à leur extension à d'autres collectivités territoriales, et que la loi peut aussi modifier les dispositions régissant l'exercice de la compétence ayant fait l'objet de l'expérimentation. La possibilité d'abandonner l'expérimentation ne sera toutefois plus explicitement mentionnée.

L'ajout des issues possibles aux expérimentations dans la loi organique permet sans doute de clarifier les possibilités dont dispose le législateur au terme d'une expérimentation. Cet ajout n'a cependant que peu de portée en droit. Le législateur, en effet, peut déjà, dans le cadre actuel de l'expérimentation, modifier dans la loi les dispositions qui régissent l'exercice de la compétence ayant fait l'objet de l'expérimentation pour laisser davantage de marge de manœuvre aux collectivités. De même, et sans révision constitutionnelle, la pérennisation de l'expérimentation dans une partie seulement des collectivités ne pourra se faire que dans le respect du principe d'égalité. Une différence de situation objective devra justifier une différence pérenne de traitement. L'ajout de cette issue au niveau organique ne permet donc pas, comme le présente parfois le Gouvernement, une différenciation par une pérennisation des expérimentations sur une partie seulement du territoire sur la base de la volonté de chacune des collectivités.

Aussi, nous vous proposerons de préciser que cette pérennisation « partielle » ne peut se faire que dans le respect du principe d'égalité, afin d'expliciter la portée de cet ajout dans le cadre constitutionnel actuel.

Nous vous proposerons également, comme notre collègue Kerrouche, de maintenir l'abandon parmi les issues possibles de l'expérimentation. Nous pourrions toutefois corriger une anomalie de la loi organique actuelle, en prévoyant que le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi visant à l'abandon de l'expérimentation n'aura pas pour effet de proroger l'expérimentation au-delà du terme prévu par la loi autorisant l'expérimentation.

Enfin, l'évaluation des expérimentations locales est aujourd'hui déficiente, nous l'avons souligné à plusieurs reprises. La loi organique prévoit pourtant deux types de rapport évaluatif : un rapport final réalisant une évaluation de l'expérimentation. Sur les quatre expérimentations menées sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, une seule a fait l'objet d'une évaluation, qui a été rendue publique un mois après sa pérennisation. Est également prévu un rapport annuel du Gouvernement au Parlement qui permet d'effectuer un suivi annuel des demandes d'expérimentation et des entrées dans les

expérimentations en cours. Or, depuis 2003, celui-ci n'a jamais été rendu. Le Gouvernement propose donc, dans son projet de loi organique, de le supprimer.

Nous sommes quant à nous convaincus que l'évaluation est consubstantielle à l'expérimentation. Elle seule permet au législateur de définir, en connaissance de cause, les suites à donner à une expérimentation. C'est pour cette raison que nous vous proposerons de consacrer trois moments d'évaluation, conformément aux recommandations du Conseil d'État : une évaluation finale, une évaluation intermédiaire et un suivi annuel. L'évaluation finale actuellement en vigueur serait ainsi complétée par une évaluation intermédiaire, réalisée à mi-parcours pour chacune des expérimentations. Chaque année, le Gouvernement devrait également remettre au Parlement un rapport indiquant, d'une part, les collectivités ayant décidé de participer à une expérimentation locale et, d'autre part, les demandes d'expérimentations formulées par les collectivités.

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – Vous l'aurez compris, le projet de loi organique que nous examinons aujourd'hui a le souffle court, mais nous y sommes favorables, car les expérimentations locales constituent un outil essentiel de nature à atteindre l'objectif d'adaptation du droit aux réalités locales, que nous défendons ardemment. Par ailleurs, les dispositions prévues apportent des ajustements à la procédure retenue afin d'en faciliter le recours. Il faut toutefois le souligner, ce projet de loi organique ne permettra pas une différenciation accrue par rapport à ce qui est aujourd'hui possible.

Cependant, la mise en place de guichets uniques et d'appels à projets afin que l'ensemble des collectivités puissent exprimer leurs demandes d'expérimentations nous semble une idée intéressante. C'est un premier signe d'une culture ascendante, qui permettra sans doute de définir des politiques publiques mieux adaptées aux réalités territoriales et de cultiver un principe qui nous est cher, celui de la subsidiarité. Cette mesure ne relève pas d'une disposition que nous pourrions inscrire dans la loi organique, mais nous serons attentifs à ce que le Gouvernement mène à bien ce projet, et nous ne pouvons à ce stade que l'encourager à progresser avec plus de détermination et d'ambition.

**M. Éric Kerrouche.** – Je n'y mettrai pas les formes : il ne sera pas difficile de voter ce texte dans la mesure où il n'a pas d'ambition. Le Gouvernement tente des adaptations, car il n'y aura pas de réforme constitutionnelle pendant ce quinquennat. En effet, la loi Engagement et proximité, qui devait initialement ne porter que sur le statut de l'élu, a été une loi corrective. De plus, la loi 3D – décentralisation, différenciation, déconcentration – est retardée. Le projet de loi organique qui nous est présenté donne à penser que le Gouvernement nous fait patienter. Même si la simplification procédurale des expérimentations est utile et bienvenue, je vois mal comment elle pourrait changer radicalement les choses, et je ne suis pas certain qu'elle modifie fondamentalement le rapport à la décentralisation.

Je note un décalage entre le discours gouvernemental sur les territoires et les actes. C'est ce même gouvernement qui a refusé à l'Assemblée nationale l'expérimentation du revenu de base portée par quatorze départements. Le plan de relance est extrêmement centralisateur, les collectivités n'ayant que la possibilité d'abonder des crédits d'État décidés par le préfet. Ce texte illustre un art pauvre.

**Mme Dominique Vérien.** – Merci pour votre rapport qui nous éclaire, notamment sur les limites du projet de loi organique. Si l'expérimentation est la bienvenue, la

différenciation que nous appelons de nos vœux n'est pas encore à l'ordre du jour. Il nous faut attendre la loi 3D et un hypothétique volet constitutionnel.

Il est bon de favoriser les expérimentations pour voir si nous sommes prêts à une réelle différenciation, mais les petites collectivités n'ont pas l'ingénierie suffisante pour pouvoir les conduire. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) pourra-t-elle les aider ? Encore faut-il que les services départementaux de l'Etat se développent... Même le programme « Petites villes de demain » risque d'être difficile à mettre en œuvre.

La première étape qui nous est ici proposée devra être accompagnée en pratique.

**Mme Cécile Cukierman.** – Ce texte fait débat au sein de notre groupe. Les premiers articles du projet de loi organique visent à simplifier la procédure. Pourquoi pas, dirais-je, mais la capacité des collectivités à se saisir des expérimentations dépasse la simple question de la simplification.

Au travers de l'article 5, le Gouvernement veut supprimer l'obligation de transmission d'un rapport au Parlement. Or, si l'on veut inscrire l'expérimentation dans le cadre républicain, il est indispensable d'en maintenir l'évaluation et le suivi.

Quant à l'article 6, auquel nous nous opposerons, il ouvre la voie non pas simplement à une différenciation, mais à une inégalité des collectivités territoriales. Aujourd'hui, toutes les collectivités territoriales ne sont pas à égalité pour accéder aux expérimentations ; elles ne le seront pas plus demain pour les pérenniser ou non. Je ne sais pas si l'on peut attendre de l'ANCT quelque aide en la matière, mais, personnellement, je n'y crois pas. Elle sera dans l'incapacité d'apporter l'ingénierie technique qui manque cruellement à un certain nombre de collectivités.

On risque à terme d'accroître les inégalités territoriales : les lois opposent de plus en plus les métropoles aux petites collectivités. Nous ne voterons pas ce projet de loi organique.

**M. Alain Richard.** – Je veux saluer le travail de nos deux rapporteurs. J'apprécie l'objet de ce projet de loi organique, qui permet de développer davantage l'expérimentation pouvant déboucher sur une différenciation conforme à la Constitution. Permettez-moi d'en rappeler les termes, la différenciation est possible « sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ». Certains disent qu'il faut aller plus loin, mais cela signifie-t-il qu'il faudrait alors toucher à cette condition de base ? La discussion que nous avons eue il y a quinze jours nous a conduits à nous opposer au principe d'égalité devant le suffrage. Pour ma part, je suis favorable à la différenciation administrative, mais la différenciation sur le fond des droits des citoyens ou de ceux qui leur sont applicables est une impasse et, permettez-moi cette audace, elle n'est pas, à mon avis, fortement demandée par les collectivités territoriales.

Ce texte est de nature à faciliter les demandes d'expérimentations ; nous verrons si nombre d'entre elles porteront sur une variété des droits des citoyens, comme la possibilité d'avoir un RSA à deux vitesses, comme le propose notre collègue Éric Kerrouche.

**M. Éric Kerrouche.** – Non.

**M. Alain Richard.** – Mais si. Il y a là, me semble-t-il, une limite sur laquelle nous devons nous prononcer. J'estime, pour ma part, qu'elle ne doit pas être franchie.

Nous allons assister à une différenciation des modalités, mais pas des finalités de l'action administrative des collectivités territoriales. Si nous diffusons, par des propos trop enthousiastes, l'illusion auprès des élus locaux que l'on peut tout faire au nom de la différenciation, ceux-ci connaîtront des désillusions.

**M. André Reichardt.** – Je remercie les rapporteurs de leur excellent travail. Ce texte a le souffle court en effet. Nous pouvons nous satisfaire de la simplification de la procédure. En revanche, permettez à l'Alsacien que je suis de vous dire que le compte n'y est pas pour ce qui concerne la différenciation.

Certes, tout n'est pas possible en matière de différenciation, mais quand même... Dans l'attente du fameux projet 3D, qui sera peut-être déposé en janvier prochain ou au premier semestre à tout le moins, ce texte est un pis-aller. J'ai eu l'outrecuidance de penser que peut-être la collectivité européenne d'Alsace pourrait en bénéficier en attendant des jours meilleurs. Le Gouvernement va mettre en place un appel à projets... On pourrait quasiment parler d'appel d'offres ? *Quid* de la différenciation ? L'Alsace souhaite l'inverse : qu'une collectivité locale puisse faire acte de différenciation, dans des conditions déterminées certes, et mettre en œuvre une expérimentation. D'où ma grande déception.

Nous ne ferons pas la fine bouche : ne serait-ce qu'au regard de la simplification, ce texte mérite d'être mis en œuvre. Mais il serait bon que l'on retrouve du souffle à la sortie de cette crise sanitaire afin que puisse être mise en place une véritable différenciation. Vous l'avez compris, l'Alsace l'attend.

**M. Éric Kerrouche.** – Je reviendrai sur les propos d'Alain Richard. On peut concevoir qu'il s'agit d'un bon texte parce qu'il n'a pas d'ambition, en s'abritant de manière jacobine derrière la Constitution... C'est une façon de voir les choses.

Sur la différenciation, arrêtons de nous mentir. Les différenciations existent déjà. Il y a autant de politiques publiques qu'il y a de communes. Comme l'a relevé Cécile Cukierman, la différence de moyens ou d'expertise ne doit pas être à l'origine de la différenciation ; là est le vrai problème.

Revenons sur les aides économiques apportées aux entreprises, monsieur Richard. Comme on fait appel au pouvoir réglementaire de chacune des régions pour les mettre en œuvre, il y a autant de régimes d'aides économiques que de régions. Pour autant, cela signifie-t-il que notre pays ne fonctionne pas ? Non, c'est simplement une conception différente de la liberté des territoires.

**Mme Cécile Cukierman.** – La différence est consubstantielle à toute société. Nous sommes pour la libre administration des collectivités territoriales. À l'issue des élections, les politiques menées par les majorités en place sont différentes les unes des autres ; nous ne remettons pas ce principe en question. Mais la loi va leur donner demain des prérogatives législatives et réglementaires pour accélérer leurs capacités à apporter des réponses sur leur territoire. Dans une vision progressiste de l'action publique, la résorption des inégalités demeure un défi. Oui, il y a des pauvres, mais mon combat politique est d'essayer de résorber ces inégalités. Oui, des différences existent, mais l'article 6 va-t-il ou non aggraver les inégalités ? Je ne puis m'en satisfaire s'il les aggrave, et je suis convaincue que tel sera le cas. Il est en tout cas de nature à renforcer le sentiment d'inégalité des élus, selon qu'ils sont en zone métropolitaine ou dans un territoire riche ou pas.

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – Nous avons un vrai débat sur la différenciation. Pour certains la différenciation serait une rupture de l'égalité, de l'unité républicaine ou encore un encouragement à la compétition entre territoires. Nous devrons nous accorder sur la définition de ce qu'est la différenciation.

Dès lors que l'on croit à un principe d'égalité de droits et de libertés, les moyens doivent être différenciés pour permettre d'atteindre cet objectif d'égalité. Avec les territoires d'outre-mer et la collectivité européenne d'Alsace, notre pays a une grande culture de la différenciation, à ceci près que nous ne pouvons aujourd'hui y répondre qu'en cultivant un droit d'exception.

On parle de l'égalité d'accès à la différenciation. Mesurons le besoin de différenciation selon les niveaux de collectivités. La mise en place de l'appel à projets paraît être une solution très positive, mais elle peut être très compliquée pour les petites collectivités – soyons vigilants. Monsieur Richard, nous avons été plus ambitieux en disant que la différenciation devait être plus naturelle pour servir un principe d'égalité de droits et de libertés. Il faut toucher avec précaution et légèreté, mais pertinence, à la Constitution.

La simplification de la procédure proposée par le Gouvernement va faciliter le parcours de l'expérimentation, mais le degré d'appétence des collectivités reste une inconnue.

La collectivité européenne d'Alsace est un premier pas intéressant, mais nous devons aller plus loin.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Sur la forme, je souscris à vos propos, ce texte manque de souffle ou, à tout le moins, son ambition est relativement limitée : sa seule vertu est de simplifier la procédure des expérimentations. Je ne crois pas qu'il faille ici parler de différenciation, car il l'élude totalement.

La question de l'ingénierie des collectivités est un véritable sujet. N'y voyez pas malice, mais je ne suis pas sûr que l'ANCT apportera une réponse satisfaisante aux plus petites collectivités ou à certains départements.

Les associations d'élus que nous avons auditionnées ne nous ont, en effet, pas fait part d'une grande appétence pour les expérimentations, qui plus est pour la différenciation. Lorsque les collectivités sont en demande, elles le font savoir ouvertement ; j'en veux pour preuve l'Alsace ou d'autres territoires. Selon l'Assemblée des départements de France, le Doubs souhaiterait travailler notamment sur la question du logement.

La question des rapports est importante. Si nous devions définir chacun ce que nous entendons par expérimentation et différenciation, il y aurait autant de réponses que de sénateurs. Nous devons avancer sur ce point ; les rapports pourraient y contribuer.

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi organique.

Pour un texte organique, le Conseil constitutionnel utilise deux critères cumulatifs : il considère comme « cavalier » toute disposition qui, d'une part, ne présente pas de lien, même indirect, avec le texte initial et qui, d'autre part, est prise sur un fondement constitutionnel différent.

En l'espèce, le périmètre du texte comprend toute disposition prise sur le fondement de l'article 72 de la Constitution et visant à modifier le droit applicable aux expérimentations réalisées sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 2*

*L'amendement rédactionnel COM-4 est adopté.*

### *Article 4*

*L'amendement rédactionnel COM-5 est adopté.*

### *Article 5*

**Mme Cécile Cukierman.** – Je retire l'amendement COM-1 au profit de l'amendement COM-6 de nos rapporteurs.

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – L'adoption de celui-ci rendrait sans objet votre amendement COM-3, monsieur Kerrouche. Pourriez-vous nous préciser quels organismes vous souhaiteriez voir participer à l'évaluation des expérimentations ?

**M. Éric Kerrouche.** – Il s'agirait d'organismes publics indépendants, par exemple universitaires, de manière que cette évaluation ne soit pas laissée au seul Gouvernement ; elle doit être extérieure.

*L'amendement COM-1 est retiré.*

*L'amendement COM-6 est adopté ; l'amendement COM-3 devient sans objet.*

### *Article 6*

*L'amendement COM-7 est adopté ; l'amendement COM-2 devient sans objet.*

### *Article 7*

*L'amendement de coordination COM-8 est adopté.*

*Le projet de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 2</b>			
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	4	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 4</b>			
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	5	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b>			
Mme CUKIERMAN	1	Suppression de l'article	<b>Retiré</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	6	Institution d'une évaluation intermédiaire des expérimentations locales - maintien du rapport annuel du Gouvernement au Parlement, qui présenterait les collectivités ayant décidé de participer à une expérimentation ainsi que les demandes d'expérimentation formulées par les collectivités territoriales	<b>Adopté</b>
M. KERROUCHE	3	Participation d'un organisme public indépendant à l'évaluation des expérimentations - renforcement du rapport annuel du Gouvernement au Parlement	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 6</b>			
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	7	Pérennisation des expérimentations dans le respect du principe d'égalité - maintien de l'abandon parmi les issues possibles d'une expérimentation	<b>Adopté</b>
M. KERROUCHE	2	Maintien de l'abandon parmi les issues possibles d'une expérimentation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 7</b>			
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	8	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>

*La réunion est close à 10 h 15.*

**Jeudi 29 octobre 2020**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 18 h 25.*

**Projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire - Examen des amendements au texte de la commission (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 19 h 10*



## COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**Jeudi 22 octobre 2020**

- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

### **Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 22 octobre 2020.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente, de M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président, de M. Didier Paris, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et de M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure.*

**Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente.** – Mes chers collègues, après trente commissions mixtes paritaires accomplies avec mon homologue Philippe Bas, j'ai le plaisir d'accueillir François-Noël Buffet en tant que nouveau président de la commission des lois du Sénat. Nous n'allons probablement pas atteindre ce chiffre d'ici la fin de cette législature mais je forme le vœu que nous améliorions encore le taux de succès des commissions mixtes paritaires, déjà élevé puisqu'il avoisine les 75 %.

L'objet initial du projet de loi pour lequel nous sommes réunis ce matin est très ciblé : il s'agit de proroger la durée d'application de certaines dispositions de la loi du 30 octobre 2017, dite loi SILT, et de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

**M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Nous sommes aujourd'hui réunis pour tenter de trouver un accord sur le projet de loi prorogeant diverses dispositions du code de la sécurité intérieure.

Le législateur a adopté, en 2017, plusieurs dispositifs de lutte contre le terrorisme, à titre temporaire. L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi visait à les proroger, pour une durée d'un an, ramenée à sept mois par l'Assemblée nationale. Quatre types de mesures sont concernés : les périmètres de protection, pour assurer la sécurité des grands événements, la fermeture des lieux de culte, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) et les visites domiciliaires.

Dans le cadre d'une mission de contrôle et de suivi mise en place par la commission des lois du Sénat, j'ai rédigé deux rapports de bilan de l'application de ces mesures, à l'issue de nombreuses auditions et de plusieurs déplacements. Je sais que l'Assemblée nationale a également beaucoup travaillé sur la question : vous avez porté, Madame la présidente, une proposition de loi relative aux mesures de sûreté applicables aux personnes condamnées pour terrorisme, hélas censurée par le Conseil constitutionnel en août dernier.

Je suis convaincu que chacun partage l'objectif de doter nos services de renseignement des moyens et des outils nécessaires pour lutter efficacement contre le terrorisme, notamment dans le contexte actuel marqué par l'assassinat tragique, la semaine dernière, de Samuel Paty.

Concernant l'article 2 relatif à de la technique de renseignement dite de l'algorithme, nos deux assemblées convergent sur la nécessité de prolonger la phase d'expérimentation, dans la perspective d'un débat parlementaire plus large sur la réforme de la loi renseignement, que nous attendons l'année prochaine. C'est également la position de la commission de la des affaires étrangères et de la défense du Sénat, qui s'est saisie pour avis de ce projet de loi. L'Assemblée nationale avait souhaité réduire de douze à sept mois la durée de la prorogation et la commission des lois du Sénat avait voté cet article sans modification.

Cependant, la décision rendue par la Cour de justice de l'Union européenne le 6 octobre dernier soulève quelques interrogations quant à la durée de conservation généralisée des données de connexion. Le Sénat, en séance publique, a finalement décidé de suivre le souhait du Gouvernement de disposer de davantage de temps pour tirer les conséquences juridiques de cette décision. Nous pouvons donc aisément parvenir à un accord sur l'article 2.

En revanche, pour des raisons de forme et de méthode, le Sénat n'a pas suivi la position du Gouvernement et de l'Assemblée nationale sur les articles 1<sup>er</sup> et 3. Le débat sur la nécessité de pérenniser ou non les dispositions de la loi SILT aurait normalement dû se tenir au cours de l'année 2020. L'Assemblée nationale comme le Sénat ont d'ailleurs travaillé dès le premier trimestre 2020 sur ce sujet. Nous avons, au Sénat, formulé des propositions d'évolution, pour répondre aux besoins exprimés par la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), le ministère de l'intérieur, les juges de la liberté et de la détention ainsi que le parquet antiterroriste.

Compte tenu de ces travaux préparatoires, il aurait été envisageable de régler cette question avant le 31 décembre 2020. Le Sénat a donc proposé, à l'article 1<sup>er</sup>, de pérenniser les dispositions de la loi SILT. Bien qu'il ne faille pas légitimer dans l'émotion, le contexte actuel doit rassembler l'essentiel des forces républicaines de la nation afin de lutter efficacement contre le terrorisme. Il n'y a pas de temps à perdre pour pérenniser des mesures unanimement saluées pour leur efficacité, et que nous avons par ailleurs souhaité renforcer, à l'image de la fermeture des lieux de culte. Je souligne, en effet, que le prosélytisme n'est pas circonscrit aux lieux où s'exerce le culte : il peut se développer dans des salles de sport ou des librairies religieuses, par exemple.

Le Sénat a également complété le dispositif relatif aux saisies informatiques lors des visites domiciliaires afin de répondre aux demandes des services opérationnels. Nous avons également souhaité renforcer la concertation entre les autorités administratives et judiciaires afin d'assurer une meilleure articulation des MICAS avec les mesures judiciaires, en particulier les mesures de contrôle judiciaire.

Je me suis entretenu sur ce sujet avec le rapporteur pour l'Assemblée nationale, Didier Paris, avec lequel j'ai d'excellentes relations. Le Sénat pense qu'il faut pérenniser dès à présent ces mesures alors que l'Assemblée nationale souhaite d'abord avoir un débat de fond en la matière. Nous ne pourrons probablement pas surmonter cette difficulté. Ce sujet sera de toute façon examiné en nouvelle lecture au mois de décembre puisque l'expiration des mesures est fixée au 31 décembre 2020.

**M. Didier Paris, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je remercie mon collègue Marc-Philippe Daubresse pour la qualité des échanges que nous avons eus au cours des derniers jours. Le désaccord relève d'une question de méthode et non de fond. Nous partageons tous le même objectif, lutter efficacement contre le terrorisme.

L'Assemblée nationale souhaite avoir un débat de fond sur les mesures de la loi SILT. Ce débat n'a pas eu lieu. Seule une prorogation a été décidée. De même, sur l'article 2, la décision de la Cour de justice suppose un véritable approfondissement, ce qui ne semble pas envisageable dans les délais impartis.

La prolongation de la mesure relative à l'utilisation des algorithmes à la fin du mois de décembre 2021 ne soulève pas de difficulté. Une approche similaire pourrait être adoptée sur l'article 1<sup>er</sup>, à condition de ne pas modifier l'équilibre trouvé par l'Assemblée nationale. Dans une perspective de rapprochement avec le Sénat, nous pourrions être favorables à une date identique pour l'ensemble des mesures. Pour autant, nos discussions ont montré que cette voie n'était pas suffisante pour garantir un accord entre nos deux assemblées.

Il est nécessaire de mener un débat de fond sur l'ensemble de ces mesures, qui présentent un certain degré de complexité et pourraient donc être améliorées. N'ayant pas trouvé d'accord sur toutes les dispositions, il n'y a donc, hélas, d'accord sur rien, ce qui implique par conséquent l'échec de cette commission mixte paritaire.

**M. Jean-Yves Leconte, sénateur.** – Dans le contexte actuel, il est dommage de ne pas arriver à un compromis. Comme je l'ai souligné lors de la discussion générale au Sénat, je trouve paradoxalement que sur l'article 2, alors que nous pourrions faire des simplifications ou prévoir des compléments dans la loi sur le renseignement – car ces mesures ne sont pas affectées par la décision de la Cour de justice de l'Union européenne –, le rapporteur n'ait pas choisi cette voie et accepte simplement la prorogation. En revanche, il a profondément changé le texte de l'article 1<sup>er</sup>.

Nous avons voté contre ces évolutions car nous sommes profondément attachés au maintien d'un contrôle parlementaire sur ces mesures. Certes, ce contrôle n'a été validé par le Conseil constitutionnel que pour des mesures provisoires mais cela ne change rien au fait qu'elles sont particulièrement intrusives. Il est regrettable que l'article 1<sup>er</sup>, tel qu'adopté par le Sénat, y mette fin.

Il était donc possible soit de modifier le texte en maintenant ce contrôle parlementaire renforcé, soit de se borner à une prorogation. Le rapporteur du Sénat a adopté une démarche différente, ce que nous avons regretté. Mais de votre côté, vous pourriez accepter les évolutions proposées dès lors qu'on maintient un contrôle approfondi.

**Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente.** – Je voudrais rappeler ce qu'était l'essence de la loi SILT.

En 2017, nous avons tous considéré que pour sortir de l'état d'urgence, il fallait maintenir un certain niveau de sécurité : nous avons, par conséquent, adopté les articles 1<sup>er</sup> à 4 relatifs aux périmètres de sécurité, à la fermeture des lieux de culte, aux MICAS et aux visites domiciliaires. Ce faisant, nous avons décidé de mettre en place un contrôle parlementaire renforcé à l'Assemblée nationale – que j'exerce avec Raphaël Gauvain et Éric Ciotti – et au Sénat.

Dans le cadre de ce contrôle, nous recevons les actes des procédures engagées par le ministère de l'intérieur de façon continue. Nous en rendons compte aux parlementaires, nous effectuons de nombreuses auditions et des déplacements sur le terrain, comme celui que j'ai effectué il y a quinze jours à la préfecture de Seine-Saint-Denis avec Raphaël Gauvain. Était également prévue une clause d'extinction au 31 décembre 2020.

Il y avait donc un équilibre entre un contrôle parlementaire renforcé et une extinction programmée, avec un engagement du ministre d'avoir, avant le 31 décembre 2020, un débat parlementaire permettant de dresser un bilan de ce contrôle et d'évaluer la nécessité de pérenniser les mesures en question ou de les modifier.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la discussion d'aujourd'hui et nous estimons, comme l'a exprimé le rapporteur pour l'Assemblée nationale, que nous ne pouvons pas nous passer de ce débat de fond qui n'a pu avoir lieu jusqu'à présent, le Gouvernement ayant décidé de proroger les mesures compte tenu de l'encombrement de l'agenda parlementaire et de la crise sanitaire.

Nous sommes d'accord sur la nécessité d'un contrôle parlementaire renforcé et sur l'extrême utilité de ces mesures. Nous le voyons bien : le ministre de l'intérieur ordonne des visites domiciliaires en ce moment même. La loi SILT doit être améliorée mais la commission des lois de l'Assemblée nationale n'a pas encore fait de propositions. Il faut donc nous laisser le temps d'en faire, faute de quoi nous dénaturerions le contrôle parlementaire renforcé.

Nous avons proposé une solution équilibrée qui consiste à proroger les mesures de quelques mois, le temps que nous fassions des préconisations. Nous avons fixé la date au 31 juillet 2021. Ce délai de six mois nous permettra de faire des propositions, de tirer les conséquences de l'évolution de la jurisprudence *Tele 2* de la Cour de justice de l'Union européenne, et de modifier l'algorithme. Ce dernier doit être retouché pour être étendu. Dans le cadre de la mission d'information que nous avons mise en place sur le renseignement, nous avons fait des propositions extrêmement intéressantes sur l'extension de l'algorithme aux URL et aux données de connexion.

En ce qui concerne la date, je ne suis pas favorable à ce que nous allions jusqu'au 31 décembre 2021. Mettons-nous dès maintenant au travail, compte tenu de la menace terroriste et du besoin évident d'améliorer ces dispositions. Fixons un calendrier qui s'arrête au 31 juillet prochain et, dans l'intervalle, ne nous ne passons pas d'un débat parlementaire.

**M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je suis très attaché au contrôle parlementaire : j'ai fait de nombreuses auditions et de nombreux contrôles de terrain et je suis également allé en Belgique pour voir quels y étaient les dispositifs mis en place. Tout ce travail de contrôle pourrait permettre des échanges fructueux entre les deux assemblées.

Mais nous ne pouvons ignorer qu'il y a un risque constitutionnel à maintenir un contrôle renforcé : si nous allons vers la pérennisation du dispositif actuel – dans le cadre duquel nous recevons effectivement chaque semaine les arrêtés en temps réel – le Conseil constitutionnel considère que nous ne pouvons plus exercer le même niveau de contrôle et exiger la transmission sans délai de tous les actes pris par l'exécutif. C'est pour cette raison que nous n'avons pas retenu l'amendement présenté par notre collègue Leconte, sur lequel je n'ai pas d'opposition sur le fond.

Pour le reste, nous considérons que c'est une occasion manquée. Dans le contexte actuel, nous devons essayer d'être le plus efficaces possible dans la lutte contre le terrorisme. Je sais que nous sommes en phase sur le fond. Mais je trouve que c'est un mauvais signal à envoyer que de proroger encore de quelques mois, alors que des propositions sont sur la table.

Je suis ouvert à toute discussion avec l'Assemblée nationale : au vu des échanges constructifs avec son rapporteur, nous pourrions très facilement trouver un accord en nouvelle lecture, celle-ci devant avoir lieu durant la première quinzaine du mois de décembre, sur un texte très enrichi. Avec une prorogation sèche, on se prive d'ajustements essentiels notamment sur la fermeture des lieux de culte, alors que le ministre de l'intérieur a indiqué mardi à l'Assemblée nationale et hier au Sénat avoir besoin de nouveaux outils pour fermer des lieux de prosélytisme et de propagation du terrorisme.

**M. Philippe Bonnecarrère, sénateur.** – Les centristes sont attachés à la recherche d'un accord et n'apprécient généralement pas les textes dérogatoires et les dispositions d'exception provisoires.

Je constate que chacun ici est d'accord sur les mesures de l'article premier et sur leur pérennisation et je n'ai entendu aucune critique concernant les ajouts proposés par le Sénat.

Il reste toutefois deux sujets dont nous devons débattre, dont la question des modalités du contrôle parlementaire renforcé. Faut-il rappeler, pourtant, que les assemblées disposent déjà, dans leur règlement, des moyens nécessaires pour assurer ce contrôle ?

Se pose également la question des améliorations que l'Assemblée nationale pourrait proposer à l'occasion du débat de fond que vous souhaitez avoir. Au regard des échanges à venir sur cette loi, dans le cours normal de la navette, ce débat aura lieu et vous permettra de proposer des modifications.

Il me semble dommage de ne pas garder les mesures sur lesquelles nous sommes d'accord, tout en vous laissant la possibilité d'apporter ensuite d'autres modifications que vous pourriez souhaitez.

**M. Alain Richard, sénateur.** – J'observe une tendance, inadaptée dans notre schéma constitutionnel, à inscrire dans la loi ordinaire des mécanismes de contrôle parlementaire.

La Constitution prévoit que « *le Parlement contrôle l'action du Gouvernement* » et les règlements de nos assemblées, qui ont une valeur différente des lois ordinaires dans la hiérarchie des normes, nous permettent d'instaurer des mécanismes de contrôle spécifiques, notamment des missions d'information. Il est donc inutile et trompeur d'inscrire, parfois après une réflexion assez brève, des mécanismes fermés et ponctuels de contrôle parlementaire dans une loi dont ce n'est pas l'objet.

**M. Didier Paris, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Les mesures transitoires mises en œuvre dans le cadre de la loi SILT ont conduit le législateur de 2017 à estimer nécessaire la mise en œuvre d'un contrôle parlementaire renforcé.

Les solutions que vous proposez sont loin d'être aberrantes, mais elles fermeraient un échange que nous voulons maintenir ouvert, dans le cadre d'un prochain projet de loi, afin de prendre le temps de formuler nos propres propositions et d'en débattre avec vous.

Pour être franc, grâce au projet de loi de prorogation que nous examinons, il n'y aura pas de trou dans la raquette de la lutte contre le terrorisme. Les articles 1<sup>er</sup> à 4 de la loi SILT – la fermeture des lieux de culte, et autres – continueront de s'appliquer le temps que nous examinons au fond les conditions de leur pérennisation et de leurs éventuelles modifications.

Il ressort des rapports gouvernementaux et des auditions du ministre de l'intérieur que ce sont des outils efficaces. Nous pouvons certes encore les améliorer, mais s'agissant des lieux de culte, les mesures concernant leur fermeture fonctionnent.

Nous avons besoin de nous assurer, s'agissant des mesures antiterroristes, de leur conformité vis-à-vis de la jurisprudence constitutionnelle. Il serait de mauvais aloi de voter dans l'urgence des textes sur lesquels vous avez, je n'en doute pas, beaucoup travaillé, mais qui pourraient ensuite présenter des faiblesses qui nous feraient gravement reculer.

Je vous propose de convenir ensemble que les mesures dont nous disposons déjà sont efficaces. Elles devront évoluer, mais nous souhaitons nous donner le temps de réfléchir, d'une part, à des mesures complémentaires et de nous assurer, d'autre part, du respect, pour l'ensemble de ce que nous pourrions proposer, de la liberté individuelle.

Vous avez accepté, pour l'article 2 du texte, la prorogation au 31 décembre 2021 des dispositions de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure. Si vous en étiez d'accord, nous pourrions faire la même chose sur l'ensemble du texte, ce qui nous permettrait de nous laisser le temps de trouver les accords politiques, techniques et opérationnels dont nous avons besoin.

**M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Les propositions que nous avons faites ont fait l'objet d'un travail de fond de six mois que j'ai mené avec mes collègues. Je ne peux donc pas laisser dire qu'elles ont été écrites dans l'urgence.

Monsieur le rapporteur, nous pouvons, dans le mois et demi qui nous sépare de la nouvelle lecture, réfléchir ensemble à des solutions. Cette commission mixte paritaire ne pourra pas aboutir dans ces conditions, mais je reste à votre disposition pour que nous travaillions ensemble.

**Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente.** – Le problème de cette dernière proposition est que la règle dite de l'entonnoir s'appliquera en nouvelle lecture. Le champ des initiatives possibles sera donc restreint. La commission mixte paritaire ne pouvant pas aboutir, j'en constate l'échec.

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure.*

*La réunion est close à 9 h 40.*

- Présidence de M. Claude Raynal, président de la commission des finances du Sénat -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

## **Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (DDADUE) se réunit au Sénat le jeudi 22 octobre 2020.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Claude Raynal, sénateur, président, de Mme Pascale Boyer, députée, vice-présidente, de Mmes Valéria Faure-Muntian, Aurore Bergé et Cendra Motin, députées, rapporteuses pour l'Assemblée nationale, et de MM. Jean Bizet et Laurent Duplomb, sénateurs, rapporteurs pour le Sénat.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**M. Claude Raynal, sénateur, président.** – Sur les 25 articles, regroupant un ensemble hétérogène de dispositions, que comportait le texte initial déposé en première lecture au Sénat, 13 ont été examinés par la commission des finances saisie au fond, et 12 ont été délégués à la commission des affaires économiques.

Lors de l'examen du texte par le Sénat, 11 articles additionnels ont été adoptés et l'article 23, dont les dispositions prévues étaient devenues caduques, a été supprimé. Le projet de loi adopté par le Sénat comportait donc 36 articles.

L'Assemblée nationale a adopté 9 articles dans leur rédaction issue des travaux du Sénat, maintenu la suppression de l'article 23, supprimé un article, adopté avec modification 25 articles et introduit 8 articles additionnels.

En conséquence, 34 articles du projet de loi restent en discussion.

**Mme Pascale Boyer, députée, vice-présidente.** – Je remercie le Sénat de nous accueillir pour cette commission mixte paritaire (CMP) sur un projet de loi visant à adapter notre législation au droit de l'Union européenne dans une large palette de secteurs.

Le texte que nous examinons aujourd'hui, fruit d'un dialogue constructif entre les deux chambres, améliorera grandement la vie de nos concitoyens. J'en veux pour preuve les dispositions relatives au secteur vétérinaire, au service numérique universel ou encore aux règles de concurrence et aux télécommunications. Quelques débats subsistent, mais je ne doute pas que, dans l'ensemble, nous parviendrons à trouver des solutions satisfaisantes pour nos deux assemblées.

Ce texte permet à la France de se mettre en conformité avec 18 directives et 14 règlements européens et d'être exemplaire en matière de transposition du droit de l'Union. L'exemplarité est une valeur que notre pays défend depuis le début de la construction européenne, mais elle est d'autant plus importante dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne, qui débutera en janvier 2022.

Notre rôle me semble donc aujourd'hui de trouver la voie d'une conciliation, pour le respect de nos obligations européennes et le bien de nos concitoyens.

**Mme Valéria Faure-Muntian, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – L'activité législative européenne ayant été particulièrement riche et dynamique en matière économique et financière, il nous faut transposer un grand nombre de textes de droit européen en droit français.

Ce projet de loi, qui regroupe de nombreuses thématiques, comporte beaucoup d'avancées majeures. Il rehausse notamment la protection des consommateurs, permet l'adaptation du droit de la consommation à l'ère du numérique, renforce le pouvoir de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), améliore la lutte contre les pratiques commerciales déloyales, responsabilise les plateformes de vente en ligne et renforce le marché unique dans le secteur de la génétique, de la santé animale et du médicament vétérinaire. Il permettra de rendre plus efficace et plus rapide le droit de la concurrence et de moderniser le droit des communications électroniques.

Le texte comporte désormais 42 articles, dont 9 conformes, et un article a été supprimé.

L'Assemblée nationale a conservé un certain nombre d'apports du Sénat, notamment trois nouveaux articles concernant les vétérinaires – l'autorisation de la publicité pour les vaccins vétérinaires à destination des éleveurs professionnels, l'encadrement des actes vétérinaires réalisés par les élèves vétérinaires étudiants à l'étranger, mais stagiaires en France et, surtout, le dispositif innovant de lutte contre la désertification vétérinaire, sur le modèle du dispositif de lutte contre les déserts médicaux. Les sénateurs ont également apporté des précisions intéressantes pour limiter le champ des ordonnances et prévoir des délais de transposition en adéquation avec nos engagements européens.

La commission des affaires économiques a apporté un certain nombre de clarifications rédactionnelles et juridiques. Nous avons aussi amélioré la procédure simplifiée mise en œuvre par l'Autorité de la concurrence, prévue à l'article 25, après un travail de concertation permettant de trouver un équilibre entre la célérité de la procédure et les droits de la défense. Nous avons aussi renforcé et précisé la portée opérationnelle des dispositions relatives au service universel.

Nous avons, en revanche, supprimé l'article 4 *bis* additionnel, issu d'une proposition de loi de Mme Sophie Primas, mais j'imagine que nous y reviendrons durant l'examen des articles.

La commission des finances a, pour sa part, veillé à l'alignement des délais d'habilitation sur les délais de transposition. Elle est également revenue sur la question du **Fonds européen agricole pour le développement rural** (Feader), qui me semble aujourd'hui faire consensus.

Quant à elle, la commission des affaires culturelles a précisé les champs d'habilitation des deux articles dont elle avait été saisie au fond, avec également une sécurisation des « irrépartissables » juridiques et de nouvelles dispositions sur la chronologie des médias.

L'article 4 *bis* me paraît à ce stade le plus sensible dans le cadre de notre discussion. Nous avons supprimé cet article, qui visait à reprendre la proposition de loi sur le libre choix du consommateur dans le cyberespace. Sur la forme, cette disposition s'apparente, selon nous, à un cavalier législatif. Sur le fond, même si nous partageons les objectifs soutenus par cet article, il nous semble que nous devons faire confiance à l'Union européenne, la Commission européenne ayant pris des engagements forts dans le cadre du *Digital Services Act* qui sera présenté en décembre. Ce serait une erreur de freiner la construction du marché unique du numérique.

**Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Je reviendrai brièvement sur les articles 24 *bis* et 24 *ter* du projet de loi, pour lesquels la commission des affaires culturelles était saisie au fond. Nous avons précisé un certain nombre d'habilitations à agir par ordonnance, de manière à tenir compte des apports de notre commission lors de l'examen, demeuré inachevé, du projet de loi relatif à l'audiovisuel. Ces articles ont été adoptés à l'unanimité par l'Assemblée nationale.

L'article 24 *ter A* permet en outre de revenir sur une décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) relative aux « irrépartissables ». Nous connaissons tous les risques que cette décision fait courir sur les sommes perçues dans le passé par les artistes.

Si nous aboutissons, nous serons les premiers au sein de l'Union européenne à transposer définitivement les directives Services de médias audiovisuels et Droits d'auteur. Nos deux chambres sortiraient grandies d'avoir réussi à trouver un compromis qui permette de soutenir les métiers de la création dans cette période si particulière et de donner des moyens supplémentaires à nos auteurs, à nos artistes et au cinéma.

**Mme Cendra Motin, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Au nom de Michel Lauzzana, rapporteur de la commission des finances, qui ne pouvait être présent ce matin, je me réjouis de la transposition, dans l'article 24 de ce texte, de l'accord trouvé avec les régions sur la distribution des fonds européens à nos agriculteurs. C'est une disposition importante pour nos agriculteurs dans l'attente des négociations à venir sur une nouvelle politique agricole commune (PAC). Nous attendons donc beaucoup de ce texte pour que nos agriculteurs puissent rapidement disposer de ces fonds.

**M. Claude Raynal, sénateur, président.** – On mesure, à vous entendre, mesdames, la difficulté de parvenir à un consensus sur l'ensemble de ces sujets.

**M. Jean Bizet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – S'il agrège un ensemble hétérogène de dispositions, ce projet de loi s'inscrit néanmoins dans un objectif global : mettre en cohérence notre droit national avec le droit dérivé de l'Union européenne, parfois avec un certain retard, même si la France a fait d'incontestables progrès en la matière. Son contenu a, de surcroît, été complété et rendu plus hétérogène en raison de la crise sanitaire : outre les deux lettres rectificatives qu'il a déposées, le Gouvernement a utilisé le texte pour transposer certaines directives essentielles en matière culturelle.

Dans l'ensemble, le texte reflète la tendance du Gouvernement à privilégier le recours aux ordonnances, ce que nous regrettons. La démarche n'est pas de nature à renforcer les indispensables liens à tisser entre l'Union européenne et les parlements nationaux.

Cette réserve étant formulée et face à l'urgence de certaines transpositions, nous avons néanmoins accepté l'essentiel des habilitations sollicitées, en précisant leur portée ou leur durée. L'Assemblée nationale a prolongé cette approche, en harmonisant la durée des habilitations pour tenir compte du report de l'examen du projet de loi en raison de la crise sanitaire.

Nous avons également complété le texte initial en adoptant à mon initiative deux articles additionnels, dont l'article 16 *ter*, qui conforte le droit des assurés à choisir librement son réparateur automobile, repris par l'Assemblée nationale.

Concernant les articles examinés au fond par la commission des finances, les difficultés se sont concentrées sur l'article 24 relatif à la gestion du Fender. Cet article sollicite une habilitation à revoir, par ordonnance, la répartition des compétences pour la prochaine programmation pluriannuelle. L'État serait chargé des aides surfaciques, alors que la gestion des aides non surfaciques serait confiée aux régions.

Le Sénat avait supprimé cette habilitation, pour deux raisons. Tout d'abord, à l'époque, les intentions du Gouvernement n'étaient pas clairement établies, ce qui suscitait l'inquiétude des régions. De plus, pour un tel sujet touchant à l'aménagement du territoire, nous considérions qu'un débat en séance était préférable.

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a rétabli l'habilitation : si je regrette la manière, je propose d'en prendre acte, d'autant que les régions ainsi que les agriculteurs ont reçu entretemps des précisions.

Enfin, les dispositions culturelles introduites par le Sénat à l'initiative du Gouvernement ont été complétées par l'Assemblée nationale, sans toutefois en bouleverser les grands équilibres.

**M. Laurent Duplomb, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je salue à mon tour la qualité du travail accompli par nos deux assemblées sur ce texte qui pouvait apparaître comme particulièrement technique, mais qui, en réalité, aura un effet important dans la vie quotidienne de nos concitoyens. Dans le domaine économique, il contient en effet d'importantes évolutions visant à renforcer la protection des consommateurs et des acteurs économiques de certains secteurs.

Nous aussi avons regretté le recours massif aux ordonnances, introduites y compris en séance publique. Nous avons cependant joué le jeu de l'urgence et obtenu leur inscription « en dur » dès que c'était possible, afin qu'un véritable débat parlementaire ait lieu.

Nous avons complété le texte avec d'importants apports, comme en matière de « déserts vétérinaires » ou de pratiques commerciales déloyales entre des fournisseurs et la grande distribution, notamment en incluant les grandes centrales d'achat européennes dans la transposition de la directive du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur (PCD).

Vous avez à votre tour complété ce texte par d'importantes mesures. Je pense aux ajustements au service universel, à la définition par les metteurs en marché des biostimulants dans la loi française ou la possibilité pour la DGCCRF d'ordonner la suppression d'un nom de domaine, et non plus seulement de le bloquer, dans des cas précis.

Nous avons accompli un travail collectif très important, dans une logique de bonne entente et de coconstruction.

Nous regrettons cependant vivement que l'Assemblée nationale ait supprimé sans autre forme de procès l'article 4 *bis*, adopté à l'unanimité par le Sénat, lequel reprend une proposition de loi elle-même votée à l'unanimité du Sénat et qui avait été cosignée par plus de la moitié des sénateurs, tous groupes confondus. Cet article propose un nouvel encadrement des géants du numérique, à travers trois grandes dispositions : la neutralité des terminaux, l'interopérabilité des plateformes et le renforcement du contrôle des concentrations afin d'appréhender les acquisitions dites « prédatrices » des géants du numérique. Un quatrième dispositif avait été ajouté, afin de protéger les consommateurs contre les interfaces trompeuses.

Je déplore vivement qu'à ce stade nous ne soyons pas parvenus à un accord sur cet article. Mais peut-être le dernier moment de la CMP est-il celui qui permettra de sceller un compromis ?...

Il me semble qu'un compromis raisonnable pourrait être articulé autour de trois points. D'abord, une entrée en vigueur différée des volets relatifs à la neutralité des terminaux et à l'interopérabilité des plateformes, pour éviter de gêner les négociations à venir à l'échelon européen ; nous proposons de reporter de deux ans, ce qui est une éternité dans le domaine des marchés numériques, et laissera, hélas !, le temps aux géants du numérique de consolider leur position dominante. Nous sommes d'accord pour considérer que l'Europe est le niveau idéal. Mais si les négociations européennes n'aboutissent pas, il faudra une solution au niveau national. Ensuite, une suppression du volet relatif au droit des concentrations, considéré comme susceptible de compromettre l'écosystème français. Enfin, le maintien du volet relatif à la lutte contre les interfaces trompeuses, qui peut entrer en vigueur dès la publication de la loi, car il n'est pas envisagé qu'il soit traité par la Commission européenne à ce jour, alors qu'il envenime la vie de nos concitoyens tous les jours sur internet ; l'exemple type est celui de la case précochée qui nous conduit à souscrire à un service que nous ne souhaitons pas, et auquel il est particulièrement difficile de se désinscrire.

Il semble que vous rejetez cette proposition de compromis en bloc. J'avoue ne pas bien comprendre pourquoi, à l'heure où même les États-Unis s'engagent dans une régulation plus ferme des géants du numérique ; en témoigne l'action du Département de la justice contre Google pour abus de position dominante. Vous refusez que la France propose d'ouvrir la voie en Europe, en attendant qu'une solution européenne soit arrêtée. Je ne comprends pas non plus que, alors même que l'exemple de la taxe sur les services numériques, dite taxe « Gafam », a montré l'intérêt d'un texte mobilisable au niveau national en cas de désaccord à un niveau supérieur, on ne parvienne pas à trouver un compromis.

Les dispositions adoptées par le Sénat rendraient du pouvoir aux consommateurs face aux géants du numérique dès maintenant ! Et derrière les consommateurs, il y a toutes les innovations et toutes les entreprises qui ne perdurent pas, faute de pouvoir concurrencer ces géants.

Il nous est difficile de ne rien obtenir lors de cette CMP, alors que nous avons dû en rabattre, si je puis dire, sur le Feader, et ce d'autant plus que vous nous demandez de nous « asseoir » sur un double vote unanime du Sénat.

Je rappelle qu'hier, dans le cadre du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (Asap), députés et sénateurs se sont entendus pour conclure sur une CMP qui présentait de nombreuses difficultés. J'ai eu d'excellents échos sur le travail de conciliation des rapporteurs de nos deux assemblées. Aussi, je n'envisage pas que nous échouions sur un seul sujet à propos duquel nous avons un accord sur le fond, et seulement un désaccord sur la méthode. J'espère donc que nous parviendrons à un compromis sur cet article 4 bis. Je proposerai un vote pour savoir si une majorité soutient la recherche d'un compromis plutôt qu'une CMP non conclusive.

**M. Claude Raynal, sénateur, président.** – Je retiens des propos des uns et des autres qu'il n'y a plus difficulté sur l'essentiel du texte, sauf la suppression de l'article 4 bis inséré par le Sénat. Je propose une discussion entre rapporteurs en espérant qu'elle ouvrira sur un compromis.

**Mme Valéria Faure-Muntian, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Cet article 4 bis est intéressant sur le fond, mais nous ne souhaitons pas prendre position alors qu'un débat est mené à l'échelle européenne, qui est le bon niveau pour la régulation des plateformes numériques, et alors que le marché unique du numérique est en pleine construction. Nous en avons débattu, il risque de créer de l'insécurité juridique, avec des règles nouvelles dont on ne saura pas bien si elles s'appliqueront à l'échéance donnée. Nous l'avons supprimé parce qu'il nous est apparu comme un cavalier législatif, mais nous comprenons bien ses motivations sur le fond, et nous comptons sur le débat et la négociation à l'échelle européenne, je le répète, pour aboutir.

**M. Jean Bizet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je prends acte de ce que vous reconnaissiez l'intérêt de cet article 4 bis. Une précision de poids sur le droit européen : si le droit d'initiative appartient à la Commission européenne, rien n'interdit aux parlements nationaux de voter des textes. Nos voisins allemands ont pris l'initiative sur ce sujet : en prenant position dès aujourd'hui, notre pays s'inscrirait dans un mouvement plus large. L'adoption de l'article 4 bis créerait-elle de l'insécurité juridique ? Je ne le crois pas, car l'application en serait repoussée à 2023, voire 2024, ce qui laisse le temps de définir à l'échelle européenne une règle commune. La Représentation nationale s'honorera à prendre cette initiative, qui ne gênera pas les instances européennes.

**M. Jérôme Nury, député.** – Générions-nous les négociations à Bruxelles sur le sujet ? Je ne le pense pas, si j'en crois notre position sur la gestion du Feader : nous avons voté un texte alors qu'il y a aussi des négociations européennes – c'est donc le même cas de figure. Je soutiens la position de nos collègues sénateurs.

**Mme Constance Le Grip, députée.** – Je me réjouis que nous ayons trouvé autant de points de convergence et que nous recherchions un compromis sur cet article. Le Parlement français me semble légitime à se projeter dans des débats d'avenir, en particulier sur la régulation des plateformes numériques. Le compromis présenté par nos collègues sénateurs est une avancée et il est acceptable, en laissant le temps à l'échelle européenne de se prononcer : je le voterai.

**Mme Aurore Bergé, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** En examinant le projet de loi relatif à l'audiovisuel, notre commission des affaires culturelles a adopté à l'unanimité un amendement sur la neutralité des plateformes numériques, qui allait dans le sens de l'article 4 *bis*. Face à une proposition de loi sur les droits voisins, nous avons convenu de surseoir, pour ne pas gêner des négociations en cours à l'échelle européenne. C'est ce qui nous a semblé préférable ici. Mais vous êtes, semble-t-il, prêts à ajouter encore un peu de délai pour l'application éventuelle de ce texte, en allant jusqu'à 2024. Cette échéance sera-t-elle suffisante ? Il faut s'en assurer.

**Mme Valéria Faure-Muntian, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Nous respectons pleinement le débat au Sénat, son vote unanime, et si nous avons supprimé l'article 4 *bis*, c'est qu'il pose des difficultés, car la négociation va se tenir à l'échelle européenne. Le temps du débat européen serait-il trop long ? Mais sur le numérique, la Commission européenne accélère le calendrier, le Parlement européen recherche un consensus. Ensuite, nos voisins allemands ont bien inscrit un texte sur la régulation des plateformes numériques, mais ils ne l'ont pas encore voté. La comparaison avec le Feader et la PAC ne me paraît pas opportune, car la disposition votée ne vaut pas programme pour la PAC, elle n'interfère pas directement dans la définition de la PAC elle-même.

Enfin, le Sénat a adopté une proposition de loi sur la régulation des plateformes numériques, sur l'initiative de Mme Sophie Primas, rien n'empêche les députés des groupes composant la majorité sénatoriale de l'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale lors des séances qui leur sont réservées – le sujet mérite un vrai débat, davantage que ne le permet un article additionnel à un texte portant diverses mesures...

Je vous propose donc que nous écartions cet article 4 *bis* et que nous ne préemptions pas la construction européenne d'une régulation des plateformes numériques.

**M. Laurent Duplomb, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je ne comprends pas ce blocage. Chacun des points que nous proposons est consensuel : la neutralité des terminaux – qui rejoint, d'après les propos de Mme Bergé, une disposition adoptée par les députés –, l'interopérabilité des plateformes numériques, un meilleur contrôle des acquisitions dites « prédatrices » des géants numériques – que nous acceptons, à votre demande, de supprimer, et la protection contre les interfaces trompeuses qui grugent les Français, et à propos desquelles nous sommes tous d'accord pour agir sans tarder. Nous en avons débattu, nous sommes d'accord sur le fond, mais nous ne pourrions pas agir du seul fait que l'Europe prévoit d'en débattre ? Nous ne pourrions pas même dire quel est notre choix, en laissant à l'échelon européen jusqu'en 2023, voire 2024 pour parvenir à un compromis ? En bon paysan, je sais que « un tiens vaut mieux que deux tu l'auras ». Je préfère adopter une mesure qui s'appliquera si, dans quelques années, l'Europe n'a pas trouvé de compromis. Cela oblige à un résultat ! Et de mettre fin à des pratiques qui ennuient tous nos concitoyens !

**M. André Gattolin, sénateur.** – J'apprécie l'ouverture de notre collègue députée Aurore Berger et ne comprends guère les arguments contre cet article 4 *bis*. Ce serait un cavalier ? L'argument pèse peu, s'agissant d'un texte portant diverses mesures d'adaptation au droit de l'Union européenne : en dix ans de commission des affaires européennes, j'ai vu passer et adopter bien de ces articles que vous qualifiez aujourd'hui de cavaliers – pensez seulement à la surtransposition du droit européen sur la vente de produits dérivés... Dans le processus législatif européen, les services de la Commission européenne commencent par une consultation publique et par un état du droit – c'est une raison supplémentaire pour prendre un texte qui anticipe une directive, l'Allemagne le fait régulièrement avec succès. En laissant un

délai important, nous montrerons que nous n'entendons pas gêner les instances européennes, mais nous marquerons notre position, en anticipant.

**M. Jean Bizet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – En votant cet article, nous ne nous lierions pas les mains puisque l'application n'interviendrait pas avant 2023, voire 2024. En revanche, nous poserions un jalon utile.

**Mme Cendra Motin, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** –

Après l'instauration de la taxe sur les services numériques, nous avons constaté avec M. Bruno Le Maire que des agriculteurs et des viticulteurs en faisaient directement les frais à cause des mesures de rétorsion. En s'en prenant encore aux géants du numérique, en agissant seuls et sans regroupement européen, nous prêterions une nouvelle fois le flanc et risquerions de nouvelles mesures de rétorsion. C'est pourquoi il faut faire avancer l'Europe. Il y a une véritable prise de conscience à l'échelon européen, saisissons cette chance. C'est à ce niveau qu'on peut envisager une souveraineté effective sur ces questions – nous parlons aujourd'hui d'entreprises américaines, mais il ne fait guère de doute que nous devrons parler demain d'entreprises chinoises.

Le bon niveau, c'est celui de l'Europe, même si c'est difficile à entendre par les consommateurs.

**M. Claude Raynal, sénateur, président.** – En adoptant l'article 4 bis, nous gênerions le Gouvernement ? Le Parlement ne doit pas se mettre dans cette position, car il se grandit toujours en disant clairement son opinion. Vous citez la taxe Gafam, le combat était autrement plus dur, plus agressif – nous l'avons mené, et je n'ai pas entendu M. Bruno Le Maire le regretter, quand bien même il y a eu des difficultés. Il y a un rapport de forces, on ne doit pas considérer d'emblée qu'on va perdre, ou bien on ne fait rien ; la France est déjà très engagée, il est légitime de poursuivre, et le Parlement est dans son rôle en prenant l'initiative. Avec le délai que nous proposons, nous ne bloquerons en rien le Parlement européen, qui aura tout loisir de débattre.

Ne refusons pas que le Parlement s'exprime et s'affirme, sinon on l'affaiblit. Encourageons l'Europe à avancer, en disant clairement ce que nous voulons et en laissant aux instances européennes le temps de se prononcer.

**M. Patrice Joly, sénateur.** – Le Gouvernement a décidément des difficultés avec la représentation parlementaire, comme le montre encore une fois son utilisation excessive, dans ce texte, des habilitations à légiférer par ordonnances.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) est donc réservé quant à l'habilitation demandée pour retravailler la répartition des compétences entre État et régions sur la gestion des crédits Feader. Il y a là un enjeu en termes de décentralisation, d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale. Il conviendrait d'avoir un vrai débat politique sur ce sujet au sein des assemblées. Néanmoins, cette réserve pourrait être levée dans le cadre d'un accord global sur le texte.

Au-delà des avancées de ce texte en matière de protection du consommateur et dans d'autres domaines, il convient de traduire le message porté par l'ensemble des sénateurs à travers l'adoption de la proposition de loi de Mme Primas. Le Gouvernement doit entendre les représentants de la Nation. Les propositions de notre rapporteur Laurent Duplomb me

semblent tout à fait satisfaisantes. Ce n'est pas un problème pour le Gouvernement, mais un soutien pour porter la parole de la France dans le débat européen.

**M. Laurent Duplomb, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je propose une suspension de séance afin que chaque groupe politique se concerte avant de passer au vote sur l'article 4 bis.

**M. Claude Raynal, sénateur, président.** – Rien ne s'oppose à une suspension.

**Mme Valéria Faure-Muntian, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Un vote en CMP n'a pas de sens, puisque nous ne sommes que quelques députés et sénateurs, et ne représentons donc pas nos assemblées dans leur ensemble.

**M. Claude Raynal, sénateur, président.** – Le vote en CMP est prévu. En revanche, il est important est que le texte issu des travaux de cette CMP puisse être adopté par nos deux chambres.

**M. Jean Bizet, sénateur.** – La CMP a précisément pour raison d'être de dégager une solution entre députés et sénateurs ! Souvenez-vous des propos d'Edgar Faure, ancien président du Conseil : « L'immobilisme avance, et rien ne pourra l'arrêter ! »

*La réunion, suspendue à 10 h 30, reprend à 10 h 50.*

**M. Claude Raynal, sénateur, président.** – Notre rapporteur Laurent Duplomb propose une nouvelle rédaction de l'article 4 bis qui tient compte des propositions qu'il a formulées, même si je crois comprendre que cela sera insuffisant à obtenir l'assentiment des députés. Je vais donc mettre aux voix cette proposition de rédaction et en tirer les conséquences : en l'absence de consensus, je considérerai que cette CMP n'est pas conclusive.

**M. Laurent Duplomb, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Les modifications sont de deux ordres. D'abord, nous supprimons l'un des trois dispositifs restants, l'interopérabilité des plateformes.

Nous conservons en revanche la neutralité des terminaux, avec la possibilité d'une introduction différée en attendant que l'Europe avance sur le sujet ; l'entrée en vigueur est repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Nous maintenons également le dispositif relatif à la lutte contre les *dark patterns*, c'est-à-dire les interfaces trompeuses, lequel entrerait en vigueur le premier jour du troisième mois suivant la publication de la loi.

Je crois toujours possible de trouver un compromis honorable en faveur de la protection du consommateur. C'est le fruit d'un travail collectif conforme à l'esprit de ce texte. Je ne comprendrais pas que cette CMP ne soit pas conclusive.

**Mme Valéria Faure-Muntian, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Je souhaite moi aussi exprimer mon incompréhension sur l'organisation de ce vote. Même ainsi rédigé, le texte ne fait pas consensus.

**Mme Pascale Boyer, députée, vice-présidente.** – La situation étant bloquée, les députés du groupe La République en Marche ne souhaitent pas participer au vote.

*La proposition de rédaction est adoptée.*

**M. Claude Raynal, sénateur, président.** – Malgré l'adoption de cette proposition de rédaction, le détail des votes laisse à penser que le texte ne sera pas voté conforme à l'Assemblée nationale. Une nouvelle lecture aura donc lieu à l'Assemblée nationale et au Sénat dans les meilleurs délais, compte tenu de l'importance des sujets traités.

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.*

*La réunion est close à 10 h 55.*

**Mercredi 28 octobre 2020**

- Présidence de Mme Fadila Khattabi, députée, présidente -

*La réunion est ouverte à 12 h 45.*

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômage de longue durée »**

*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 de la proposition de loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômage de longue durée » s'est réunie à l'Assemblée nationale le mercredi 28 octobre 2020.*

*La commission mixte paritaire procède à la désignation de son bureau, ainsi constitué de Mme Fadila Khattabi, députée, présidente, de Mme Catherine Deroche, sénatrice, vice-présidente ; de Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale, et de Mme Frédérique Puissat, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**Mme Fadila Khattabi, députée, présidente.** – La proposition de loi initiale comptait onze articles. Au cours de la première lecture, l'Assemblée nationale en a supprimé trois et a adopté neuf articles additionnels. Le Sénat a adopté quatre articles conformes et a confirmé trois suppressions d'articles. Il a également inséré cinq articles additionnels et en a supprimé quatre. Notre commission mixte paritaire est donc saisie des dix-huit articles restant en discussion.

**Mme Catherine Deroche, sénatrice, vice-présidente.** – Le Gouvernement a une nouvelle fois choisi d'engager la procédure accélérée sur le texte, alors qu'une deuxième lecture est parfois utile pour améliorer les textes que nous examinons, mais grâce au travail de nos deux rapporteuses, nous devrions néanmoins parvenir à un accord.

Le texte vise, en premier lieu, à mettre en œuvre une partie du pacte pour l'inclusion par l'activité économique et, d'autre part, à étendre une expérimentation qui suscite un grand intérêt dans de nombreux territoires sans que tous les enseignements en aient toutefois été encore tirés. Cela étant, le propre d'une expérimentation est de tester des idées et de les confronter à la réalité économique et sociale d'un territoire pour que le Gouvernement et le Parlement en tirent ensuite les enseignements avec la bienveillance, l'engagement et la distance nécessaires.

**Mme Frédérique Puissat, sénatrice, rapporteur pour le Sénat.** – Il nous revient aujourd'hui de trouver un accord sur ce texte. Par un effet de loupe médiatique, l'attention a surtout porté sur le titre II, relatif à la prolongation de l'expérimentation « zéro chômeur », mais le titre Ier, relatif à l'application de certaines mesures du pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique (IAE), et le titre III, portant diverses mesures d'ordre social, ne sont pas moins importants.

L'Assemblée nationale a supprimé trois des onze articles de la proposition initiale et en ajouté neuf. Le Sénat a supprimé quatre articles et en a inséré cinq additionnels. La proposition de loi compte ainsi dix-huit articles et, en comptant les articles supprimés, dix-huit restent en discussion.

Le Sénat porte un regard bienveillant mais lucide et exigeant sur le dispositif « zéro chômeur de longue durée », et les attentes fortes dans de nombreux territoires ne doivent pas nous dispenser d'un travail de législateur rigoureux. C'est pourquoi nous avons confié un rôle de suivi au fonds d'expérimentation, qui remettra à cet effet un rapport annuel sur la base des informations qui lui seront transmises. Le Sénat a aussi précisé les objectifs de l'évaluation à charge du comité scientifique.

Avec ma collègue rapporteure Marie-Christine Verdier-Jouclas, nous proposons une solution de compromis sur la question du caractère obligatoire ou non de la participation financière des départements sur laquelle nos discussions ont longtemps achoppé : le département conserverait sa liberté d'apprécier si l'expérimentation est cohérente ou non avec sa politique en matière d'insertion et son accord serait une condition à la candidature d'un territoire. L'acceptation de la candidature d'un territoire entraînerait son engagement, en connaissance de cause, à financer l'expérimentation à hauteur d'un montant déterminé par décret.

S'agissant du volet relatif à l'IAE, le Sénat a apporté des améliorations visant à répondre aux interrogations des acteurs de terrain. En ce qui concerne le CDI inclusion senior, pour les intéressés rencontrant des difficultés particulières, le Sénat a rétabli la possibilité de déroger exceptionnellement à la durée maximale de vingt-quatre mois de renouvellement des contrats à durée déterminée (CDD) au-delà de 57 ans dans les entreprises d'insertion, les ateliers et chantiers d'insertion ainsi que les associations intermédiaires, en complément de la faculté de conclure un contrat à durée indéterminée (CDI) inclusion senior. Nos discussions nous ont permis de rapprocher nos points de vue sur ce sujet.

D'autre part, à l'article 3 bis, le Sénat a souhaité préciser le cadre de l'expérimentation du « contrat passerelle », qui était accueilli défavorablement par les réseaux de l'IAE. En complément de ce contrat, le Sénat a introduit, à mon initiative, un dispositif de « temps cumulé », afin de permettre une transition progressive entre contrat d'insertion et CDI ou CDD à temps partiel, et nous sommes arrivés à une situation équilibrée. Ces différents

apports figurent dans le texte qu'avec Marie-Christine Verdier-Jouclas, nous vous proposons d'adopter.

Le Sénat a par ailleurs introduit à l'article 9 *quinquies* une expérimentation visant à encourager le dialogue social au sein des structures d'IAE et à permettre la représentation des salariés en parcours d'insertion. Nous vous invitons à adopter une nouvelle rédaction de l'article prévoyant la création d'une commission « insertion » au sein du comité social et économique (CSE), plutôt qu'une instance de dialogue social *ad hoc*. Les représentants à cette commission des salariés en insertion seraient désignés par le CSE, parmi les volontaires remplissant les conditions, notamment une ancienneté d'un mois de parcours. C'est un dispositif qui convient aux partenaires sociaux et présente l'avantage d'être moins lourd pour l'employeur.

Enfin, pour réaffirmer son opposition au « bonus-malus » et en tenant compte de la concertation en cours sur la réforme de l'assurance chômage, le Sénat a supprimé l'article 7 relatif à l'articulation avec les allégements généraux de cotisations sociales du *bonus-malus* de contributions d'assurance chômage portant sur des contrats courts : ce dispositif, déjà inscrit dans le droit, est prêt pour une entrée en vigueur en 2021 et nous proposons de rétablir l'ajustement proposé, faute de quoi l'application du *bonus-malus* sera préjudiciable aux entreprises, notamment les plus vertueuses. Il paraît également raisonnable d'exonérer du bonus-malus les contrats d'insertion. Cela étant, je reste convaincue que le bonus-malus n'est pas la solution appropriée.

Nous vous proposerons des rédactions communes sur les autres dispositions sur lesquelles nos positions étaient proches.

**Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, députée, rapporteure.** – Un travail de qualité a été fait pour l'examen de ce projet de loi, ce qui nous a permis d'aboutir aujourd'hui, comme nous le souhaitions, à un texte équilibré, d'autant plus que nos positions de départ n'étaient pas éloignées, et sans dénaturer le texte initial.

Comme cela a été souligné par Frédérique Puissat, cette proposition n'est pas qu'un texte sur les territoires zéro chômeur de longue durée, même si je porte ce sujet depuis le début de mon mandat. C'est surtout un texte sur l'insertion par l'activité économique, issu du pacte d'ambition et attendu impatiemment par tous nos interlocuteurs. Cela devait être rappelé.

Le Sénat partage les grands objectifs de ce texte et notamment celui de rendre effectif le droit à l'emploi et d'améliorer l'insertion par l'activité économique. Il a apporté des améliorations rédactionnelles bienvenues et introduit des ajouts opportuns. Ainsi en est-il des modifications permettant de préserver l'esprit initial du texte, par exemple à l'article 2 *bis*, où a été rétablie l'affirmation de la triple exclusivité applicable aux entreprises de travail temporaire d'insertion, ou des amendements introduisant davantage de souplesse aux dispositifs initiaux. C'est entre autres le cas à l'article 2 *ter*, où le Sénat a amélioré la marge d'appréciation du préfet dans sa décision d'accorder la possibilité de déroger au plafond d'heures de mise à disposition des salariés par les associations intermédiaires.

Dans le même esprit, je veux souligner l'introduction par le Sénat d'articles nouveaux, particulièrement bienvenus. Vous avez par exemple enrichi le texte initial avec l'article 3 *ter A*, qui permet de faciliter le rapprochement entre l'IAE et le secteur marchand, en favorisant le cumul entre un contrat d'insertion et un CDI ou CDD à temps partiel, ce que

nous n'avions pas réussi à faire à l'Assemblée nationale, malgré notre volonté. De même, avec l'article 3 *ter* B, qui élargit officiellement aux départements la prescription des périodes de mise en situation en milieu professionnel, dispositif qui a depuis longtemps fait ses preuves, sans les obliger à passer par Pôle emploi ou un autre prescripteur. Je citerai encore l'article 9 *quater* qui propose la prolongation de l'expérimentation du contrat de professionnalisation portant sur des compétences définies par l'employeur et le salarié, ou l'article 9 *quinquies*, qui propose d'expérimenter une instance de dialogue spécifique aux salariés en insertion.

Un certain nombre de points restaient en discussion entre nous.

Il s'agissait, à l'article 2, de la possibilité de prolonger, à titre exceptionnel, le contrat à durée déterminée d'insertion d'un salarié âgé de 57 ans et plus. Nous avons eu beaucoup de débats à ce sujet. Nos positions étaient différentes mais nous avons réussi à nous accorder sur l'essentiel, à savoir la possibilité de faire ce CDI inclusion à 57 ans, tout en laissant la possibilité à une entreprise d'insertion de proposer un CDDI. Ce n'était pas pour moi un point bloquant et nos concessions ont permis d'avancer et de trouver un terrain d'entente. Reconnaissions que c'est aussi cohérent du point de vue des entreprises d'insertion.

De votre côté, vous avez bien compris qu'à l'article 7, il s'agissait surtout de coordination et d'articulation entre un dispositif d'allégement des charges existant et un autre à venir par rapport au « bonus-malus » et que ne rien faire aurait pu être préjudiciable aux entreprises. Je vous remercie d'avoir fait ce pas en avant pour le réintroduire.

Enfin, à l'article 9 *bis*, la date de remise d'un rapport d'étape sur l'expérimentation du contrat de travail à temps partagé aux fins d'employabilité, fin 2021, nous permettra de faire un pré-rapport d'évaluation pour voir si nous sommes bien en phase ou non.

Sur les modalités d'évaluation de l'expérimentation, à l'article 4, qui sont plus contraignantes par rapport à l'association, votre rédaction me semble justifiée et j'ai accepté de la retenir. Quant aux articles 4, 5 et 6, sur la participation financière du département à l'expérimentation, vous avez bien résumé ce qu'il s'est passé. C'était un point de blocage entre nous, mais nous avons trouvé un compromis que je salue. L'idée n'était de pas de faire des financements obligatoires et sans limite de la part des départements et nous avons intégré un plafond, afin de sécuriser le dispositif. Nous prévoyons un décret, afin que l'Association des départements de France puisse négocier avec le Gouvernement, et surtout, nous introduisons la condition de l'accord du département, qui ne sera pas obligé de participer au financement de l'expérimentation s'il ne le souhaite pas. Son accord est une condition sine qua non à la candidature du territoire. Avec ce droit de veto, nous avons surmonté nos divergences sans dénaturer le texte et en restant cohérentes avec nos positions initiales.

Enfin, nous avions demandé un rapport sur la représentation des salariés de l'IAE pour alerter sur cet aspect. La rédaction du Sénat était plus contraignante pour les acteurs. La création de la commission mixte, qui permet d'avoir les salariés au sein du CSE, est un bon compromis dont je vous remercie.

Il reste un amendement que nous voulons introduire, résultant d'un engagement de la ministre, par rapport à la « soupape », c'est-à-dire la clause de revoyure. Je tenais à ce que ce soit une victoire des parlementaires des deux assemblées. Nous avons aujourd'hui dix territoires existant et cinquante qui pourront être inclus dans l'expérimentation, mais il était

nécessaire de disposer d'une garantie supplémentaire dans le contexte actuel. Il était donc nécessaire de pouvoir donner au Gouvernement la possibilité d'aller au-delà de ce plafond de soixante territoires. Laisser cette marge de manœuvre et un peu de latitude était nécessaire et a rassuré tous les candidats potentiels. Nous souhaitons donc voir cet ajout validé aujourd'hui par notre commission mixte.

À l'article 4, nous proposons un amendement prévoyant que lorsque le nombre maximal de soixante territoires zéro chômeur de longue durée a été atteint, des territoires supplémentaires peuvent être habilités, à titre dérogatoire, par décret en Conseil d'État. La ministre s'est engagée au banc à permettre cet aménagement, c'est une victoire des parlementaires. C'est une soupape qui permet d'éviter d'avoir à refuser, à cause du plafond, un territoire qui présenterait une plus-value pour cette politique.

**M. Stéphane Viry, député.** – Je voudrais saluer le travail des deux rapporteuses car je sais que le texte proposé à la commission mixte paritaire est le fruit de beaucoup d'efforts. Sur un sujet comme l'emploi des personnes éloignées du monde du travail, il est important de rapprocher nos points de vue.

Un des points de blocage a été la participation financière des départements au dispositif. Dans la mesure où il n'y a pas d'obligation de résultat, il faut renforcer l'obligation de moyens.

**M. Didier Baichère, député.** – Je me félicite de ces concessions réciproques en particulier en ce qui concerne la participation des départements et les territoires zéro chômeur de longue durée. C'est un texte très attendu puisque le pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique vise à passer de 140 000 à 240 000 bénéficiaires. Je rappelle que ce texte a été adopté à l'unanimité à l'assemblée nationale.

**M. Philippe Mouiller, sénateur.** – Je salue aussi le travail de compromis. Au Sénat, nous souhaitions tous trouver une solution car beaucoup de territoires sont en attente et il ne faut pas couper cette dynamique. Le département des Deux-Sèvres est un des premiers à avoir expérimenté les territoires zéro chômeur de longue durée. Je trouve que le texte est équilibré.

Le Sénat est toujours réticent quand on oblige une collectivité territoriale à participer au financement d'un dispositif créé par l'État. Cette disposition nous convient mais c'est une exception à la règle.

**Mme Anne-Laurence Petel, députée.** – Je me réjouis de ce compromis. La création des territoires zéro chômeur de longue durée avait été votée à l'unanimité en 2016 et ce deuxième projet de loi était attendu par les territoires. La crise sanitaire va certainement entraîner une crise sociale ; il faut donc prévoir les outils nécessaires. Je sais que la discussion a été âpre avec le Gouvernement : soyons reconnaissants à notre rapporteure, Mme Verdier-Jouclas, d'avoir obtenu la possibilité d'aller au-delà de soixante territoires. Ce dispositif devra être bien expliqué aux élus car c'est un objet original dans la politique pour l'emploi.

**Mme Monique Lubin, sénatrice.** – Le groupe Socialiste, écologiste et républicain du Sénat s'est abstenu sur le vote de ce projet de loi en première lecture pour marquer son désaccord sur le nombre trop limité de territoires qui pourraient entrer dans le dispositif. Nous sommes satisfaits du texte proposé par les rapporteures à la commission mixte paritaire, qui prévoit ce qui est présenté comme une « soupape ». L'insertion par

l'activité économique est indispensable à beaucoup de personnes pour « garder la tête hors de l'eau » – c'est l'expression que j'aime toujours employer dès lors que je parle de ce type de dispositifs. Mon groupe votera donc finalement ce texte.

**Mme Élisabeth Doineau, sénatrice.** – Je m'associe également aux remerciements adressés à nos rapporteures pour cet accord qui nous satisfait tous. La majorité a pris un risque en étendant le projet de loi à autre chose que l'allongement de l'expérimentation des territoires zéro chômeur de longue durée, sur lequel nous étions tous d'accord.

Les départements sont très concernés par l'insertion professionnelle, c'est au cœur de leurs compétences. En tant que conseillère départementale, je travaille sur ce sujet. Les départements ont des outils pour cela, en particulier le programme départemental d'insertion (PDI) et le pacte territorial d'insertion (PTI), dans lequel nous convenons des contributions financières des différentes collectivités. Pourquoi inscrire dans la loi qu'il faut que telle ou telle collectivité participe ? Les départements assument leurs responsabilités.

**M. Boris Vallaud, député.** – Je regrette que ce ne soit pas le Gouvernement lui-même qui ait amendé le texte pour introduire la clause de revoyure. Il est brutal que cela n'ait pas été discuté au Sénat.

**Mme Michèle de Vaucouleurs, députée.** – Le Sénat a réalisé un travail important, en particulier sur le contrat passerelle. Assemblée nationale et Sénat s'accordent dans ce texte sur des termes qui ne nous fâchent pas avec les collectivités territoriales.

**Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, députée, rapporteure.** – Monsieur Vallaud, c'est un accord du Gouvernement que nous avons obtenu, et il est bon que la disposition soit introduite par des parlementaires.

**M. Boris Vallaud, député.** – Je ne suis pas davantage débordant de joie ou de confiance pour autant.

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

### **Article 1<sup>er</sup>**

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction du Sénat.*

### **Article 2**

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

### **Article 2 bis**

*L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 2 ter**

*L'article 2 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.*

### **Article 3 bis**

*L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 3 ter A**

*L'article 3 ter A est adopté dans la rédaction du Sénat.*

### **Article 3 ter B**

*L'article 3 ter B est adopté dans la rédaction du Sénat.*

### **Article 4**

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

### **Article 4 bis**

**M. Xavier Iacovelli, sénateur.** – Je regrette que le Sénat n'ait introduit qu'une demande de rapport sur le financement des territoires ruraux. On aurait pu trouver les moyens d'un temps plein pour une trentaine de territoires.

**Mme Frédérique Puissat, sénatrice, rapporteur pour le Sénat.** – Un amendement en ce sens aurait créé une charge au sens de l'article 40 de la Constitution et n'aurait pas pu être examiné

*L'article 4 bis est supprimé.*

### **Article 5**

**M. Paul-André Colombani, député.** – La rédaction initiale mentionnait « la Collectivité de Corse », et non simplement « la Corse ». Pourquoi cette dénomination a-t-elle été retirée ?

**Mme Catherine Deroche, sénatrice, vice-présidente.** – Il nous a semblé plus pertinent d'écrire « la Corse », par parallélisme des formes avec l'outre-mer dont on ne cite pas non plus les collectivités.

**Mme Frédérique Puissat, sénatrice, rapporteur pour le Sénat.** – J'ai eu des longues conversations avec les responsables des différentes collectivités de Corse et toutes sont prises en compte. L'article 5 permet de porter une attention particulière à la fois à l'outre-mer et à la Corse.

**Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, députée, rapporteure.** – Il s'agit de la Corse en tant que territoire. Cela permet de prendre en compte certaines spécificités de ce territoire dans le cahier des charges, de même que pour les territoires d'outre-mer.

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

**Article 6**

*L’article 6 est adopté dans la rédaction de la commission mixte paritaire.*

**Article 7**

**Mme Michèle de Vaucouleurs, députée.** – Cet article est-il réintroduit sous conditions ?

**Mme Frédérique Puissat, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Non, nous proposons à la commission mixte paritaire d’adopter l’ensemble de l’article 7 dans les termes votés par l’Assemblée nationale.

*L’article 7 est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale.*

**Article 9 bis**

*L’article 9 bis est adopté dans la rédaction de la commission mixte paritaire.*

**Article 9 quater**

*L’article 9 quater est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 9 quinquies**

*L’article 9 quinquies est adopté dans la rédaction de la commission mixte paritaire.*

**Article 10 bis**

*L’article 10 bis est supprimé.*

**Article 10 ter**

*L’article 10 ter est supprimé.*

**Article 10 quater**

*L’article 10 quater est supprimé.*

*La proposition de loi relative au renforcement de l’inclusion dans l’emploi par l’activité économique et à l’expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la Commission mixte paritaire.*

*La réunion est close à 13 h 35.*

**Jeudi 29 octobre 2020**

**- Présidence de M. Roland Lescure, président -**

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières**

*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 relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières s'est réunie à l'Assemblée nationale le 29 octobre 2020.*

*La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué : M. Roland Lescure, député, président ; Mme Sophie Primas, sénateur, vice-présidente et rapporteur pour le Sénat, M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

**M. Roland Lescure, député, président.** – Je souhaite la bienvenue aux collègues sénateurs.

Les textes adoptés par nos deux assemblées se distinguent sur quelques points. Le Sénat a, en particulier, adopté deux articles additionnels. Les discussions que nous allons engager vont nous permettre, je l'espère, de trouver un accord, comme c'est souvent le cas lorsque les commissions mixtes paritaires rassemblent des membres des commissions des affaires économiques des deux chambres.

J'espère qu'un tel accord pourra de dessiner rapidement. Si nos discussions devaient durer, il se pourrait que je sois amené à suspendre quelques minutes nos échanges pour permettre aux députés de voter sur la déclaration du Gouvernement relative à l'évolution de la situation sanitaire, actuellement examinée en séance.

Je donne la parole à Mme Sophie Primas qui s'exprimera d'abord en tant que vice-présidente, puis nous présentera, en tant que rapporteur, le texte adopté par le Sénat. M. Grégory Besson-Moreau nous présentera ensuite son analyse.

**Mme Sophie Primas, sénateur, vice-présidente, rapporteur pour le Sénat.** – Merci à vous, chers collègues, de nous accueillir ce matin. Je vais faire court, l'objectif n'est évidemment pas de refaire le débat que nous avons longuement eu dans nos hémicycles respectifs.

Nous avons considéré, au Sénat, que le projet de loi était un « texte d'urgence », nécessitant une adoption rapide pour entrer en vigueur. C'est pourquoi il était de notre responsabilité politique, députés comme sénateurs, de retenir une logique de compromis permettant une co-construction du texte avec le Gouvernement.

Je me félicite d'avoir nourri des échanges constants avec mon collègue rapporteur Grégory Besson-Moreau et ses équipes et le ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Je suis sûre que ce dialogue permettra l'adoption d'un texte de compromis sur lequel nous sommes tombés d'accord entre rapporteurs et que nous soumettons à votre appréciation, afin, nous l'espérons, d'aboutir sur une commission mixte paritaire conclusive.

L'Assemblée nationale a permis d'enrichir considérablement le texte en écrivant, spécifiquement, que les dérogations proposées ne seront accordées qu'après un avis d'un conseil de surveillance, innovation importante que le texte consacre, et que ces dérogations ne concerneront que les semences de betteraves sucrières. Cette mention figure explicitement à l'article 2, détachable de la mécanique des dérogations inscrite à l'article 1<sup>er</sup>.

Le Sénat a, de son côté, avancé la date d'entrée en vigueur du projet de loi au plus tard le 15 décembre, et *a minima* lors de la publication du décret mentionnant les substances actives interdites, d'une part, et s'est assuré que les avis du conseil seraient rendus dans un délai déterminé par décret, d'autre part.

Il a également proposé deux articles additionnels ayant un lien direct ou indirect avec le texte.

L'article 3, reprenant ce qui a été fait, sans doute trop tard, lors de l'examen de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages, en matière de néonicotinoïdes, souhaitait s'assurer que des études d'impact soient fournies en amont d'une interdiction d'un produit phytopharmaceutique, notamment lorsqu'il n'y a pas d'alternative. Je comprends que cela pose des difficultés opérationnelles et dans une logique de compromis, il me semble utile de retravailler la rédaction de cette proposition pour un texte ultérieur.

L'article 4, issu d'un amendement entrant dans le périmètre du texte compte tenu d'un lien avec le principe de l'interdiction de substances actives réaffirmé à l'article 1<sup>er</sup>, a été adopté au Sénat afin de tirer les conséquences de l'interdiction d'un produit phytopharmaceutique, que ce soit des néonicotinoïdes ou un autre produit. Je rappelle au passage que le projet de loi réaffirme et consolide cette interdiction en France à l'article 1<sup>er</sup>, en améliorant la rédaction de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime au regard du droit européen. Je crois que c'est important.

L'article 4 ainsi adopté propose de rappeler explicitement dans le même code une faculté prévue par le droit européen : le ministre de l'agriculture peut, dans certains cas précis, et en l'absence de mesures européennes, suspendre les importations de denrées alimentaires ne respectant pas les normes européennes si elles posent des problèmes pour la santé ou l'environnement, notamment en raison de l'usage de pesticides interdits. C'est bien entendu une faculté très encadrée par les textes européens. Il me semble que c'est une rédaction importante et un signal envoyé à l'Europe pour rappeler l'intérêt porté par la France à la lutte contre les importations déloyales. Je crois que c'est un combat transpartisan et je suis sûre que nous trouverons un accord sur ce point.

Je tenais enfin à vous dire que les débats dans nos deux assemblées ont permis d'exprimer clairement nos positions sur ce texte, bien entendu difficile. Les majorités se sont exprimées, le temps est désormais à l'obtention d'un compromis pour garantir une adoption rapide d'un texte attendu par les agriculteurs et la majorité des parlementaires. Cela a animé

nos discussions avec mon collègue Grégory Besson-Moreau et je crois que nous avons abouti hier soir tardivement à un bon équilibre.

Nous vous présenterons donc des propositions de rédaction venant modifier le texte du Sénat, à tour de rôle, afin d'écrire ensemble un texte consensuel.

**M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.**

– Mon intervention sera brève. Je voulais d'abord remercier chaleureusement la Présidente Sophie Primas pour la manière dont nous avons pu mener, ensemble, ces travaux, pour les échanges constants que nous avons eus et l'esprit de coopération qui a été le sien.

Ce texte, nous l'avons dit et répété, n'oppose en rien l'écologie et l'économie. Il est au contraire la garantie d'une sortie des néonicotinoïdes, qui ne laisse pas la filière betterave sucrière de côté, dans un délai de trois ans maximum et avec des garanties solides.

Le texte adopté par le Sénat est, à bien des égards, très satisfaisant et je salue la qualité des travaux menés par la commission et en séance.

Nous ne souhaitons modifier ni l'article 2, ni l'article 4, que vous avez adoptés à l'unanimité et à l'initiative de votre rapporteur. Ce dernier article apporte, dans le respect du droit européen, une réponse à la question essentielle des importations déloyales et je ne peux que m'en féliciter.

Je me réjouis, par ailleurs, que nous ayons pu nous entendre sur six propositions de rédaction qui devraient nous permettre d'améliorer encore ce texte aujourd'hui.

Les modifications que Sophie Primas et moi-même allons vous proposer sont pragmatiques : elles visent à garantir la pleine applicabilité du texte.

Je pense d'abord à la limitation de la signature de l'arrêté aux seuls ministères de l'agriculture et de l'environnement, concernés au premier chef et à l'allégement de la composition du conseil de surveillance. Je pense ensuite aux précisions sur les acteurs qui peuvent prétendre à une nomination au sein de ce conseil. Je pense aussi à la clarification de la procédure de nomination des parlementaires au sein du conseil. Je pense, enfin, à la suppression de l'article 3, dont le dispositif me paraît poser de réelles difficultés techniques.

Ces modifications sont relativement mineures et j'espère qu'elles pourront faire l'objet d'un consensus.

Je souhaiterais, en conclusion, redire ma conviction que le texte dont nous discutons aujourd'hui exigeait un véritable courage politique, de la part du Gouvernement que je salue, mais également de la part de tous les parlementaires qui ont cherché, sans caricature, sans dogmatisme, à concilier des impératifs de souveraineté alimentaire et de protection de l'environnement. Ce texte n'est, je le rappelle, que le volet « d'urgence » d'un plan plus large d'accompagnement et d'encouragement de la transition agroécologique de la filière betterave sucrière.

Nos débats, tant au Sénat qu'à l'Assemblée ont été constructifs et ont permis d'arriver à un équilibre satisfaisant. Nous avons renforcé les garanties qu'offrait la procédure proposée par le Gouvernement, notamment en créant le conseil de surveillance et c'est tout à notre honneur.

Notre rôle ne s'arrêtera pas au vote du texte : le législateur aura encore à en assurer le suivi, notamment au sein du conseil de surveillance, afin que nous ne nous retrouvions pas ici dans trois ans pour mener des débats similaires. Je souhaite bien sincèrement que la filière betterave sucrière puisse réussir sa transition et sortir de l'ornière. Il en va de notre responsabilité.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

**M. Roland Lescure, député, président.** – Puisqu'il n'y a pas de demande de prise de parole, nous passons à la proposition de rédaction n° 1 sur l'article 1<sup>er</sup>, portée par les deux rapporteurs.

**M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.**

– Il s'agit de revenir sur un amendement qui avait été adopté contre mon avis en séance publique à l'Assemblée nationale. Prévoir la cosignature de l'arrêté de dérogation par le ministre de la santé revient à alourdir la procédure sans raison valable et n'aurait pas d'autre conséquence que de ralentir la publication des arrêtés.

**Mme Sophie Primas, sénateur, vice-présidente, rapporteur pour le Sénat.** – J'ajoute que l'équilibre entre les trois ministères me semble maintenu puisque nous avons, au Sénat, intégré des représentants du ministère dans la composition du conseil de surveillance, où leur présence paraît utile et pertinente.

**M. Roland Lescure, député, président.** – Cette rédaction paraissant satisfaire l'ensemble des membres, nous passons à la proposition de rédaction n° 2 sur l'article 1<sup>er</sup>, portée par les deux rapporteurs.

**Mme Sophie Primas, sénateur, vice-présidente, rapporteur pour le Sénat.** – Il s'agit de préciser les conditions de désignation des sénateurs et députés qui siégeront dans le conseil de surveillance. Nous avions accumulé beaucoup d'exigences sur la pluralité politique, ainsi que la présence de membres de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) et une clarification était nécessaire. Nous pensons que la nomination doit être effectuée par les Président des assemblées et non par les présidents de commission. C'est un amendement de simplification.

**M. Roland Lescure, député, président.** – Cette rédaction paraissant satisfaire l'ensemble des membres, nous passons à la proposition de rédaction n° 3 sur l'article 1<sup>er</sup>, portée par les deux rapporteurs.

**M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.**

– Cette proposition de rédaction a pour objectif de clarifier la composition du conseil de surveillance, notamment en désignant nommément l'interprofession apicole, l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation, et l'Institut de l'agriculture et de l'alimentation biologiques.

Cette rédaction permet, en outre, de convier, en cas de besoin, selon l'ordre du jour, d'autres filières engagées dans la recherche d'alternatives aux néonicotinoïdes, dans le cadre de la mission du conseil, mentionnée dans l'article, sur le contrôle des avancées en matière de recherche et de mise en œuvre d'alternatives aux néonicotinoïdes.

Elle permet ainsi d'atteindre un équilibre entre un conseil pléthorique dans lequel toutes les filières pourraient prétendre avoir une place permanente et un conseil dans lequel la seule filière betterave sucrière compterait des représentants.

**M. Roland Lescure, député, président.** – Cette rédaction paraissant satisfaire l'ensemble des membres, nous passons à la proposition de rédaction n° 4 sur l'article 1<sup>er</sup>, portée par les deux rapporteurs.

**Mme Sophie Primas, sénateur, vice-présidente, rapporteur pour le Sénat.** – Dans une logique de simplification et afin d'éviter de mettre en place un conseil pléthorique et peu efficace, nous pensons préférable de ne pas prévoir dans la composition du conseil de surveillance la présence des représentants des associations de défense des consommateurs. Les missions du conseil sont centrées sur les alternatives à mettre en œuvre au stade de la culture et non sur des enjeux qui concerneraient les produits finis. J'ajoute que les objectifs poursuivis par ces associations sont satisfaites par l'article 4, relatif à l'interdiction d'importation des produits contenant des substances interdites, qui concerne, quant à lui, les produits finis.

**M. Roland Lescure, président, député.** – Cette rédaction paraissant satisfaire l'ensemble des membres, nous passons à la proposition de rédaction n° 5 sur l'article 1<sup>er</sup>, portée par les deux rapporteurs.

**M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Il s'agit de mentionner de manière expresse le plan national de recherche sur les alternatives aux néonicotinoïdes. Ce plan remis par l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAe) et l'Institut technique de la betterave (ITB), le 22 septembre 2020, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, vise à renforcer les efforts de recherche et d'innovation pour trouver des alternatives aux néonicotinoïdes pour les betteraves sucrières.

**M. Roland Lescure, député, président.** – Cette rédaction paraissant satisfaire l'ensemble des membres, nous passons à la proposition de rédaction n° 6, portée par les deux rapporteurs, qui supprime l'article 3.

**Mme Sophie Primas, sénateur, vice-présidente, rapporteur pour le Sénat.** – Dans une logique de compromis et reconnaissant la difficulté opérationnelle que pose cette rédaction, j'accepte la suppression de cet article. Je rappelle simplement qu'il visait à empêcher l'interdiction d'un produit lorsqu'il n'existe pas d'alternative. Ces alternatives, je le répète, ne sont pas nécessairement chimiques.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi.

**M. Roland Lescure, député, président.** – Le texte ainsi rédigé sera soumis à la sagesse de nos deux assemblées, demain en ce qui concerne l'Assemblée nationale et mercredi en ce qui concerne le Sénat.

*La réunion est close à 9 h 50.*

**Vendredi 30 octobre 2020**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 05.*

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 15 h 45.*

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 55.*

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses dispositions de gestion de la crise sanitaire (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 16 h 50.*



# **COMMISSION D'ENQUÊTE POUR L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES FACE AUX GRANDES PANDEMIES A LA LUMIERE DE LA CRISE DE LA COVID-19 ET DE SA GESTION**

**Mercredi 14 octobre 2020**

**- Présidence de M. Alain Milon, président -**

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

## **Audition commune des Professeurs Éric Maury, président de la Société de réanimation de langue française, Hervé Bouaziz, président de la Société française d'anesthésie et de réanimation, et Marc Leone, chef du service d'anesthésie-réanimation des hôpitaux universitaires de Marseille**

**M. Alain Milon, président de la commission.** – Mes chers collègues, nous allons poursuivre nos travaux avec l'audition des représentants des sociétés savantes de réanimation.

Plutôt mal connue, la réanimation, qui assure la prise en charge des patients présentant ou portant le risque de présenter une ou plusieurs défaillances d'organes, a été mise en lumière par la crise que nous traversons. La question du nombre de lits, des critères d'admission des patients, des comorbidités (en particulier l'obésité), de la disponibilité des produits de santé ou encore des personnels ont constitué la chronique de la crise au cours des derniers mois, avec des comparaisons défavorables, notamment par rapport à nos voisins allemands. Sans surprise, les disparités territoriales ont également été évoquées dans le débat public, alors même que certaines des régions les plus exposées, comme le Grand Est ou l'Île-de-France, comptaient au nombre de celles qui sont les mieux dotées.

Par rapport au début de la crise, la prise en charge a beaucoup évolué. Les patients sont pris en charge selon des protocoles différents. Leur séjour est plus bref et le pronostic semble plus favorable. Pour autant, les services semblent de nouveau en difficulté devant la seconde vague, alors même que les fédérations hospitalières avaient affirmé à l'unisson, devant notre commission, que les hôpitaux étaient prêts à y faire face.

Sur toutes ces questions, la prise en charge des patients, les moyens, l'organisation mais aussi les évolutions souhaitables pour la médecine intensive, nous avons souhaité entendre le professeur Hervé Bouaziz, président de la Société française d'anesthésie-réanimation et le professeur Éric Maury, président de la Société de réanimation de langue française. Le professeur Bouaziz nous a fait savoir que le professeur Marc Leone, chef de service d'anesthésie-réanimation de l'Assistance Publique des hôpitaux de Marseille, interviendrait à titre liminaire pour la Société française d'anesthésie-réanimation. Le professeur Maury a souhaité être accompagné du docteur Agnès Ricard-Hibon, présidente de la Société française de médecine d'urgence et du docteur Patrick Pelloux, président de l'association des médecins urgentistes de France, qui pourront donc intervenir en réponse aux questions des rapporteurs et des commissaires.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et est retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Elle sera consultable à la demande.

Le port du masque et la distance d'un siège entre deux commissaires sont obligatoires. Je vous remercie de bien vouloir y veiller.

Conformément à la procédure applicable aux procédures d'enquête, je vais maintenant vous demander, madame, messieurs, de prêter serment. Je vous rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire serait passible des peines prévues aux articles 434-13 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Hervé Bouaziz, Éric Maury, Marc Leone, Patrick Pelloux et Mme Agnès Ricard-Hibon prêtent serment.*

**M. Alain Milon, président de la commission.** – Je donne la parole au professeur Leone, puis au professeur Maury, pour cinq minutes chacun.

**M. Marc Leone, chef du service d'anesthésie-réanimation des hôpitaux universitaires de Marseille.** – Monsieur le président, mesdames et messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs, je vais d'abord décrire une réanimation, puisque c'est l'objet de cette audition.

Une réanimation, ce n'est pas simplement une architecture destinée à recevoir des patients dont le pronostic vital est engagé. Une réanimation a besoin de matériel, de ventilateurs, de moniteurs, de pousse-seringues. Mais une réanimation, c'est surtout une équipe où chacun a son rôle dans une transversalité qui est exemplaire. Une réanimation, c'est 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, deux infirmiers pour cinq patients, un aide-soignant pour quatre patients et un nombre conséquent de médecins qui peuvent être des professionnels de la réanimation, issus de deux filières, l'anesthésiste-réanimation et la médecine intensive-réanimation.

La réanimation est centrée sur ses patients, qui relèvent de la médecine ou de la chirurgie. Les patients présentent des défaillances d'organes dues à l'aggravation soudaine d'une maladie, à des complications chirurgicales, à un traumatisme grave. Ils nécessitent des soins et un projet pour parvenir à survivre à cette étape. Enfin, la réanimation est un lieu confronté à une mortalité d'environ 20 %, dans lequel chaque admission est réfléchie en fonction d'un projet de vie.

La réanimation est à différencier des unités de surveillance continue (dans lesquelles les patients sont surveillés car à risque de défaillance d'organes), des unités de soins intensifs (qui sont centrées sur un seul organe), des salles de surveillance post-interventionnelle (qui prennent en charge les patients après chirurgie). Il existe un socle commun à tous ces sites, qui devraient pouvoir, en cas de nécessité, être transformés sans délai en réanimations – de là la conception des soins critiques et de la réanimation éphémère. Les liens sont nombreux au sein de l'hôpital, par exemple avec les blocs opératoires et hors de l'hôpital, via la régulation hospitalière, qui constitue un élément déterminant de la chaîne.

Durant la première vague de la Covid-19, les soins critiques ont été mis sous les projecteurs. Alors qu'environ 5 500 lits de réanimation sont disponibles en France, 7 148 patients Covid-19 ont été admis durant cette période. Des patients non-Covid ont aussi été traités. La baisse drastique des admissions, notamment liée à la traumatologie, conséquence du confinement, a permis de passer ce cap. La déprogrammation chirurgicale massive (seules les chirurgies les plus urgentes ayant été pratiquées) a permis de diminuer la

pression sur les soins critiques et a libéré des professionnels, notamment des médecins anesthésistes-réanimateurs et des infirmières anesthésistes diplômées d'État, qui, par la plasticité de leur formation, ont concentré leurs activités sur la réanimation, apportant à celle-ci un renfort salutaire.

Devant l'afflux de patients Covid-19, des réanimations éphémères ont été créées dans les USC, soins intensifs, salles de surveillance post-interventionnelle et sur d'autres sites, permettant d'augmenter le nombre de lits de 95 % en quelques jours. Cette organisation a montré la capacité de notre système à surmonter un afflux brutal de patients dans un court laps de temps. Elle a été possible et efficace là où les médecins des établissements ont parfaitement collaboré entre eux, là où les établissements privés, publics, ESPIC et HIA ont parfaitement collaboré entre eux, dans les régions où cette collaboration a été parfaite. En tant que médecins, nous avons été confrontés à un débat éthique autour de la priorisation des patients, entre les patients Covid-19 et les patients non-Covid. Nous sommes également conscients des enjeux socio-économiques induits par un confinement.

L'évolution récente de la situation, qu'on l'appelle deuxième vague ou marée montante, présente un profil différent. L'activité, en dehors et dans l'hôpital, est extrêmement intense, liée au rattrapage des activités chirurgicales, au retard pris lors du déconfinement, du fait des déprogrammations et au nombre important de traumatisés, partout en France. En cette rentrée, les établissements de santé sont sous tension. La plupart des CHU et CH sont en pénurie chronique de personnel soignant et médical (pénurie d'infirmières et infirmiers, pénurie en kinésithérapie, pénurie de médecins anesthésistes réanimateurs, sans doute aussi pénurie de médecins intensivistes réanimateurs).

La montée de la Covid-19 s'est faite sans marge de sécurité, avec un personnel à peine remis de la première vague. Nous sommes confrontés à un monde de la santé concurrentiel, dans lequel certaines activités typiques du service public ne sont plus valorisées depuis très longtemps. La Covid-19, qui s'installe pour une durée indéterminée dans notre paysage médical, met en lumière les faiblesses de notre système.

Enfin, soyons prudents avec les messages dont le niveau de preuve n'est pas avéré. En dépit de la progression des connaissances sur la maladie, de l'introduction de quelques nouveaux traitements et stratégies, les durées d'hospitalisation en réanimation restent prolongées. Le pronostic des patients reste incertain et la hauteur de la vague, ou de la marée, indéterminée à ce jour.

Pour conclure, je reprendrai ce que le professeur Maurizio Cecconi, de Milan, président de la société européenne de réanimation, affirme ces jours-ci : « la réanimation est une illusion. Si des mesures ne sont pas prises en amont, elle sera comme la ligne Maginot, elle ne servira à rien ».

**M. Éric Maury, président de la Société de réanimation de langue française.** – Monsieur le président, mesdames et messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les sénateurs, je voudrais d'abord remercier la commission de donner à la SRLF, que j'ai l'honneur de présider, l'opportunité d'apporter quelques éclairages sur le rôle de la réanimation pendant l'épidémie Covid.

La réanimation, comme l'a dit mon collègue Marc Léone, est la prise en charge des patients qui présentent une ou plusieurs défaillances d'organes nécessitant une méthode de suppléance. Il peut s'agir de la ventilation artificielle lorsque la ventilation est défaillante.

Ce peut être l'épuration extrarénale quand le rein est défaillant, ou encore la circulation extracorporelle lorsque l'activité cardiaque est défaillante. L'un des points positifs de cette crise est qu'elle a mis en lumière la réanimation vis-à-vis du grand public, alors que cette discipline était jusqu'à présent assez méconnue. Elle a souligné le fait que les structures de réanimation devaient être en nombre suffisant sur le territoire. Elle a aussi souligné l'importance de la présence d'un personnel médical et d'un personnel soignant qualifiés. Cette crise sanitaire a été effroyable. Elle a cependant permis, grâce au dynamisme des deux disciplines (médecine intensive réanimation et anesthésiste réanimation) de partiellement compenser l'importance de la crise.

Je voudrais revenir sur ces deux disciplines. La médecine intensive-réanimation (dite MIR) est exclusivement dédiée aux soins critiques. L'anesthésie-réanimation-médecine périopératoire (dite MAR) comporte l'anesthésie et la prise en charge non chirurgicale des patients chirurgicaux et polytraumatisés durant leur hospitalisation.

Nous avons reçu, durant la crise sanitaire, de nombreux messages de détresse des collègues du Grand Est. Dans certaines situations, il semblait que la capacité de prise en charge des patients était dépassée, malgré de nombreux transferts et l'ouverture de lits de réanimation *ex nihilo*. Des situations difficiles ont été signalées et ces praticiens ont eu beaucoup de difficulté.

Le capacitaire de réanimation français est le suivant. Nous avons un peu plus de 7 lits pour 100 000 habitants, soit environ 5 000 lits de réanimation. Ce nombre oscille entre 5 000 et 5 700, car 500 ou 600 lits sont fermés faute de personnels soignants. Ceci ne nous place pas dans le peloton de tête par rapport à certains de nos voisins.

Il a fallu, durant la crise, augmenter cette capacité car au plus fort de la crise, plus de 7 000 patients Covid étaient en réanimation, auxquels il fallait ajouter les patients non-Covid qui avaient aussi besoin de réanimation.

Ceci a été possible grâce au dynamisme des anesthésistes réanimateurs, qui ont pu se consacrer, à la faveur de déprogrammations chirurgicales massives, à la mise en place et à la mise en fonction d'unités de réanimation créées *ex nihilo*. Ils sont parvenus à augmenter le nombre de lits. La médecine intensive-réanimation a été en première ligne également pour la prise en charge du Covid, qui est une pneumonie. Les premiers malades ont d'abord rempli les services de médecine intensive-réanimation. Lorsque leur nombre a excédé les capacités de ces services, ils ont dû être hospitalisés dans les services d'anesthésie-réanimation et dans les lits créés *ex nihilo*. Cette pathologie était essentiellement une pathologie médicale. Malgré l'absence de déprogrammation de leurs activités, les médecins intensivistes-réanimateurs sont également parvenus à doubler leurs capacités d'hospitalisation.

Comment devient-on réanimateur en 2020 ?

Il y a deux voies pour y arriver. Une première voie est le diplôme d'études spécialisées en médecine intensive-réanimation, qui dure cinq ans. Il comporte une phase socle, une phase de consolidation de trois ans (durant laquelle les étudiants acquièrent une compétence dans des spécialités médicales variées) et une phase d'approfondissement d'un an.

Le DESAR, le diplôme d'études spécialisées en anesthésie-réanimation médecine périopératoire, qui est l'autre voie pour accéder à la réanimation, dure également cinq ans. Il

comporte un parcours pédagogique spécifique. Au terme d'une formation qui comporte de la réanimation et de l'anesthésiste, on estime qu'environ trois quarts des médecins issus de cette filière vont se tourner vers l'exercice de l'anesthésie.

En 2016, le diplôme de réanimation médicale, qui était un DESC, va devenir un DES pour prendre l'intitulé de médecine intensive-réanimation, du fait de la disparition des DESC en 2016. La discipline a changé de nom mais continue de prendre en charge des défaillances d'organes dans un contexte médical (pneumonies graves, méningites, comas, insuffisances rénales ou hépatiques, etc.). Elle est exercée en CHU dans des services de médecine intensive-réanimation à côté des réanimations chirurgicales et dans les hôpitaux de plus petite taille (généralement non universitaires) dans le cadre de réanimations polyvalentes dont on estime que plus de trois quarts des séjours sont des séjours médicaux et non chirurgicaux.

Les pneumologues, internistes, infectiologues, cardiologues, néphrologues, hématologues, nous transfèrent de nombreux patients afin que nous les prenions en charge. Il existe aussi une articulation très importante avec la médecine d'urgence, *via* les services d'accueil d'urgence ou *via* le SAMU, ce qui plaide pour une voie de communication aussi simple que possible entre le SAMU et les services de réanimation.

Le comité national de coordination de la recherche en France a élaboré un diagramme que je vais commenter. En haut à droite est représentée la production scientifique des CHU de 2006 à 2015 et tout en haut apparaît la réanimation médicale, ce qui fait dire à cette commission que la réanimation médicale, la gastroentérologie, l'hépatologie, la cardiologie, qui se trouvent dans l'angle supérieur droit, sont des spécialités dans lesquelles les CHU excellent, avec un impact presque deux fois supérieur à la moyenne mondiale. Au niveau national, ils dominent largement la recherche, avec un indice de spécialisation de 4,5 à 5. Cela veut dire que nous œuvrons dans des disciplines de spécialités médicales et non dans la recherche fondamentale.

Il existe en France la réanimation médicale (qu'on appelle désormais la médecine intensive-réanimation) et la réanimation chirurgicale. Les lits présents en France se ventilent de la façon suivante :

- 900 lits de médecine intensive-réanimation ;
- 3 200 lits de réanimation polyvalente (dont à peu près deux tiers des effectifs sont des médecins de médecine intensive-réanimation et un tiers des anesthésistes-réanimateurs) ;
- les lits de réanimation chirurgicale, de chirurgie cardiaque et neurochirurgie (pris en charge exclusivement par des médecins anesthésistes-réanimateurs).

Il serait nécessaire de disposer de personnels un peu plus motivés afin de disposer de 2 710 médecins intensivistes-réanimateurs et 2 420 anesthésistes réanimateurs sur le territoire pour prendre en charge les structures de réanimation.

Les besoins de formation en médecine intensive-réanimation, c'est-à-dire les besoins d'internes, avaient été estimés à 130 postes par an suite à une enquête de 2012. Lorsque le DESC s'est transformé en DES, il a fallu réestimer ce nombre. Nous avions retenu le nombre de 130, qui a été ramené à 120 et finalement à 60. Nous avons ainsi perdu 30 % du

nombre de personnels que nous demandions. 60 internes de médecine intensive-réanimation sont formés annuellement, ce qui est notoirement insuffisant. Notre profession, sinistrée, présentait déjà un déficit de 300 professionnels. Nous fonctionnons très difficilement en période normale et ces difficultés sont naturellement amplifiées durant la crise.

Aujourd’hui, il y a trop peu d’internes de médecine intensive-réanimation formés pour occuper les postes d’assistants en services de médecine intensive-réanimation, les postes de chef de clinique en CHU et les postes d’assistant en CH. Le nombre de réanimateurs est insuffisant, problème qui est aggravé par la crise. La pandémie étant désormais nationale, les transferts n’étant pas possibles et du fait de l’absence de possibilité de renforts venant d’autres régions, il est impossible d’ouvrir des lits de réanimation supplémentaires sans déprogrammation chirurgicale, ce qui revient à déshabiller Pierre pour habiller Paul. C’est un moyen de faire face à la crise mais cette situation n’est évidemment guère satisfaisante.

Lorsqu’on va se faire opérer d’une appendicite aujourd’hui, on se pose la question de la compétence du praticien qui va vous prendre en charge : on souhaite quelqu’un qui ne fasse que de la chirurgie digestive et un anesthésiste dont c’est l’exercice habituel. Il en est de même pour le métier de réanimateur. C’est un métier à temps plein et exclusif, au même titre que celui d’infirmier de réanimation, dont on a beaucoup parlé. Nous avons vu que ces infirmiers étaient indispensables dans la crise. Si vous n’avez pas d’infirmier en réanimation, celle-ci ne tourne pas. Il faudrait que cette spécialité soit reconnue en France, comme dans d’autres pays européens. Ce métier spécifique n’est pas le même que celui d’infirmier de salle, d’infirmier de consultation, d’infirmier de bloc opératoire ou d’infirmier d’anesthésie. Tous ces métiers présentent leurs compétences et leurs spécificités mais ce ne sont pas le métier d’infirmier de réanimation.

Le métier de réanimateur est une spécialité complexe, à l’interface de la physiologie, de spécialités médicales (néphrologie, cardiologie, hématologie notamment). La compétence passe par une formation initiale de qualité et un exercice régulier à temps plein de cette spécialité. La médecine intensive-réanimation remplit parfaitement ces conditions puisque cette discipline est exclusivement dédiée aux soins critiques.

Il ne vous aura pas échappé que l’évolution médicale va vers l’hyperspecialisation. Nous avions des chirurgiens généralistes et nous avons désormais des chirurgiens spécialisés en chirurgie osseuse, en chirurgie digestive, en chirurgie urologique. Même au sein de l’ophtalmologie, il y a des spécialistes de la cornée, d’autres de la rétine. L’anesthésie est une spécialité complexe, présentant des spécificités et des domaines d’excellence particuliers (neurochirurgie, chirurgie cardiaque, chirurgie hépatique). Même dans des disciplines médicales telles que la cardiologie, il existe des sous-spécialités (rythmologie, insuffisance cardiaque, hépatologie coronaire). Les internes suivent une de ces filières dès l’internat et n’en sortent plus par la suite. La réanimation doit également constituer un exercice exclusif du fait de sa complexité.

Je suis moi-même anesthésiste de formation mais je n’ai pas fait d’anesthésiste depuis 25 ans. Si l’on me demandait, dans une situation de crise, d’endormir des malades, je le ferais volontiers, après avoir révisé un peu. Je ne serais sans doute pas capable d’apporter le niveau de compétence et de qualité au regard de ce qui est attendu en 2020 pour anesthésier un patient.

Sans vouloir polémiquer, je voudrais montrer un résultat publié au cours de notre e-congrès de septembre dernier, concernant l’expérience de l’hôpital Henri-Mondor, présentée

conjointement par un médecin anesthésiste et un médecin intensiviste. Un bâtiment de l'hôpital Henri-Mondor devait être achevé en septembre. Du fait de la crise, ce bâtiment a été rapidement équipé et a pu devenir fonctionnel début avril. L'équipement de ce service a permis de monter 43 lits et de prendre en charge bon nombre de patients.

Deux exercices ont été comparés, d'une part un secteur de médecine intensive-réanimation avec une extension du service de réanimation médicale existant et d'autre part une section MAR constituée en grande partie de médecins anesthésistes, disponibles du fait de déprogrammation en chirurgie. Ils sont venus aider leurs collègues à faire de la réanimation et nous ne pouvons que les en remercier. Alors que les patients semblaient à peu près comparables en termes de gravité (nombre de patients ventilés, présence d'environ 25 % de patients sous dialyse de chaque côté, 25 % de patients sous ECMO), on observe que la mortalité était plus importante dans l'unité prise en charge par des praticiens dont le métier initial n'est pas la réanimation.

On ne fait correctement que ce qu'on fait régulièrement. Les MAR ont peut-être été mis en difficulté dans des situations qu'ils n'avaient pas l'habitude de gérer. Encore une fois, nous ne pouvons que remercier ces praticiens pour ce qu'ils ont fait. Dans une situation difficile, on fait ce qu'on peut. Nous avons fait de la réanimation comme nous le pouvions.

**M. Alain Milon, président.** – Je donne la parole aux rapporteurs.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Merci monsieur le président et merci professeurs. Vous nous avez indiqué la façon dont vous aviez affronté la première vague. Comment avez-vous tiré le retour d'expérience parmi vous ? Avez-vous été aidés dans cet exercice par des institutionnels ou l'avez-vous tiré en interne ? L'épidémie étant nationale et les patients étant hospitalisés dans des services qui ne sont pas forcément des services « de pointe », comment l'information des praticiens de ces services est-elle assurée quant à ce qui doit être fait, afin que chacun applique d'emblée la bonne méthode en réanimation ? Voyez-vous dans le rebond actuel une typologie différente de patients au regard de celle de la première vague ?

Par ailleurs, quels sont les enseignements majeurs tirés de la première vague en termes de manques (équipements, produits de santé, matériels) ? Qu'aimeriez-vous souligner afin de ne plus subir de nouveau, dans les hospitalisations qui s'annoncent, ce que vous avez subi lors de la première vague ?

**M. Marc Leone.** – Le retour d'expérience est constant dans nos disciplines et fait partie de la culture des soins critiques et de l'anesthésie-réanimation. Il a été fait dans chaque service et dans chaque hôpital. Il n'a pas été formalisé par nos encadrements administratifs. Il se fait de manière naturelle au sein des services, dans le cadre de RMM (revues mortalité-morbidité) et de réunions de retour d'expérience. Le nombre de publications sur la Covid-19, depuis le début de la crise, est ahurissant. Des publications françaises rapportent l'expérience nationale. Récemment, un article de Jean-Yves Lefranc, dans le journal de notre spécialité, dresse un bilan des hospitalisations et une sorte de retour d'expérience national.

L'information des praticiens va très vite et nous ne pouvons la contrôler. Nous ne savons pas où nous en sommes. Je ne vais pas entrer dans la polémique. Vous avez compris que mon collègue et ami voulait polémiquer. Je ne dirai pas que les anesthésistes-réanimateurs sont meilleurs ou moins bons que les médecins intensivistes-réanimateurs. Je n'oserai pas aller sur ce terrain-là. Je trouve cela assez surprenant. Qu'il y ait des différences

de niveau entre les réanimations en France, c'est probable, selon la localisation et selon les équipes. En revanche, l'information est riche avec les réseaux sociaux et des sites tels que celui de la SFAR, qui a produit des référentiels quasiment en continu, tout au long de la crise. Ce fut une source d'information pour la plupart de nos mandants. Nous avons par exemple un dispositif à travers lequel nous avons été sollicités plus de 200 fois durant la première vague. Tous les jours, des praticiens nous demandaient que faire et nous leur répondions dans l'heure qui suivait.

J'étais de garde cette nuit encore dans une unité Covid et je constate que les patients sont les mêmes que lors de la première vague. J'entends beaucoup, sur les réseaux sociaux, dans les médias, que les patients sont très différents. Je ne vois pourtant pas de différence. Leur évolution est d'ailleurs assez similaire. Nous avons eu quelques progrès, notamment du fait de la dexaméthasone. Quelques études randomisées montrent un léger bénéfice avec l'emploi de ce corticoïde. Il y a des traitements à propos desquels nous étions incertains et qui sont en recul, comme l'hydroxychloroquine. La ventilation, avec l'oxygénation à haut débit, est un peu plus utilisée, même si nous avions déjà corrigé le tir assez rapidement durant la première vague. Nous nous étions assez vite rendu compte qu'il fallait l'utiliser. Je ne pense pas qu'il y ait de révolution dans la prise en charge des patients ni que la dexaméthasone ne fasse disparaître les décès dus à la Covid-19, pour des patients intubés et ventilés. Peut-être allons-nous intuber un peu moins de patients et peut-être les patients non intubés auront-ils une meilleure évolution.

Nous avons manqué de tout. Il faut être clair. Comme cela se fait toujours, dans les hôpitaux, nous travaillons tous ensemble car il n'y a pas de frontière étanche entre les services en particulier dans les hôpitaux publics. Cela se fait grâce à la bonne volonté et à l'engagement des professionnels qui y travaillent. Cet engagement a été exemplaire durant la première vague. Tout a reposé sur cet engagement. Les gens n'ont pas compté leurs heures et ont répondu présent. Il n'en demeure pas moins que nous avons manqué de blouses, de masques, de lunettes de protection... Nous étions habillés d'une façon peu digne pour un pays comme le nôtre pour traiter ces patients à risque de contagion élevé. Nous avons créé des lits dans les salles de surveillance post-interventionnelle car nous n'avions pas d'autre solution.

Heureusement, la première vague a pris fin quasiment au moment où nous n'avions plus de produits d'anesthésie, à quinze jours près, pour assurer la sédation des patients. Cela pose de réelles questions quant à notre dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour l'approvisionnement en médicaments, en ventilateurs et dans tous les matériels dont nous avons besoin en réanimation.

**M. Éric Maury.** – Je partage une grande partie des propos qui viennent d'être tenus par le professeur Léone. Nous avons bénéficié de l'expérience du Grand Est en phase initiale de la crise, car nos collègues nous ont dit être submergés par un afflux de patients qu'ils ne parvenaient pas à contenir, et nous incitaient fortement à anticiper en ouvrant des lits. Ce fut un message très fort.

Des recommandations multi-sociétales ont été commandées par la mission nationale Coordination opérationnelle risque épidémiologique et biologique, qui regroupait la Société de réanimation de langue française, la Société française d'anesthésie-réanimation, la Société des infectiologues, les urgentistes, les pédiatres et les pneumologues. Ces recommandations multi-sociétales ont été publiées sur les sites de toutes les sociétés savantes et ont été mises à jour quatre fois. Nous nous sommes interrompus durant l'été et nous

sommes en train de les remettre à jour afin que les professionnels disposent de données validées par toutes les sociétés.

Je suis d'accord avec mon collègue pour ce qui est de la gravité des patients. L'oxygénotherapie à haut débit est largement utilisée. Elle l'était moins en première vague car nous craignions de contaminer tout le monde. On s'est aperçu qu'en portant un masque, elle n'entraînait pas de contamination des soignants. Les patients réveillés se mettent eux-mêmes sur le ventre et on a l'impression qu'on améliore un peu les choses par cette pratique. Tout ceci reste néanmoins à confirmer. Lorsque ces techniques échouent et que le patient doit être passé sous ventilation artificielle, on a l'impression de retomber exactement sur les patients de la première vague. Je suis d'accord avec le professeur Leone. Ces patients nécessitent parfois une ventilation prolongée, durant trois, voire quatre semaines, ou présentent des complications infectieuses.

Je dirai aussi la même chose quant aux manques. Nous avons manqué de tout (respirateurs, lits, *etc.*). Le système D a fonctionné à plein. Tout le monde s'est mobilisé pour essayer d'ouvrir des lits et de les équiper. Un collègue me disait récemment : « au mois de mars, nous avons manqué de masques. En octobre, nous manquons d'enthousiasme ».

**Mme Agnès Ricard-Hibon, présidente de la Société française de médecine d'urgence.** – Nous avons mis en place des webinars pour communiquer. Avant que la vague n'arrive en Île-de-France, nous avons mis en place un webinar avec la région Grand Est qui a permis aux régions, notamment l'Île-de-France, de se préparer à ce qui allait nous arriver. Ce partage d'informations a été important. Nous avons beaucoup communiqué avec la SFAR et la SRLF car les patients qui vont en réanimation sont majoritairement adressés par le SAMU et les urgences. Dans les critères d'admission et les techniques d'oxygénation, nous avons modifié nos pratiques grâce à ce partage d'expériences afin d'obtenir une meilleure pertinence d'admission des patients en réanimation et développer notamment les techniques d'oxygénotherapie haut débit, afin de permettre aux patients de passer un cap sans aller en réanimation, si possible. Nous organisons régulièrement des sessions communes afin de poursuivre cet échange d'expériences et ce travail commun.

Tout a été dit quant à ce qui nous a manqué. J'ajouterais que des transporteurs sanitaires urgents nous ont manqué également, en médecine d'urgence, pour adresser les patients aux hôpitaux, notamment au tout début de la première vague. Cela dit, cette difficulté a finalement constitué un facteur de succès car elle nous a conduits à travailler avec des partenaires que nous ne sollicitions sans doute pas assez, des acteurs associatifs, qui n'ont pas les mêmes missions que les pompiers et ambulanciers privés (qui se sont fortement mobilisés). Les associatifs permettent de gérer le médico-social en évaluant la possibilité de laisser le patient à domicile, plutôt que de mobiliser à tort le service hospitalier. Cela requiert du personnel ayant l'empathie du médico-social afin de déterminer si les patients peuvent être laissés à domicile ou non. Cette diversité d'acteurs, qui a constitué une difficulté au départ, apparaît finalement comme un atout qui me semble à conforter.

Au SAMU centre 15, les appels sont en augmentation continue concernant des patients présentant une suspicion de Covid. Certains patients sont plus jeunes et certains présentent des pathologies graves. J'étais également de garde la nuit dernière. Nous sommes confrontés au manque de lits de réanimation et au manque d'unités de médecine pour adresser les patients Covid et les patients non-Covid. Lorsque la situation se tend dans les services de réanimation, cela entraîne l'immobilisation des unités de SMUR et la stagnation des patients dans les services d'urgences. Or, comme le montrent des données publiées depuis longtemps,

la surcharge des services d'urgence entraîne une surmortalité de 9 %, tous patients confondus et de 30 % pour les patients les plus graves. La régulation médicale a joué un rôle central dans la gestion de la vague, en phase 1. Nous n'avons pas été confrontés aux difficultés qu'ont connues l'Italie et l'Espagne, car la régulation médicale a permis d'adresser les patients directement aux services spécialisés sans surcharger les services d'urgence. Il s'agit là aussi d'un point essentiel qu'il faut conforter.

A l'heure actuelle, lorsqu'il n'y a plus de place en réanimation, nous n'avons d'autre solution que d'adresser le patient à des structures d'urgence qui ne sont pas en mesure, au regard du nombre de personnels et des compétences qui s'y trouvent, de créer des unités d'hospitalisation éphémères dans les box des salles d'accueil d'urgences vitales.

60 % de nos lits, dans le département, sont actuellement occupés par des patients Covid et nous ne pouvons pas faire de déprogrammation, comme en première vague, car les patients semi-urgents sont devenus des patients urgents. La situation commence à se tendre de façon importante.

**M. Hervé Bouaziz, président de la Société française d'anesthésie et de réanimation.** – Le retour d'expérience me paraît important. Le professeur Maury a présenté des chiffres de mortalité. On sait que de très nombreux facteurs peuvent expliquer des écarts de mortalité entre deux populations. Nous n'allons pas entrer dans ce débat, qui n'a aucun intérêt, de même que la différence entre MAR (anesthésie-réanimation-médecine périopératoire) et MIR (médecine intensive-réanimation) n'a aucun intérêt pour la population française. Je pense que ce n'est pas ce que vous attendez. La SFAR a travaillé sur le retour d'expérience en association avec le Conseil national professionnel d'anesthésie-réanimation et la SRLF. Dix points, en particulier, ont été validés par les deux sociétés. Il nous a paru important de tirer parti des réanimations éphémères. Nous nous sommes rendu compte que certaines n'étaient pas bien adossées à des réanimations pérennes et qu'il fallait faire évoluer cela.

Nous nous sommes rendu compte qu'il fallait former le personnel et c'est ce qui est fait actuellement, dans les écoles d'infirmier anesthésiste diplômé d'État (IADE) et dans d'autres structures. Nous essayons de former un maximum de personnel afin de disposer de personnels soignants qui ont déjà fait de la réanimation. Le problème ne porte pas tellement sur les lits de réanimation. L'Allemagne est toujours citée comme un exemple formidable. Un article intéressant, paru dans *Le Monde Diplomatique*, début septembre, soulignait que si les Allemands avaient eu à faire face à la situation qu'a connue la France, de leur aveu même ils auraient connu un problème de personnel. Arrêtons de toujours citer le nombre de lits de réanimation en Allemagne. Nous sommes capables de faire la même chose en France avec nos USC (unités de surveillance continue). Il faut disposer de respirateurs et de matériels placés d'emblée dans ces unités, de façon à faire face aux prochaines vagues, car cela n'aurait pas de sens de vouloir adapter les lits de réanimation à une crise aiguë. Nous pouvons espérer ne pas être confrontés à une telle situation en permanence. Il faut donc raison garder de ce point de vue.

Les IADE qui sont allés en réanimation ont des compétences particulières, comme l'a indiqué le professeur Maury, et ces compétences particulières doivent être mises à profit lorsqu'ils vont aider en réanimation. Ce sont eux qui ont permis de créer des réanimations éphémères très rapidement, car ils connaissent très bien le matériel. Ils ont des connaissances en curarisation et en matière de sédation prolongée, ainsi que sur plusieurs points particuliers. Il faut mettre en valeur ces compétences afin que cela soit utile dans les services de

réanimation qui ont besoin d'elles. Ce travail est en cours au niveau de la SFAR. Malgré ce qu'a présenté le professeur Maury, nous travaillons en excellente collaboration avec la SRLF.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – Merci pour vos propos très francs et très clairs, qui sont extrêmement instructifs. Pouvez-vous préciser ce qu'il en est concernant les lits de réanimation ? Il y a trois semaines, nous avons entendu le ministre de la Santé, qui nous a indiqué que 12 000 lits de réanimation pouvaient être ouverts. J'ai retenu de votre exposé que nous avions actuellement 5 700 lits en France. Je n'ai pas tout à fait compris si le nombre de 600 lits indisponibles, faute de personnel suffisant, était déduit ou non de ce chiffre : avons-nous 5 700 lits, 5 100 lits ou 6 300 lits ?

Combien de lits de réanimation peut-on faire fonctionner actuellement au bénéfice de patients Covid sans toucher à l'activité usuelle des hôpitaux ? J'ai conscience que ce nombre variera suivant les régions. Nous avons l'impression qu'à 1 630 lits, on atteint déjà de grandes difficultés.

En supposant que l'on décide de nouvelles déprogrammations massives parmi les activités hospitalières, comme cela a été fait au printemps, combien de lits de réanimation peut-on faire fonctionner dans ce pays dans des conditions satisfaisantes en termes de personnel ? Le professeur Bouaziz vient de citer le chiffre de 10 000 lits de réanimation. Pouvez-vous préciser à quel coût, pour l'ensemble du système hospitalier, un tel nombre de lits pourrait fonctionner ?

Vous avez également expliqué que, lors de la première vague, vous étiez arrivés à court de médicaments. D'autres nous ont expliqué qu'ils avaient mis en place des protocoles afin d'économiser de façon importante les médicaments. Quelle est la situation aujourd'hui ? Disposez-vous des stocks de médicaments nécessaires, dans l'hypothèse d'un nombre de plusieurs milliers de patients Covid en réanimation et, si oui, pour combien de temps ?

**M. Éric Maury.** – Le nombre de 12 000 lits peut être atteint en termes de lits armés. Il existe le matériel, les scopes et les respirateurs mais le problème porte sur le personnel. Nous avons bénéficié lors de la première vague de la solidarité nationale et du renfort de nombreux soignants venus d'autres régions. Ils ne reviendront pas. Sans déprogrammation, je ne vois donc pas comment nous pourrions faire fonctionner ces unités de réanimation sur le plan du personnel.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – Quel est le nombre de lits que l'on peut faire fonctionner aujourd'hui, sans déprogrammation ?

**M. Éric Maury.** – À mon avis, sans déprogrammation, nous sommes actuellement au maximum de nos capacités.

Nous nous sommes effectivement aperçus de tensions sur les médicaments car il n'y a pas de stock. Les commandes sont effectuées de façon très tendue. Il a fallu faire face à une demande considérable venant de tous les pays d'Europe et les fournisseurs se sont rapidement trouvés en difficulté. Comme vous l'avez indiqué, des programmes de rationnement ont été définis. J'ai entendu que nous avions plusieurs semaines de stocks de médicaments mais je ne saurais vous dire dans quelle mesure ces stocks pourront être utiles.

**M. Marc Leone.** – Je suis parfaitement en ligne avec ces réponses. En l'absence de déprogrammation, nous pouvons théoriquement monter jusque 10 000 ou 12 000 lits mais

nous n'avons pas le personnel nécessaire pour faire fonctionner ce nombre de lits. Une réanimation fonctionne avec deux infirmières pour cinq lits. Les équipes de réanimation comptent, pour environ quinze lits, sept ou huit praticiens hospitaliers. C'est un système extrêmement tendu en termes d'effectifs. Nous ne pouvons laisser des lits libres « au cas où ». En activité normale, nous sommes programmés pour être remplis à hauteur de 90 % ou 95 %. Il n'y a pas de marge de manœuvre. Si vous avez 20 lits, peut-être y a-t-il un lit libre, au maximum pour prendre en charge une urgence éventuelle.

Je suis parfois très surpris d'entendre ce que j'entends. Pour former un réanimateur, quelle que soit son obéissance, il faut cinq ans. Je ne vois donc pas comment nous pourrions augmenter rapidement le nombre de lits. Ce n'est pas une architecture. C'est du personnel. Il faut six mois à un an d'ancienneté pour qu'un personnel infirmier soit autonome en réanimation. Il est donc extrêmement compliqué d'élever de façon brutale le nombre de lits.

En ce qui concerne les médicaments, je suis d'accord avec ce qu'a indiqué le professeur Maury. Nous avions connu une situation très tendue. Dernièrement, la situation s'est un peu améliorée. Nous avons un peu plus de stocks, sans avoir beaucoup plus de détail.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – Autrement dit, nous sommes actuellement à saturation en réanimation.

**M. Éric Maury.** – Nous sommes au niveau de saturation car le taux de patients Covid atteint 30 %, 40 % voire 50 % des lits de réanimation dans certaines régions, sachant que les 50 % restants sont occupés par des patients non-Covid.

**M. Patrick Pelloux, président de l'association des médecins urgentistes de France.** – Ce que viennent de dire le professeur Leone et le président Maury est juste : nous sommes arrivés au bout d'un système. C'est d'autant plus grave que nous avions tous à peu près la certitude, aux mois de mars et d'avril, que la situation allait se calmer. C'est avec cette conviction que nous avions mobilisé fortement le personnel, partout en France, et que nous avions tous accepté le principe des déprogrammations.

Aujourd'hui, nous ne savons pas où nous allons et nous sommes arrivés au bout de ce que nous pouvions faire. L'épidémie n'est pas seulement située, comme en mars et avril, dans l'Est, en Île-de-France, dans les Hauts-de-France et à Marseille : elle est partout. Les renforts dont nous avons bénéficié, et que nous saluons tous, venant de professionnels dont il faut saluer l'engagement et la citoyenneté, alors qu'ils ne connaissaient pas les services dans lesquels ils sont venus travailler, ne seront pas là cette fois-ci. En outre, comme l'ont dit des collègues chirurgiens, la déprogrammation n'est plus entendable par les malades. Certains d'entre eux ont été opérés avec de longs délais, notamment dans le cas de cancers. L'idée selon laquelle tous les lits seraient réservés au coronavirus n'est pas entendable par des malades souffrant de pathologies présentant une mortalité supérieure à celle du coronavirus, même si je comprends l'engagement politique et social qui existe sur cette question.

Nous n'avons pas de réserves. On a ouvert un hôpital de campagne du service de santé des armées mais celui-ci est également exsangue, même s'il ne peut le dire car il n'a pas la même liberté de parole que nous. À Paris, on a fait l'erreur de fermer l'hôpital du Val-de-Grâce. C'est une interpellation que j'adresse : il faut rouvrir cet hôpital et y installer des lits. Il y a aussi eu toutes ces fermetures de lits. Je n'accuse pas le gouvernement actuel. Nous sommes dans une commission d'enquête. L'analyse faite ces vingt ou trente dernières

années, selon laquelle la France avait trop lits d'hospitalisation, nous a conduits à privilégier une économie de santé et à rechercher toujours plus d'efficience, ce qui nous a conduits à réduire la voilure en diminuant de 100 000 le nombre de lits, ce qui est énorme. C'est une autocritique collective qu'il faut faire et je m'y inclus. Nous travaillons avec les urgentistes. Nous représentons les premières heures de prise en charge. Nous devons ensuite transférer ces malades aux réanimateurs médicaux, pour l'essentiel. Je travaille actuellement au SAMU de Paris. La situation est extrêmement tendue sur l'ensemble de l'Île-de-France. On essaie de trouver des lits de différentes manières mais c'est très compliqué. Si l'on en croit les courbes mathématiques de l'INSERM et de Pasteur, les jours qui vont arriver seront très difficiles.

Le nœud du problème réside dans le personnel. Vous avez lu des articles montrant que le personnel n'en peut plus. Il y a des interpellations sociales liées à l'attractivité des hôpitaux et au management qui y est pratiqué. Tous ces éléments sont liés.

Croyez bien à l'engagement des professionnels de santé, qui veulent tout faire pour sortir de la crise, d'autant plus que celle-ci a des retentissements sur l'ensemble de la société et de notre civilisation. Nous sommes très engagés mais nous souffrons du fait que nous sonnons l'alerte depuis des années sans avoir été beaucoup écoutés. Vous évoquez les problèmes de matériels et de médicaments. Il faut réindustrialiser la France de toute urgence afin que nous soyons de nouveau autonomes concernant les médicaments.

**M. Hervé Bouaziz.** – Lorsqu'on est au bout d'un système, il faut travailler sur la prévention. Nous sommes effectivement en tension importante. Le professeur Leone a souligné, dans son introduction, qu'il fallait tout miser sur la prévention. Peut-être le Président de la République va-t-il, ce soir, instaurer un couvre-feu. On peut espérer que cela modifie un peu la donne en diminuant l'afflux de patients polytraumatisés. Ceux qui ont expérimenté ce type de mesure ont constaté une diminution immédiate de l'afflux de tels patients, la nuit en particulier.

Il faut aussi effectuer une déprogrammation intelligente. Nous en revenons à la notion de retour d'expérience. Des erreurs ont probablement été faites, en ne réfléchissant pas de façon suffisamment fine avec nos collègues chirurgiens ou interventionnistes aux activités qui pouvaient faire l'objet d'une déprogrammation. Tels sont à mon avis les aspects sur lesquels il faut mettre l'accent pour donner un peu d'oxygène au système.

**Mme Agnès Ricard-Hibon.** – À l'heure actuelle, la plus grande inquiétude des soignants est de faire face à un patient qui a des chances de survie et de ne pouvoir le prendre en charge dans des conditions de qualité et de sécurité qui seraient celles prévalant en temps normal. C'est un métier que nous avons choisi. L'engagement des professionnels a été remarquable. La coopération interrégionale, voire transfrontalière, a témoigné d'une grande solidarité durant la première vague. Nous étions habitués, en tant qu'urgentistes, à des difficultés chroniques d'hospitalisation mais tout était devenu possible car les relations avec notre administration et les décisions étaient intégralement centrées sur l'intérêt des patients. Nous parlions le même langage. Aujourd'hui, les soignants s'inquiètent du retour à l'anormalité d'avant car les niveaux de discussion ne sont pas les mêmes.

Nous avons aujourd'hui besoin de l'aide de la population pour nous aider à la prendre en charge et diminuer la propagation de l'épidémie. On ne va pas trouver du personnel soignant dans des pochettes surprises. Ces professionnels sont engagés mais nous en manquons cruellement, en médecine d'urgence comme en réanimation. Nous avons besoin de l'aide de la population pour freiner la circulation du virus et rester sous le seuil de

saturation des hôpitaux. Le plus démotivant, pour un soignant, est de ne pouvoir faire son métier dans les conditions de qualité et de sécurité que nous devons à la population.

**M. Éric Maury.** – Effectivement nous ne parviendrons pas à équiper les 12 000 lits de réanimation sans déprogrammation. Il faut trois ans pour former une infirmière de réanimation et cinq ans pour un médecin. Je voudrais mettre deux chiffres en perspective. En ce moment, 1 500 patients occupent 5 000 lits et mettent un pays de 66 millions d'habitants en grande difficulté. Il n'est peut-être pas nécessaire d'avoir 30 000 lits de réanimation mais si nous en avions un peu plus, nous ne serions peut-être pas dans cette situation.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – De quel chiffre les 600 lits de réanimation actuellement fermés se déduisent-ils ?

**M. Éric Maury.** – Nous avons 5 700 lits opérationnels actuellement du fait de la fermeture de ces 600 lits.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Vous indiquez que nous avons 5 700 lits. Si l'on accroît ce nombre, y compris par des déprogrammations, où allez-vous trouver le personnel nécessaire pour faire fonctionner ces lits supplémentaires ?

**M. Marc Leone.** – La seule solution, pour libérer rapidement du personnel, est la déprogrammation chirurgicale. Quoi qu'on en dise, le personnel d'anesthésie-réanimation et les médecins anesthésistes-réanimateurs sont formés pour la réanimation. Ils suivent autant de stages que les personnels des services de médecine intensive-réanimation. Ils ont une formation équivalente. Les IADE (infirmiers anesthésistes des blocs) sont souvent issus des réanimations. Le parcours classique d'un IADE est celui d'infirmier, puis infirmier en réanimation avant de se former, au bout de quelques années, en tant qu'IADE. C'est le personnel qui peut être le plus rapidement opérationnel pour la réanimation parmi l'ensemble des infirmiers.

**M. Patrick Pelloux.** – C'est la clé de la crise. Je m'en suis ouvert à Katia Julienne, directrice des hôpitaux, la semaine dernière. Je ne sais pas où en est ce travail mais un certain nombre de verrous doivent être levés pour mieux calibrer les contrats de travail. J'ai relayé ce matin un appel solennel lancé par Martin Hirsch afin d'inciter à revenir des personnels ayant quitté les hôpitaux. L'AP-HP s'efforce d'augmenter la rémunération proposée en la calquant sur celle proposée aux personnels intérimaires mais il reste des verrous trop complexes. Nous pourrions créer un appel d'air intéressant en termes financiers et lancer un appel à la mobilisation citoyenne pour que des personnels reviennent travailler à l'hôpital (pourvu de faire en sorte que celui-ci soit accueillant, car ce n'est pas toujours le cas). Nous pourrions reformer, par des gestes simples, des personnels qui étaient en réanimation avant de rejoindre un exercice libéral par exemple. Peut-être certains praticiens peuvent-ils revenir un jour ou deux par semaine. Ce serait toujours cela. Encore faut-il bien les accueillir et bien les rémunérer. Il n'y a pas que les infirmières. Il y a les manipulateurs radios, les biologistes – qui sont submergés par les tests PCR en ce moment. C'est toute l'architecture de l'hôpital qu'il faut prendre en compte. Il faut mettre le paquet sur le plan financier. Peut-être pourrions-nous alors franchir ce cap difficile. En tout état de cause, nous ne disposons plus de la réserve dont nous avons bénéficié durant la première vague à travers des renforts de professionnels venant d'autres régions.

**Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure.** – Monsieur Pelloux, le porte-parole de votre association a déclaré, le 20 septembre : « le problème qu'on a aujourd'hui à l'hôpital, plan blanc ou pas, c'est qu'on a eu quatre mois de répit et rien n'a été fait pour préparer l'hôpital à une augmentation d'activité qui était prévisible ». Quels sont, selon vous, les enseignements qui n'ont pas été tirés ? Qu'est-ce que le ministère et les ARS auraient pu mettre en place pour que cela fonctionne mieux aujourd'hui, alors que nous sommes dans la seconde vague et que les interrogations sont encore nombreuses ?

**M. Patrick Pelloux.** – Je peux émettre des idées mais je ne me poserai pas en donneur de leçons car il n'y a pas plus difficile que la gestion de crise. Nous sommes à un moment historique de la vie du pays. Je crois en mon pays et en la capacité de mobilisation collective dont nous pouvons faire preuve pour éviter le pire, c'est-à-dire l'écroulement de notre pays, comme l'avait dit Edouard Philippe. Nous en sommes là.

Probablement fallait-il acheter le matériel et il y a encore des endroits où le matériel n'a pas été acheté suffisamment tôt.

La mobilisation pour conserver le personnel aurait pu être plus forte. Certes, il y a eu le Ségur mais cela n'a pas été à la hauteur de l'espoir qui existait. Les augmentations sont considérables et toutes les organisations syndicales ont salué l'effort du contribuable pour augmenter les salaires. Le retard était tel que l'espoir était immense. Or aucun changement radical ne s'est produit, surtout dans les grandes villes, où le coût de la vie est particulièrement élevé du fait du logement.

Sans doute eût-il fallu mieux anticiper cette seconde vague mais, comme l'a souligné le Premier ministre, nous espérions que cela allait se calmer. Nous avons été un peu lassés d'entendre dire tous les quinze jours qu'une situation grave se profilait. La forme que prend l'évolution de l'épidémie décrit une augmentation lente. Aurélien Rousseau, directeur de l'Agence régionale de Santé d'Île-de-France, parle d'une marée montante.

On parle aujourd'hui, entre autres propositions, de former des réanimateurs. En juin avait lieu le concours des internes qui peuvent intégrer l'internat. Il y avait la possibilité d'utiliser ce levier et j'avais proposé au ministre de la Santé d'augmenter le nombre de réanimateurs médicaux, en passant de 74 à 150, par un redéploiement que tout le monde aurait compris. Le ministère ne l'a pas voulu et les chiffres sont restés inchangés. Je pense que c'est une occasion ratée. Lorsque, dans une région, on ferme une réanimation, cela a des conséquences pour les urgences et pour le SAMU car nous devons parcourir beaucoup plus de kilomètres et la régulation devient plus difficile. Ne trouvant pas de réanimateurs, nous faisons venir des réanimateurs d'Afrique du Nord, sans se soucier d'ailleurs des manques que cela peut causer dans ces pays. Ce problème du personnel est crucial. Il doit être pris à bras-le-corps en augmentant ou en répartissant différemment le nombre d'internes. Cette crise ne nous surprend pas car le problème des lits d'aval ou de lits pouvant accueillir des patients graves se pose régulièrement. Le nombre de lits disponibles est descendu à un niveau trop bas.

**M. Damien Regnard.** – Je suis un peu surpris d'entendre le bilan présenté. J'ai l'impression que nous sommes le 20 février, lorsque le professeur Caumes nous annonçait ce qui allait nous arriver. Nous avons l'impression d'être au même point qu'au mois de mars. Nous ne sommes pas préparés, alors que dès janvier nous savions que cela allait arriver. J'ai l'impression que trois mois (juin, juillet, août) ont été perdus alors qu'on savait à quoi s'en tenir. Je remercie le docteur Pelloux pour ses commentaires sur cette période.

Certains pays ont mis à jour leur parc de respirateurs. On sait que quelques polémiques ont éclaté sur ce sujet, à propos notamment de respirateurs non adaptés. Où en sommes-nous ?

Au lieu de nous annoncer de façon très médiatique l'augmentation du nombre de lits de réanimation (je parle du ministère de la Santé), ne pourrions-nous nous mobiliser pour ouvrir les lits existants mais actuellement fermés faute de personnel qualifié ?

J'aimerais également savoir quelles conséquences peuvent être tirées de cette première phase, de mars à juin, pour réagir en conséquence aujourd'hui et quels seraient les mesures et moyens à mettre en place pour faire face à cette nouvelle marée montante et à des épidémies qui risquent de se répéter à l'avenir ?

**Mme Laurence Cohen.** – Merci pour vos exposés. Effectivement, vos propos confirment les auditions que nous avons eues antérieurement. Les éléments que vous apportez, concernant les lits de réanimation, ne manquent pas de susciter un certain nombre d'interrogations car, compte tenu des politiques qui ont été menées depuis plus de vingt ans, une baisse extrêmement importante du nombre de lits a eu lieu. C'est ce que nous payons aujourd'hui. Les solutions sont les déprogrammations et le renoncement aux soins. Autrement dit, on a le sentiment que l'on déshabille Pierre pour habiller Paul, avec de façon prévisible des conséquences graves pour des patients qui ne mourront pas du coronavirus mais des pathologies qui les affectent, tels que des cancers.

Il n'y a pas d'anticipation de la part du gouvernement dans cette situation de crise. On pourrait décider de changer de braquet et de rouvrir des lits. Certes, il y a le problème des personnels, que vous avez souligné. J'ai posé une question d'actualité au ministre tout à l'heure, car il demande aux personnels de tenir bon. C'est une phrase terrifiante. Une infirmière dit : « on a travaillé plus de 50 heures par semaine six jours sur sept. Ce n'est pas un sacrifice de temps mais de personne ». Pour rendre l'hôpital attractif, il faut augmenter les salaires, et d'au moins 300 euros plutôt que deux fois 90 euros. Mais il faut aussi réduire les cadences, donc embaucher du personnel.

Je ne comprends pas le décret, concernant la profession de réanimateurs, qui limite le nombre de postes ouverts à 64 alors qu'il en faut 130. C'est maintenant qu'il faut élargir cette possibilité et donner des moyens aux universités. Pour réellement supprimer le *numerus clausus*, il faut donner des moyens aux universités pour que des étudiants soient formés et qu'ils disposent de lieux de stage.

Peut-on essayer de faire en sorte que les étudiants qui arrivent en fin de formation d'infirmier fassent l'objet d'un aménagement, pour la validation de leur diplôme, afin qu'ils soient disponibles plus tôt ? Est-ce envisageable également pour les médecins et les internes ? Que pensez-vous d'une telle idée ?

Nous sommes plusieurs parlementaires à constater que le nombre de lits de réanimation est deux fois inférieur à celui d'autres pays industrialisés tels que le Japon et l'Allemagne. Il ne s'agit pas de comparer pour comparer, car les politiques de santé peuvent varier d'un pays à l'autre. Ces chiffres fournissent tout de même une indication intéressante. En dehors de la crise, un nombre d'environ 5 000 lits n'est-il pas sensiblement insuffisant (puisque il représente à peine six lits pour 1 000 habitants) ?

Enfin, un certain nombre de services d'hôpitaux ont été fermés. Patrick Pelloux a évoqué le Val-de-Grâce. Je pense également à la sous-utilisation de l'Hôtel-Dieu. Faut-il de grandes surfaces pour installer des lits de réanimation ? C'est un argument qui nous a été opposé, auquel je ne crois guère. J'aimerais cependant entendre l'avis de professionnels.

**Mme Angèle Préville.** – Le gouvernement n'a pas fait d'annonce immédiatement en faveur de la réouverture de lits pour l'avenir et la formation de médecins réanimateurs. Cela me semble préjudiciable. Cela pourrait sans doute figurer parmi nos recommandations.

Avez-vous été entendus en ce qui concerne les déprogrammations à décider intelligemment et avez-vous le sentiment que cela va être fait ?

Nous sommes nombreux à avoir l'impression de devoir dresser un constat terrible. Nous devons préparer l'avenir et le sentiment dominant est que l'on ne prépare rien, c'est-à-dire que nous restons dans une situation de saturation. Je suis très inquiète pour les jours qui viennent et pour l'avenir, par voie de conséquence. Le ministre de la Santé a évoqué tout à l'heure la nécessité de former certains personnels en dix ans. Il nous faudrait donc certainement inscrire l'augmentation du nombre de lits et du nombre de médecins réanimateurs dans nos orientations pour les années à venir.

**M. Marc Leone.** – Je ne répondrai peut-être pas point par point à toutes ces questions car cela me serait difficile.

Je commencerai par la formation. Vous avez évoqué la possibilité de solliciter des internes et les IDE en fin de formation. Oui, toutes ces solutions sont largement éprouvées sur le terrain. Tous nos internes sont au sein des unités et ont un rôle actif de professionnels de santé. Ils ne sont aucunement mis sur le côté. Tout le monde participe à la prise en charge de ces patients à l'hôpital.

Le problème réside dans la pénurie complète qui prévaut. Je ne comprends même pas que vous soyez surpris du fait qu'on ne peut, en trois mois, changer une situation de pénurie pérennisée depuis vingt ans. Vous avez compris à travers les propos du professeur Maury qu'il y a une composition entre les MIR et les MAR. Cela témoigne bien de l'esprit très négatif qui peut exister dans les hôpitaux : si l'on crée des MIR, ce ne peut être qu'aux dépens des MAR. À Marseille, à l'APHM, nous manquons de 30 anesthésistes réanimateurs pour aller dans les blocs opératoires faire de la chirurgie courante et pour faire de la réanimation. Le problème n'est pas d'enlever des MAR pour créer des MIR. Il s'agit d'augmenter les ressources disponibles pour tous, de façon significative.

Se pose aussi la question de l'attractivité du secteur privé pour les personnes qui sont en fin de formation. Les personnels ont été formés jusqu'à leur thèse. Ils restent un ou deux ans chez nous en post-internat, puis sont naturellement tentés de rejoindre le privé, dont l'attractivité est immense. Les pratiques sont aussi assez différentes de celles qui existent dans nos centres. Les rémunérations n'ont aucun rapport avec celles pratiquées dans le secteur public. Autrement dit, nous formons nos propres concurrents et, une fois formés, ils partent pour la clinique en face, où ils vont gagner beaucoup d'argent. En revanche, le rôle social ne sera pas forcément rempli.

Il faut sortir de cette logique de compétition entre nous. Il faut des internes supplémentaires formés pour la réanimation et formés pour le bloc opératoire. Nous défendons cette ligne, *via* la SFAR, car cette plasticité des anesthésistes-réanimateurs peut

être très utile. La pratique, au bloc opératoire n'est pas si différente de celle qui existe en réanimation. Je suis ami avec de nombreux médecins intensivistes-réanimateurs et je n'alimenterai pas ce débat.

La situation pouvait être anticipée il y a vingt ans mais nous payons aujourd'hui le prix de la politique instaurée il y a vingt ans, assortie d'un *numerus clausus* très sévère. Il faut aussi mentionner l'évolution des pratiques. Lorsqu'un anesthésiste-réanimateur remplace un autre anesthésiste-réanimateur dans le secteur privé, deux postes seront pourvus, car les gens travaillaient, à l'époque, 70 heures par semaine. De ce fait, deux voire trois professionnels vont remplacer un seul professionnel partant. Le paysage de la santé a complètement changé ces dernières années.

La surface nécessaire, en réanimation, est assez normée, à raison, je crois, de 20 mètres carrés par chambre. Ce n'est pas vraiment un problème. En revanche, les familles ne supportent pas que les patients se trouvent en réanimation s'il n'y a pas un plateau technique à côté. Si vous dites à une famille qu'un patient a été placé sous ventilateur mais qu'il n'y a pas de cardiologue pour effectuer une coronographie ni de scanner dans l'hôpital, les familles refusent la prise en charge. Les réanimations doivent se trouver là où existent des plateaux techniques permettant une prise en charge performante des patients, faute de quoi ceux-ci et leurs familles sont furieux, à juste titre. Des lits de réanimation seuls, sans le plateau technique qui doit se trouver autour, ne sont donc pas très utiles.

**M. Éric Maury.** – Nous avons un système hospitalier qui est, en ce moment, fatigué, peut-être même exsangue. Nous devons nous demander si nous sommes arrivés au bout d'un modèle. Nous sommes confrontés à un problème d'attractivité. Comme vous l'avez vu, le collectif inter-hôpitaux se fait entendre depuis de nombreux mois, en soulignant la perte de compétitivité de l'hôpital public et les nombreux départs de soignants vers le privé. Tout le monde est content de trouver l'hôpital public pour faire face à la crise mais il y a là de vraies questions.

Vous avez indiqué qu'il fallait cinq ans pour former des internes. En médecine intensive-réanimation, nous demandons depuis trois ans 130 internes. Nous en avons obtenu 64. Ce nombre est maintenant de 70. Nous sommes encore loin du compte.

La polémique, concernant les respirateurs, a été largement discutée. Des respirateurs ont été commandés, au plus fort de la crise, car le seul fournisseur français qui pouvait agir, L'Air Liquide, n'était pas en mesure de proposer d'autres respirateurs que ceux-là. Il est vrai que ce n'est pas une Ferrari. Ce n'est pas un respirateur perfectionné. Cela dit, si nous avions été confrontés à des hordes de malades, nous aurions été bien contents de les avoir. Je sais que des respirateurs ont été achetés dans un certain nombre d'hôpitaux. Je n'ai pas de vision globale sur les stocks disponibles de ces équipements.

Le problème porte bien sur le personnel, car nous disposons des structures et des respirateurs. Il faut armer ces unités de réanimation afin de pouvoir faire face à de nouvelles crises. Celles-ci surviennent à peu près dix ans, comme vous l'aurez peut-être remarqué. Il y a eu la grippe en 2010. Il y avait eu des épisodes du même type en 1959 et en 1969. Quel est le prix d'un lit de réanimation dont on se servirait tous les dix ans ? Certes, il faut disposer du personnel. Ce sont néanmoins des axes de réflexion au long cours à considérer. Fallait-il obliger les infirmières à se former en réanimation durant l'été, afin qu'elles soient opérationnelles dès leur sortie de l'école (sachant que le stage en réanimation n'est plus obligatoire) ?

**Mme Angèle Préville.** – Avez-vous été entendus concernant la déprogrammation intelligente ?

**M. Éric Maury.** – Je ne travaille pas au bloc opératoire. Au début, une déprogrammation nationale a été décidée, alors que certaines zones n'étaient peut-être pas fortement impactées. Je crois qu'il faut redonner la main aux régions et peut-être même aux hôpitaux, afin qu'ils gèrent la situation au mieux, car nous allons vraiment vers des périodes difficiles.

**M. Hervé Bouaziz.** – En ce qui concerne les déprogrammations intelligentes, je crois qu'il est un peu dur d'affirmer que rien n'a été anticipé. J'ai évoqué devant vous un certain nombre de dispositions prises concernant par exemple les réanimations éphémères. Des groupes se sont constitués pour faciliter la communication entre les autorités sanitaires et les médecins, ce qui a présenté une certaine efficacité pour les médicaments dont nous avions besoin. Ce dispositif serait d'emblée actif si nous en avions de nouveau besoin.

Chacun sait désormais que des déprogrammations massives ont eu des effets délétères et qu'un certain nombre de patients en ont payé le prix. Je pense que les médecins, dans les régions, réfléchissent avec les chirurgiens et les interventionnistes pour une déprogrammation intelligente. J'en discutais récemment avec un responsable à Rennes, où cette pratique est une réalité. Des leçons ont donc bel et bien été tirées de ce qu'il s'est passé. Ne pensons pas que nous repartons de zéro.

**Mme Agnès Ricard-Hibon.** – Nous avons aussi besoin de conserver notre personnel. On ne s'attache pas assez aux motifs de démission. Se posent des problèmes de statuts, d'avancement, de titularisation, de contraintes à l'embauche. Il y a une quantité d'obstacles administratifs en conséquence desquels nous avons du mal à recruter mais aussi à conserver nos professionnels dans les hôpitaux.

Vous avez évoqué à juste titre les professionnels en fin de formation, qui sont largement mobilisés. Une réforme du troisième cycle devait apporter des améliorations dans les coopérations entre CHU et CH. C'est l'inverse qui se produit en Île-de-France en raison d'une répartition inhomogène de ces docteurs juniors, en faveur du centre de la région. Il faut prendre en compte ces énormes disparités dans la répartition des moyens.

Là où ces docteurs juniors (qui sortent de dix années de médecine ou d'une quatrième année de spécialisation) sont présents, dans le cadre d'une « autonomie supervisée », nous commençons à entendre qu'ils vont remplacer des seniors et que l'on va revoir le tableau des effectifs. C'est une information très récente et ce n'est pas entendable, en particulier dans des périodes d'épidémie telles que la période actuelle. Ces professionnels qui sont en phase d'envol peuvent venir nous renforcer avant de devenir des seniors mais ils ne viendront jamais en substitution de professionnels seniors confirmés. C'est un exemple du retour à l'anormalité d'avant que j'évoquais, à travers certains discours qui nous sont tenus actuellement.

**M. Patrick Pelloux.** – Pour répondre à la question de madame Cohen, la fermeture de lits remonte à une période assez ancienne. Une technostucture, venant souvent de Bercy, nous expliquait que les lits coûtaient cher et que nous n'en avions plus besoin. Certes, nous n'étions plus à l'époque du président Pompidou, qui a construit un hôpital tous les 100 kilomètres, lorsqu'il a construit l'autoroute 16, car tout le monde se tuait sur la route. La prévention routière a été créée et nous n'avons plus eu besoin d'autant d'infrastructures.

Le problème réside dans la Copermo, une commission d'efficience qui vient de Bercy. C'est elle qui ferme les lits. Beaujon et Bichat vont fermer pour faire l'hôpital Nord. Martin Hirsch se félicitait de constater qu'on lui avait accordé 100 lits supplémentaires mais les deux hôpitaux qui ferment représentent encore la fermeture de 300 ou 400 lits. L'hôpital de Garches, qui est un des fleurons de la médecine de réadaptation pour les grands handicapés, va être fermé pour rejoindre Ambroise Paré. Cela représente encore quelques centaines de lits en moins. Ça n'arrête pas ! Je pensais que nos dirigeants allaient en prendre conscience à travers la crise actuelle. Je comprends tout à fait qu'un nouvel hôpital soit construit en Seine-Saint-Denis, car c'est un des départements les plus pauvres de France, mais qu'on ne ferme pas les autres ! Cette volonté d'efficience est toujours présente. Durant la crise, nous avons proposé de rouvrir des lits à l'Hôtel-Dieu. On nous a dit que ce n'était pas possible car les structures de circulation des fluides étaient cassées. Les syndicats de personnels sont allés voir. Tout fonctionne très bien. On pouvait y remettre des lits mais ils ne l'ont pas voulu.

Le problème est aussi celui de « l'après ». Nous ne savons pas où nous allons, alors que les patients, une fois sortis de réanimation, doivent être réadaptés. Certains feront probablement des fibroses pulmonaires. Les services de soins de suite et réadaptation (SSR) sont peu nombreux. Si l'on y ajoute les personnes âgées et celles qui sont en perte d'autonomie, c'est le jeu des dominos. Nous ne travaillons pas mieux aujourd'hui. J'ai l'honneur de présider la commission d'organisation de la permanence des soins. Je ne suis pas du tout associé à la cellule de crise de l'AP-HP, car cela gêne. Autour de la table, ce sont tous des professeurs prestigieux. Un simple praticien hospitalier, ce n'est pas possible. On décrète alors qu'il faut déprogrammer. Nous leur avons expliqué que ce sont des malades que l'on va retrouver aux urgences, car on a déjà déprogrammé des malades pendant deux à trois mois au printemps dernier. De façon de plus en plus pressante, on déprogramme l'activité chirurgicale. On ne peut faire autrement. Mais les chirurgiens veulent opérer leurs malades. C'est le sens d'une tribune qu'ils ont fait paraître dans *Le journal du dimanche*. Ils vont partir dans le privé. Je n'ai rien contre le privé mais celui-ci est en train de s'organiser pour les recevoir. Nous risquons d'amorcer la bascule de la chirurgie publique vers la chirurgie privée.

Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale va vous être présenté. Nous avons constaté que 4 milliards d'économies avaient été décidés. 8 milliards nous ont été alloués au mois de juin. Le nouveau PLFSS comporte déjà 4 milliards d'euros de moins, avec - 1,4 milliard sur les hôpitaux publics. Autrement dit, on va nous dire qu'il faut fermer les lits ouverts actuellement. On fait un pas en avant et trois pas en arrière.

**M. Alain Milon, président.** – Le PLFSS demande cette année aux hôpitaux un effort de 850 millions d'euros.

**Mme Victoire Jasmin.** – L'ECMO peut-il être pratiqué dans tous les services de réanimation ? Quelle est la particularité de cette technique ?

J'aimerais également savoir comment vous définissez un lit armé en réanimation. S'agit-il des équipements nécessaires et du personnel dédié ou seulement du matériel selon votre définition ?

Vous avez formulé des propositions concernant les étudiants, notamment les étudiants infirmiers, qui pourraient être formés et habilités pour travailler dans les services de réanimation. Ne serait-il pas judicieux également de solliciter les IBODE (infirmiers de bloc

opératoire), qui pourraient sans doute être intéressés par un travail en réanimation, compte tenu de leur expertise et de leur expérience ?

De nombreux Français ont eu recours à des formations à l'étranger, du fait des limites induites par le *numerus clausus* en France. Pourrait-il être fait appel aux médecins français qui auraient été diplômés à l'étranger et qui pourraient revenir en France, en les habilitant afin de mettre en cohérence leur formation et en mettant en place des passerelles afin de pallier les difficultés que vous rencontrez actuellement ?

Nous savons que les chances ne sont pas les mêmes en tout point de notre territoire. Il y a des pertes de chances en certains lieux, compte tenu des disparités existantes. Il serait donc intéressant d'identifier tous les leviers permettant de soulager les soignants.

**Mme Michelle Meunier.** – Cette audition invite à une redoutable lucidité et cela fait mal, du point de vue des constats, que je partage. Nous comprenons bien que vous ne souhaitez pas des déprogrammations, car ce terme laisse entendre un tri des patients, avec tous les problèmes éthiques que cela suppose. Nous serions là aux antipodes de ce que vous faites au quotidien dans vos pratiques de soignants.

Quelle est la réalité de l'appel aux praticiens étrangers ? En début de crise, un ou deux articles ont paru, dans la presse nationale, évoquant ces médecins étrangers qui seraient moins rémunérés. Ce phénomène a-t-il vraiment existé ?

**Mme Nadia Sollogoub.** – Le 24 septembre à 11 h 55, dans une clinique chirurgicale privée, un mail est arrivé, disant : « mesdames et messieurs, nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint une fiche relative aux recommandations d'organisation pour les prises en charge non-Covid ». Ce mail était signé par Katia Julienne et le professeur Jérôme Salomon. Chacun peut imaginer les conséquences d'un tel mail sur l'organisation de chaque structure compte tenu de ce qu'impliquent des changements d'organisation pour la prise en charge des patients. Le même jour, à 13 h 03, la clinique recevait un autre mail : « mesdames et messieurs, merci de ne pas tenir compte de l'envoi précédent. Un envoi ultérieur sera réalisé. Veuillez nous excuser pour la gêne occasionnée. Bien cordialement, le centre de crise sanitaire ».

Cela n'a pas d'incidence majeure mais je voulais savoir si vous aviez connaissance de ce type d'anomalie. S'agit-il d'un problème d'articulation entre le public et le privé ou d'un problème général de pilotage ? Subissez-vous également, à l'hôpital public, ce type d'ordre et contrordre arrivant dans les heures suivantes ? En sommes-nous encore là aujourd'hui ?

**Mme Raymonde Poncet.** – Le constat est lucide, comme cela a été souligné, mais incomplet. Le docteur Ricard-Hibon a évoqué le rôle des acteurs médico-sociaux et les patients restent à domicile lors de la première vague. Les médico-sociaux (notamment les services infirmiers à domicile, qui maillent tout le territoire) ont bien été présents, parfois pour soigner sur place, à domicile, les personnes âgées en perte d'autonomie qui pouvaient être atteintes par la Covid. Une mobilisation assez extraordinaire a prévalu dans ce domaine également. Jamais le taux d'absentéisme n'a été aussi bas. Mais les services intervenant à domicile sont actuellement en décompensation et les démissions flambent, car le Ségur de la santé n'a pas inclus les médico-sociaux intervenant à domicile, renvoyant aux travaux du Laroque de l'autonomie la revalorisation du personnel médico-social intervenant à domicile.

Je voudrais vous alerter à ce sujet, car le domicile ne tiendra pas la seconde vague. Dans les services de soins infirmiers à domicile, on ne peut plus prendre les patients entrants. Le personnel médico-social à domicile est en train de partir vers les EHPAD, voire à l'hôpital, ce qui ne fait qu'accroître les problèmes d'aval qu'évoquait monsieur Pelloux. Le Ségur de la santé n'a fait que rattraper le retard de décennies de déflation salariale. Il n'y a rien là d'extraordinaire. Dans le médico-social règne le primat de l'établissement. Le domicile constitue un point aveugle et il n'est pas du tout prêt à affronter la deuxième vague.

**M. Marc Leone.** – L'ECMO est un système d'oxygénation extracorporelle qui nécessite un appareillage et peut être placé dans toute réanimation. Dans notre région, le choix a été fait de disposer d'une réanimation référente car il y a des effets de centre. La réanimation moderne, ce sont aussi des spécialisations. Nous faisons 600 traumas par an et je pense que nous le faisons bien. Un service de réanimation d'un établissement voisin pratique les ECMO et en fait énormément. C'est ainsi que l'on progresse. Tout le monde peut le faire mais la littérature montre qu'il est préférable de rechercher un effet de centre, c'est-à-dire lorsque cette technique est mise en œuvre par un seul centre.

**M. Éric Maury.** – Comme tout, on ne fait bien que ce qu'on fait souvent. L'ECMO reste une thérapeutique d'exception.

**M. Marc Leone.** – Un lit armé est un lit comprenant le matériel et le personnel adéquat.

**M. Éric Maury.** – Je me suis mal fait comprendre tout à l'heure. À mes yeux, un lit armé est un lit équipé mais non opérationnel faute de personnel suffisant.

**M. Marc Leone.** – Nous manquons d'IBODE dans tous les secteurs. La pénurie est générale. Les IBODE manquent aux blocs opératoires. Si on demande aux chirurgiens que leurs IBODE viennent en réanimation, on peut craindre que cela ne se passe pas très bien, car il faut aussi faire tourner les blocs opératoires. En outre, les gens ne sont pas forcément enchantés de rejoindre les réanimations, où l'on a 20 % de mortalité, c'est-à-dire un patient sur cinq. Même à l'hôpital, on n'est pas familier d'un tel taux de mortalité. C'est quelque chose d'assez traumatisant pour une infirmière non habituée à la réanimation. C'est la raison pour laquelle nous avions écrit avec Jean-Michel Constantin une tribune dans *Le Figaro* pour défendre le métier d'infirmière en réanimation.

**M. Éric Maury.** – Le métier d'infirmière en réanimation est une spécificité qui doit être reconnue comme telle.

**M. Marc Leone.** – Pour nous, la déprogrammation n'est pas possible aujourd'hui. On ne peut pas considérer que le malade Covid est plus important que le malade non-Covid. Inversement, des chirurgiens viendront sans doute vous expliquer que leurs patients de 40 ans, atteints de cancer, sont plus importants que les patients Covid. C'est tout aussi faux. Il n'y a pas de compétition entre les patients. Nous devons traiter les deux filières le mieux possible. L'on peut déprogrammer à la marge certaines interventions fonctionnelles mais même ces patients seront mécontents si l'on retarde les interventions.

Dans mon département, je manque de 12 médecins anesthésistes-réanimateurs sur 40. Un tiers de mon temps est consacré à envoyer des annonces, recevoir des CV et des candidats du monde entier. Dès lors que nous les recrutons, nous les incluons dans l'équipe. Nous sommes en crise et la pénurie d'anesthésistes-réanimateurs et de médecine intensivistes

dure depuis de nombreuses années. Cela pose effectivement des questions vis-à-vis des pays d'où viennent les médecins étrangers.

Il y a des différences dans les organisations entre le public et le privé. Durant la première vague, l'appui de nos collègues du privé a été salutaire. Sans eux, nous n'aurions pas réussi. Ils nous sont venus en aide, dans le secteur public, de façon volontaire. Aujourd'hui encore, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, les établissements privés jouent parfaitement le jeu et accueillent de nombreux patients Covid dans leur réanimation. Cette complémentarité existe entre les deux secteurs et montre toute son efficacité. Cependant, si on ne déprogramme pas, les professionnels ne sont pas disponibles.

Il existe un besoin en réanimation. Néanmoins, s'il s'agit de faire appel à des infirmières des services des étages pour pourvoir les réanimations, ce ne sera pas efficient car les patients des étages risquent alors de voir leur état se dégrader, faute d'un personnel suffisant dans les étages. Nous récupérerons ces patients en réanimation et nous aurons finalement aggravé le cercle vicieux. Ce ne sera donc jamais une solution envisageable. Ce serait la pire chose à faire pour la santé de la population.

**Mme Agnès Ricard-Hibon.** – Nous avons énormément de postes vacants, en réanimation comme en médecine d'urgence. Vous avez parlé, madame la sénatrice, d'égalité des chances. La répartition des internes et des jeunes seniors devient très hétérogène au détriment des CH périphériques. Un tiers de la promotion des docteurs juniors en médecine d'urgence, en Île-de-France, n'a pas choisi d'affectation. Ceux qui ont choisi ont opté pour le centre de la région, dégarnissant tous les CH. Ce n'est pas le cas dans toutes les régions mais dès lors que l'organisation existante ne permet pas de découvrir l'offre et les qualités pédagogiques proposées dans les CH (donc les perspectives de carrière qui existent dans ces établissements, avec de vrais partenariats entre CHU et CH), nous perdons des professionnels.

Nous essayons de compenser ce déficit par des praticiens étrangers mais la situation est ubuesque pour parvenir à les titulariser, tant les difficultés sont grandes. Nous avons des professionnels, venant de pays où ils ont reçu une formation remarquable, que nous souhaiterions garder dans nos établissements mais nous n'y parvenons pas, tant les contraintes sont grandes. Il ne faut pas que ces professionnels étrangers viennent compenser la pénurie là où l'on organise presque la désertification médicale. Il faut un meilleur partenariat entre CHU et CH et que les CH soient intégrés dans les commissions pédagogiques afin qu'il existe une répartition homogène des professionnels formés. Ainsi pourra être préservée l'égalité des chances dans l'ensemble des régions.

Vous avez évoqué à juste titre, madame la sénatrice, l'aide à domicile. Comme je le soulignais, lorsque la situation se bloque en réanimation, cela se répercute sur les urgences. Nous avons besoin de laisser à domicile des patients qui n'ont pas besoin de l'ensemble du plateau technique. On nous a beaucoup reproché de ne pas laisser des personnes âgées d'EHPAD venir dans les établissements. On s'est au contraire reposé sur la ville de sorte que les prises en charge soient adaptées avec des professionnels de ville plutôt que d'entraîner une maltraitance de personnes âgées dans les couloirs des urgences.

Nous avons des solutions permettant d'améliorer ce travail partenarial entre la médecine d'urgence et la médecine de ville, notamment par le service d'accès aux soins et ses liens avec les CPTS. Nous devons renforcer la coopération et la valorisation de ces professionnels, qui auront alors le sentiment de travailler avec nous (et non seuls dans leur coin) à la pertinence de l'accès aux soins, avec le souci de résERVER le plateau technique à ceux

qui en ont vraiment besoin. Pour ce faire, il faut organiser la prise en charge à domicile, en amont ou en aval de l'hospitalisation. Nous avons beaucoup d'espoirs à travers cette coopération qui a très bien fonctionné durant la première vague, de même que la mobilisation de la ville dans les centres Covid. La mobilisation des professionnels médico-sociaux peut être d'un précieux secours afin que les patients pouvant être pris en charge en ville le soient. Cela passe par la régulation généraliste et urgentiste. Ce pourrait aussi être une solution pour améliorer l'attractivité de ces métiers, à travers un travail d'équipe.

**M. Patrick Pelloux.** – Je réponds à l'interpellation de madame Meunier concernant les praticiens étrangers. Lorsque le *numerus clausus* a été fixé à un niveau très bas, au début des années 80, tout le monde savait d'emblée que cela ne permettrait pas le renouvellement des générations. Il a alors été décidé de faire appel à des médecins étrangers, particulièrement en Afrique du Nord. On les a moins bien rémunérés. Tout est là. À chaque fois, ils subissent une décote, au motif qu'ils n'ont pas le diplôme ou l'équivalence requise. Si la France reconnaît leur diplôme et les rémunère correctement (ce qui passe par des négociations internationales), il faut que cela soit valable dans l'autre sens et non que lorsque des Français veulent aller travailler en Algérie, au Liban ou aux États-Unis, on leur impose des examens. Cette réflexion doit surtout être menée au plan européen. Nous n'avons pas constaté un afflux de nombreux médecins européens alors que les frontières sont ouvertes. C'est sans doute, là aussi, un enjeu d'attractivité et de rémunération. Rémunérez les médecins étrangers comme les médecins français. C'est aussi une question d'égalité. Vous verrez que, très vite, le *numerus clausus* augmentera. Il existe toujours un *numerus clausus* et une sélection, même si celle-ci s'opère de façon plus sournoise.

Les ordres et contrordres ont toujours existé. Bienvenue à l'hôpital ! Nous recevons des bulletins et des contre-bulletins. Nous nous y sommes habitués et nous ne leur en voulons pas, car parfois il n'est pas plus mal que certains ordres soient annulés.

Madame Jasmin, vous avez mille fois raison à propos des inégalités. Je pourrais citer de nombreux départements où les patients subissent une perte de chances du fait de l'absence de coronarographie. Je pense au Cotentin. Le même problème se pose pour l'accès au plateau technique en cas de cancer. Ce débat est à avoir avec le ministère de la Santé et surtout le ministère des Finances. Parlez-en avec le directeur de l'agence régionale d'Île-de-France, qui s'arrache les cheveux au vu des inégalités qui existent entre la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne ou les Hauts-de-Seine.

Vous avez également raison, madame, en soulignant que le médico-social a été le parent pauvre des accords du Ségur. Pourtant, sans ce secteur, aucun retour à domicile ne pourrait être envisagé. C'est un enjeu politique majeur. Les personnes âgées disent immédiatement qu'elles ne veulent pas aller en EHPAD ni en maison de retraite. Je ne crois pas que ce soit un luxe. Le curseur est placé très haut, en termes d'humanisme, dans notre pays et notre civilisation. Il ne faut pas l'oublier, même en période de crise. Celle-ci n'est pas dérogatoire aux droits ni à l'humanisme. J'ai l'impression que nous portons tous ce message ici. Nous devons être entendus, et pas seulement à court terme.

**M. Hervé Bouaziz.** – Les ordres et contrordres peuvent toujours se produire. L'erreur est humaine. Il est difficile d'en dire davantage dans la mesure où je ne connais pas le détail de ce mail.

La question éthique de la déprogrammation se pose en effet. Il faudra aller au bout de ce questionnement et veiller à ce que les patients ne paient pas les conséquences d'une

déprogrammation. Les questions éthiques se posent tous les jours en réanimation. Nous avions même anticipé le débordement du dispositif hospitalier, lors de la première vague, et des questions éthiques se sont fait jour avec le service de santé des armées, en coopération avec la SFAR, pour prévoir qui irait dans les lits de réanimation.

**M. Éric Maury.** – Je suis pleinement d'accord avec le professeur Bouaziz. Cela fait partie de notre quotidien. Nous faisons de l'éthique pour se demander notamment si la réanimation est justifiée, car la réanimation est agressive. Nous allons faire subir un traitement douloureux, long, pénible à des malades dont la qualité de vie, à l'issue de la réanimation, est parfois si dégradée que nous considérons qu'elle n'est pas acceptable.

**M. Alain Milon, président.** – Nous vous avions fait parvenir des questions écrites auxquelles vos réponses seront bienvenues.

*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.*

**Jeudi 22 octobre 2020**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition commune de M. Dominique Dunon-Bluteau, responsable du département scientifique Biologie-Santé de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et des docteurs Dominique Martin, directeur général, et Stéphane Vignot, référent essais cliniques, de l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM)**

**M. Alain Milon, président.** – Mes chers collègues, nous allons poursuivre nos travaux, avec une audition consacrée à la recherche dans le cadre de la crise sanitaire. Les questions de méthode, s'agissant notamment d'essais cliniques, ont été fortement discutées. Nous souhaitons donc effectuer un point sur l'effort de recherche : ses principaux axes, sa méthodologie et ses perspectives.

Sur toutes ces questions, nous avons souhaité entendre M. Dominique Dunon-Bluteau, responsable du département scientifique « Biologie-Santé » de l'Agence nationale de la recherche (ANR), les docteurs Dominique Martin, directeur général, et Stéphane Vignot, référent des essais cliniques, de l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM), ainsi que Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, directrice générale adjointe, qui pourra répondre à toute question portant sur l'organisation de l'agence.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo, retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Elle sera consultable à la demande.

Je rappelle aux collègues et à l'administration que le port du masque est obligatoire. Je vous remercie de bien vouloir y veiller tout au long de cette audition.

Conformément à la procédure applicable aux procédures d'enquête, je vais maintenant vous demander, madame, messieurs, de prêter serment. Je vous rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est passible des peines prévues aux articles 434-13 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Dominique Dunon-Bluteau, Dominique Martin, Stéphane Vignot et Mme Christelle Ratignier-Carbonneil prêtent serment.*

**M. Alain Milon, président.** – Je vous donne la parole pour un propos liminaire, puis nos rapporteurs vous poseront leurs questions. Je passerai ensuite la parole à l'ensemble de nos collègues.

**M. Dominique Dunon-Bluteau, responsable du département scientifique du département « Biologie-Santé » de l'Agence nationale de la recherche (ANR).** – En guise de discours liminaire, je souhaite replacer la position de l'ANR dans l'écosystème de la recherche sur la covid-19. Je commencerai par souligner que les essais cliniques, tout comme le développement vaccinal, ne font pas partie du périmètre d'action de l'ANR. Nous nous concentrerons sur la recherche fondamentale, dans tous les domaines, qu'il s'agisse de la biologie et de la santé, des sciences humaines et sociales, de la gestion de crise ou de l'environnement. Un rapport de l'OCDE, qui paraîtra très prochainement, souligne d'ailleurs la nature holistique des projets que nous avons proposés.

Les actions menées par l'ANR en 2020 sont les suivantes :

- un appel « *Flash Covid-19* », lancé en mars, visant à donner une réponse immédiate à l'épidémie ;
- un appel ouvert « *Recherche-Action* », s'étirant d'avril à octobre, visant à prendre en compte la diversité des questions apparaissant lors du développement de la pandémie, afin de fournir un livrable dans les trois à douze mois suivant le démarrage du projet et susceptible d'être mis en action dans la foulée ;
- la promotion de collaborations internationales sur la Covid-19 avec des agences partenaires de l'ANR ;
- la conduite, en tant qu'opérateur, d'appels à projets « *Résilience Covid-19* », élaborés par les régions Grand Est et Hauts-de-France et bénéficiant d'un budget de deux millions d'euros financé à 50 % par la région et à 50 % par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'innovation (MESRI) ;
- l'inscription d'une priorité Covid-19 sur l'appel à projets génériques 2021, ouvert à tous les domaines et portant sur le moyen terme (trois à quatre ans), afin de maintenir la lutte contre la pandémie et d'en tirer tous les enseignements pour accroître la résilience de notre société.

Face à la résurgence de la pandémie, nous envisageons également une action très court terme au premier semestre 2021, en attendant les résultats de l'appel à projets génériques.

Le budget total alloué aux deux appels phares de l'ANR (« *Flash* » et « *Recherche-Action* ») a été de 25,54 millions d'euros, grâce au concours de nombreux

cofinanceurs. L'ANR a, pour le moment, contribué à ce budget à hauteur de 3 millions d'euros, le MESRI a apporté 13 millions d'euros, la Fondation pour la recherche médicale 4,7 millions d'euros, la Fondation de France 3 millions d'euros et les régions d'Occitanie, des Hauts-de-France, du Grand Est, d'Auvergne-Rhône-Alpes et des Pays de Loire un montant global de 1,8 million d'euros. L'appel « Recherche-Action » nécessitera un budget supplémentaire de 2 millions d'euros à fin 2020, déjà provisionnés par le MESRI et l'ANR, et sans doute 4 millions de plus début 2021.

#### Quels enseignements l'ANR a-t-elle tirés de la crise ?

Nous avons considérablement modifié nos procédures, afin de réaliser très rapidement les évaluations et en publier les résultats. La communauté scientifique s'est massivement mobilisée : de grands noms de la recherche, travaillant pourtant dans d'autres domaines, se sont concentrés sur la Covid-19 ; les forces vives ont convergé pour expertiser les quelque 700 projets proposés, exigeant la réalisation de 4000 expertises en moins d'un an. Les experts internationaux comme français ont répondu présents, à un moment où leurs propres activités les accaparaient déjà.

Je tiens à souligner que, en mars 2020, aucun spécialiste de la Covid-19 n'existait encore, ce qui a amplément compliqué les évaluations. La multiplication des publications a également complexifié la mise à jour des données. Je pense que, malgré la tragédie que constitue cette pandémie, le travail fourni a été remarquable et mérite d'être salué.

**M. Dominique Martin, directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM).** – Je vous rappelle que l'ANSM est chargée de la sécurité de tous les produits de santé : médicaments, dispositifs médicaux et tests de diagnostics. Il s'agit d'une agence d'expertise et de régulation, qui intervient sur des bases scientifiques et réglementaires. Sa mission est d'autoriser, de surveiller et de prendre, le cas échéant, des mesures de police sanitaire. Il est important de rappeler que le droit applicable est quasiment exclusivement d'ordre européen. Enfin, l'agence n'a pas de fonction logistique, visant à la distribution des produits. Elle n'est pas non plus chargée d'élaborer des stratégies thérapeutiques.

L'ANSM agit en collaboration avec de nombreuses structures, telles que le ministère de la Santé et ses différentes directions (la Direction générale de la santé, le cabinet du ministre, le ministre en personne, ou encore le Haut Conseil de la santé publique). L'ANSM entretient également des liens étroits avec d'autres institutions, agences ou organisations, comme Santé publique France, la Haute Autorité de Santé ou encore la CNAM. Enfin, l'agence intervient au niveau européen.

Dans le cadre particulier de la crise Covid-19, l'ANSM a endossé des missions s'inscrivant dans son périmètre d'actions, a intensifié son lien avec ses interlocuteurs habituels et élargi son champ relationnel, en travaillant intensément avec le cabinet du Premier ministre, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, la Direction générale des entreprises, la Direction générale du travail, les douanes et les fraudes. L'agence a par ailleurs élargi son champ d'action, en intervenant dans la régulation de certains produits de santé, comme les médicaments de réanimation, et en apportant son expertise à la création des « masques grand public ».

L'ANSM a autorisé les essais cliniques RIPH1 dans des délais extrêmement courts. Elle a fourni son expertise au ministère pour la préparation des textes réglementaires

dans le cadre des mesures d'urgence. Elle a travaillé en lien étroit avec le Haut Conseil de santé publique, pour l'aider à préparer ses avis et lui apporter son expertise en pharmacologie sur le bénéfice des médicaments, ainsi que sur leur surveillance et leur profil de risques. Elle a suivi et assuré l'approvisionnement des médicaments déjà commercialisés, utilisés dans le cadre des essais cliniques sur les patients Covid-19, et veillé à l'absence d'impacts négatifs de cet approvisionnement sur d'autres patients. L'agence a travaillé en lien étroit avec les patients, les professionnels de santé et les industriels, pour identifier et prévenir d'éventuelles ruptures de stock, puisque beaucoup de matières premières provenaient d'Asie. Elle a organisé la régulation nationale des produits de réanimation, notamment les curares et sédatifs. Elle a bien évidemment mis en place une surveillance étroite des essais cliniques, mais également des produits utilisés dans le cadre des mesures d'urgence, en s'appuyant sur son réseau de pharmacovigilance et sur l'analyse permanente de la littérature scientifique, extrêmement abondante. L'ANSM travaille enfin en lien étroit avec l'Europe sur la mise au point des vaccins.

Dans le domaine des dispositifs médicaux, l'agence a dérogé massivement au marquage CE pour permettre l'importation et la disponibilité de différents dispositifs médicaux, tels que les masques ou les respirateurs. L'agence est intervenue de très nombreuses fois auprès des douanes pour débloquer des importations stoppées pour des raisons réglementaires. Elle a fourni des informations utiles à l'administration, compte tenu de sa connaissance du tissu industriel, pour maintenir l'approvisionnement en dispositifs médicaux. Elle a travaillé en étroite collaboration avec la Direction générale des entreprises sur les innovations de ces dernières. Elle a œuvré, sous l'autorité du Premier ministre, avec la Direction générale de l'armement et la DGE, à la mise en place de la nouvelle catégorie de masques grand public et répondu à de très nombreuses sollicitations.

Concernant les diagnostics, l'agence est intervenue sur le plan réglementaire pour vérifier la conformité des tests, dans le cadre de l'auto-certification, en lien avec la Haute Autorité de santé et le CNR.

Enfin, l'ANSM a assuré un suivi épidémiologique étroit à partir des données de l'Assurance maladie, en veillant à la disponibilité de nombreux médicaments, ce qui a permis de mettre en lumière la chute de l'utilisation de certains d'entre eux, confirmant un affaissement de l'activité médicale. Les rapports publiés sont extrêmement importants et utiles : ils ont permis de déceler une reprise progressive vers la normale et une surconsommation de certains psychotropes.

Durant plusieurs mois, l'ANSM s'est organisée en cellule de crise, maintenant en permanence une trentaine de personnes sur site, qui ont travaillé 7 jours sur 7. Une centaine de personnes dédiées à la crise ont été placées en télétravail, auxquelles se sont ajoutées environ deux cents personnes consacrant une partie de leur temps à l'épidémie. L'activité normale de l'agence a par ailleurs été maintenue, grâce au recours massif au télétravail.

**M. Alain Milon, président.** – Je vous remercie et passe la parole à nos rapporteuses.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Je souhaite savoir quels étaient les liens de l'agence avec le CARE. Des recherches sont-elles menées sur un vaccin ? La multiplicité des projets et études ne s'est-elle pas accompagnée d'une certaine dispersion ? La rapidité dont a fait preuve l'ANSM sur les essais cliniques sera-t-elle pérennisée ? Dans un contexte épidémique où aucun traitement n'existe pour lutter contre la maladie, est-il possible

d'articuler des possibilités de prescription hors, autorisation de mise sur le marché (AMM) ou à titre compassionnel, et la conduite de travaux de recherche, qu'elle soit observationnelle ou interventionnelle ? Enfin, sur quelles données l'autorisation européenne de mise sur le marché du Remdesivir s'est-elle appuyée ?

**M. Dominique Dunon-Bluteau.** – Concernant la première question, je tiens à préciser que nos collaborations ne se sont pas limitées au CARE. Les actions de l'ANR n'auraient pu être menées à bien sans un partenariat étroit avec le MESRI, entretenu depuis 2012, notamment pour assurer l'interface entre la recherche fondamentale et la recherche clinique.

Dans le cadre des appels *Flash Covid-19* et R/A Covid, nous avons développé un lien avec la DGOS, qui a réparti les projets entre l'ANR et le PHRC.

L'une des pièces maîtresses dans la mise en œuvre de nos appels a été *REACTing*, structure gérée par l'INSERM et faisant partie du COPIL, qui a concouru à la définition des axes de recherche. *REACTing* nous a poussés à sortir de nos « règles conventionnelles », pour nous montrer plus ouverts dans la prise de risques des projets et dans l'origine des déposants. Pour exemple, nous avons soutenu un projet porté par une infirmière, détentrice d'une thèse en santé publique, alors que l'ANR a plutôt l'habitude de soutenir des chercheurs statutaires.

CARE a été créé après le lancement de l'appel *Flash*. Nous avons donc été mis en contact avec CARE à partir de l'appel R/A Covid. CARE a orienté des chercheurs vers notre appel, et en retour, nous lui avons adressé des projets actions (inférieurs à trois mois). Par la suite, un lien étroit a été conservé : la liste des projets déposés et financés a été transmise à CARE, car cela lui permettait d'avoir une vision globale du vivier de chercheurs travaillant sur la question.

Je tiens à souligner que l'origine de l'orientation des projets n'était jamais mentionnée dans les dossiers. Les comptes rendus et rapports intermédiaires des différents projets seront adressés aux deux structures, ainsi qu'au MESRI et à nos différents cofinanceurs.

Concernant la recherche sur un vaccin, je rappelle que le développement vaccinal ne rentre pas dans le périmètre d'action de l'ANR. Toutefois, l'agence est présente en amont : par exemple, Frédéric Tangy, qui a produit le « vaccin Pasteur », cite notre agence pour des projets antérieurement soutenus antérieurement ayant contribué à développer de nouvelles méthodologies vaccinales. Deux projets en lien avec un vaccin ont été retenus dans nos appels :

- le projet NANO-SARS-CoV2, à base de nanoparticules biocompatibles, encapsulant des candidats antigéniques. Il est porté par cinq équipes très complémentaires : trois équipes de recherche, une société de recherche et développement en biotechnologie et un institut de bioproduction.

- le projet DC-COVAC, porté par Véronique Godot de l'Institut Mondor, est un projet de recherche préclinique qui s'attache à développer des vaccins anti-SARS-CoV2. Il nécessite la réalisation d'une étude de réponse immunitaire chez des souris humanisées.

**M. Dominique Martin.** – Concernant les essais cliniques, bien que le délai réglementaire soit de 60 jours, l'ANSM s'astreint à un délai de 45 jours, se plaçant ainsi parmi les agences les plus performantes d'Europe. Ce délai est tombé à une vingtaine de jours en moyenne durant la crise, et même onze jours au cours des mois d'avril et mai.

À l'heure actuelle, 130 essais cliniques ont été soumis à l'agence : 70 ont été autorisés, 19 ont été suspendus ou terminés, 31 ont été refusés, et 10 sont en cours d'instruction. Il s'agit majoritairement d'essais cliniques sur des médicaments ou des RIPH1. Ce nombre considérable d'essais a exigé une importante coordination, désormais prise en charge par le ministère. La rapidité d'évolution de l'épidémie, que ce soit à la hausse ou à la baisse, nous constraint à faire preuve d'une grande adaptation et entraîne parfois des difficultés d'inclusion, certains essais ne parvenant plus à trouver de patients.

Concernant les prescriptions hors AMM, je rappelle que de très nombreux médicaments et indications disposent d'une AMM. Le paracétamol, qui soulage le symptôme de fébrilité de la Covid, se trouve bien dans son AMM et ne constitue nullement un médicament anodin ou inefficace. D'un point de vie collectif, l'AMM reste donc notre cœur d'activité. Les prescriptions hors AMM peuvent intervenir dans plusieurs configurations :

- Les essais cliniques : la prescription est ici, par nature, hors AMM, et certains essais peuvent d'ailleurs être lancés pour des motifs compassionnels. L'ANSM a favorisé les essais cliniques pour des médicaments posant difficulté. La prescription dans le cadre des essais cliniques présente l'avantage de l'encadrement : l'autorisation accordée par l'ANSM permet de garantir la sécurité maximale de l'essai, bien supérieure à celle observée dans le cadre d'un traitement courant réalisé à l'hôpital.

- Les situations relevant du champ législatif ou réglementaire, comme l'article 3131, qui permet à l'État d'autoriser le recours à un médicament, hors mise sur le marché. L'agence fournit alors à l'administration toute information utile pour encadrer l'utilisation, ce qui a été le cas pour le Kaletra ou l'hydroxychloroquine. Des cadres réglementaires président aux prescriptions hors AMM, qui sont assujetties à une autorisation temporaire d'utilisation (nominative ou de cohorte), et à une recommandation temporaire d'utilisation (qui permet d'utiliser un médicament disposant d'une AMM, mais pour une autre indication). L'autorisation temporaire d'utilisation (ATU) et la recommandation temporaire d'utilisation (RTU) relèvent toutes deux de la responsabilité de l'ANSM.

- Le code de la santé publique autorise le recours à des médicaments, hors mise sur le marché, s'il n'existe aucune autre alternative et si des données scientifiques valident leur utilisation. Il est question ici d'une autorisation au cas par cas, soumise à une obligation d'information du patient, une obligation de traçabilité, et une obligation de déclaration auprès de la sécurité sociale.

Je souligne que les dispositifs d'ATU et RTU sont particulièrement développés en France, et que la RTU ne connaît pas d'équivalent en Europe.

Les études interventionnelles portent sur les essais cliniques, en particulier les RIPH1. La prise en charge des patients est alors organisée dans la perspective d'une étude, avec obligation d'obtenir l'autorisation d'un comité de protection des personnes (CPP) et de l'ANSM. Les études observationnelles sont quant à elles rétrospectives et portent sur d'anciens patients ayant reçu un traitement ordinaire. Ces études ne répondent à aucune obligation particulière, en dehors de la traditionnelle autorisation de la commission nationale

informatique et liberté (CNIL), et s'inscrivent normalement dans le cadre d'une AMM. Cependant, en cette période de crise sanitaire, des études observationnelles ont pu être conduites sur l'utilisation de médicaments hors AMM par volonté réglementaire, et selon un encadrement strict. Enfin, il faut garder à l'esprit que la médecine est d'abord empirique : de nombreuses initiatives hors AMM ont été lancées, puisqu'aucun traitement véritablement efficace n'était disponible. Cet élan était tout à fait légitime, tout en appelant bien sûr une validation scientifique.

Pour ce qui est du Remdesevir, il a fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché par l'agence européenne, le 3 juillet. Cette autorisation s'est basée sur une étude « Remdesevir *versus placebo* » ayant confirmé une réduction de la durée d'hospitalisation. Aucun effet significatif sur la mortalité n'a cependant été relevé. De façon à disposer d'un accès au produit, l'ANSM a mis en place une ATU de cohorte le 2 juillet, après avis du CHMP. Aucune étude particulière n'a présidé à cette ATU. Je souligne que l'AMM accordée est conditionnelle, car basée sur l'étude sus-citée.

**M. Dominique Dunon-Bluteau.** – Je reviens sur la question de la multiplicité des projets et vous propose un exemple probant. À ce jour, sur les 174 projets financés, 21 portent sur la recherche de molécules antivirales. 11 entrent dans le cadre de l'appel *Flash* : cinq se concentrent sur diverses stratégies de criblage haut débit de molécules ; deux s'attachent à mieux caractériser les protéines virales afin d'identifier de nouvelles molécules ; un projet vise à déterminer l'ensemble des structures de protéines codées par SARS-CoV2 ; trois correspondent à des repositionnements de molécules déjà approuvées pour diverses applications thérapeutiques. Dans le cadre de l'appel R/A, 10 projets ont été financés, dont deux proposant des repositionnements.

L'un d'eux a connu une médiatisation importante : le projet ANTI-CoV, porté par Jean Dubuisson de l'Institut Pasteur de Lille, ayant pour objectif de cribler le SARS-CoV2 sur des composés pharmaceutiques disponibles dans le commerce par une approche à haut débit, de les valider dans un modèle *in vitro* préclinique, avant de passer à des tests plus prometteurs sur le modèle élaboré par Roger Legrand. L'ambition est de proposer rapidement un essai clinique multicentrique. En même temps qu'il a obtenu son projet *Flash* en avril, Jean Dubuisson s'est vu ouvrir l'accès à la chimiothèque de la société APTEEUS. Une molécule prometteuse a été identifiée après une cascade de criblages. De grands espoirs sont placés dans cette découverte, même si la preuve de concept doit encore être apportée. La région Hauts-de-France a décidé de financer ce projet à hauteur de 785 k€ et la fondation LVMH pour 5 millions d'euros. Cette cascade de financements illustre bien la façon dont la recherche devrait fonctionner, ainsi que l'intérêt de la recherche en amont initiée par l'ANR.

Une grande diversité de projets a donné des résultats dans des délais extrêmement courts par rapport à la normale. Les premiers résultats retentissants ont été obtenus sur l'hydroxychloroquine et rapportés dans un article de Roger Legrand, démontrant l'inactivité de ce médicament dans le traitement de la Covid-19 dès le mois de juillet. Le chercheur a mis au point un modèle animal de la maladie chez des primates non humains. Il est donc sollicité pour valider d'autres études. Dans le cadre de son projet, il continue de tester des anticorps monoclonaux anti-Covid, pour vérifier s'ils pourraient jouer un rôle curatif.

Le second domaine dans lequel les équipes françaises se sont illustrées concerne l'analyse du rôle clef de l'interféron dans la réponse antivirale. Ces équipes se sont attachées à identifier les mécanismes liés aux formes graves de la maladie. Frédéric Rieux-Lauca de l'Institut Imagine et James Di Santo ont démontré que les cas graves présentent une absence

de réponse à l'interféron, généré par le corps pour se défendre. Une seconde équipe a poussé la recherche plus loin avec le projet GEN-COVID, porté par Jean-Laurent Casanova, qui a mis en place un consortium international permettant d'identifier toutes les caractéristiques génétiques ou immunitaires des formes graves de la maladie. Il a ainsi pu confirmer que 15 à 20 % des patients lourdement touchés possèdent des auto-anticorps contre l'interféron, qui le neutralisent. La présence de ces anticorps a été démontrée comme antérieure à l'infection, et n'a pas été relevée chez les patients ne développant pas une version grave de la maladie. D'autres projets se sont concentrés sur l'interféron, comme celui de Guy Gorochov, coordinateur scientifique d'i-COVID, avec pour objectif de stratifier les patients en fonction de la sévérité de la maladie. Une demande de brevet est en cours sur une méthode pronostic de la sévérité.

Dans le domaine de la prévention, l'ANR finance un projet porté par le professeur Bernard Martel de l'Université de Lille, qui propose d'incorporer dans les masques une couche de textile filtrante à activité biocide, pour neutraliser le micro-organisme. L'objectif est de disposer d'une technologie opérationnelle d'ici 18 mois, afin d'en effectuer le transfert vers un fabricant. Le niveau de TRL de ce projet est de 4. Un autre exemple concerne l'évaluation de l'impact du confinement : il est porté par Vittoria Colizza de l'Inserm et s'appuie sur une modélisation mathématique et numérique utilisant les données de téléphonie mobile. Une première étude a démontré que le confinement avait joué un rôle important dans l'abaissement du facteur R en dessous de 1. Une seconde étude a porté sur le comportement de la population lors du déconfinement, démontrant un retour très rapide à la mobilité dans tout le pays, sauf en région Île-de-France où la reprise a été nettement plus lente, attestant d'une prise de conscience plus forte de la maladie. Ces études ont été rendues publiques dès la mi-avril et ont été transmises aux autorités de santé.

Des projets se sont penchés sur la gestion de crise, comme celui de Gaëlle Clavandier de l'Université de Saint-Étienne, consistant à analyser les pratiques funéraires. Les résultats de l'étude ont mis en évidence des contradictions avec les normes édictées en matière de soins, et ont démontré que l'ensemble des morts n'a pas fait l'objet des mêmes préconisations sanitaires, induisant un risque non négligeable de hiérarchisation. Ces travaux ont fait l'objet d'une audition auprès de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Le projet COCONEL, porté par Patrick Peretti-Watel, s'est concentré quant à lui sur l'effet du confinement sur la population. L'enquête a révélé un soutien massif à cette mesure, mais avec une augmentation des inégalités sociales, des troubles de la santé mentale, de l'adhésion aux théories complotistes, de la politisation des questions publiques, une baisse des recours aux soins et une augmentation de l'hostilité à un vaccin contre la Covid-19. Ces travaux ont fait l'objet de sept publications, ont généré onze notes de synthèse transmises à la conseillère Santé de l'Élysée et aux membres du comité scientifique. Enfin, le projet CoCo, porté par Ettore Recchi, s'est focalisé sur les réactions des groupes face aux mesures de distanciation sociale et de confinement, et les effets générés sur les inégalités. Les premiers résultats ont démontré un accroissement des inégalités de genre concernant le travail domestique, une résilience de la sociabilité et du niveau de bien-être, ainsi qu'une augmentation régulière de l'inquiétude quant à l'impact économique. Ce projet a par ailleurs révélé que le télétravail, quoique bien accepté, accentue les inégalités sur le marché de l'emploi. Ces travaux ont fait l'objet d'une publication, d'une audition devant le conseil scientifique le 14 octobre, et ont engendré la diffusion de quatre notes de synthèse et d'un rapport d'une quarantaine de pages.

Tous ces projets ont été financés dans l'appel *Flash*. Je terminerai en citant trois projets de l'appel R/A Covid-19, parce qu'ils sont prometteurs et touchent des domaines peu

investigues. Le premier est le projet COVID-IN-UNI de Christine Musselin (Sciences Po) : il incarne la présence des universités françaises face au virus. Le deuxième projet a été baptisé DISCO, Dissémination et Stabilité du SARS-CoV2 dans l'environnement côtier : porté par Soizick Le Guyader de l'Ifremer, il constitue l'un des rares projets environnementaux et vise à étudier la dissémination du vecteur dans l'océan, avec un focus sur la contamination des coquillages et crustacés et l'évaluation des risques de transmission auprès des consommateurs. Enfin, le projet EpiCOV s'intéresse à l'épidémiologie environnementale de la Covid-19 en Guyane française, combinant analyses ADN et biogéographie pour prédire les futurs pics épidémiques. Dans les travaux qu'elle soutient, l'ANR n'oublie pas les départements et territoires d'outre-mer.

**Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure.** – Je souhaite poser quelques questions au docteur Martin. Tout d'abord, dans le cadre de vos travaux, quels échanges avez-vous eus avec Santé publique France ? Ensuite, quel est votre retour d'expérience et quelles seront vos actions quant à la prévention de la rupture de stock ? Enfin, les professeurs Yazdanpanah et Costagliola se sont dits raisonnablement optimistes quant à la mise à disposition de vaccins partiels d'ici la fin de l'année : quel est votre avis sur la question ?

**M. Dominique Martin.** – Les liens avec Santé publique France étaient pluriquotidiens durant la période de crise. Nous sommes massivement intervenus pour débloquer de nombreuses importations de produits, en accordant des centaines de dérogations au marquage CE. Je suis directeur général de l'ANSM depuis six ans et n'avais jusqu'alors jamais dérogé à ce marquage obligatoire. Nous continuons à œuvrer dans ce sens et menons également des évaluations sur la qualité de certains produits, car norme et qualité sont deux éléments bien distincts. L'agence apporte donc sa double expertise à SPF, à la fois scientifique et réglementaire, en lien continu avec la cellule de crise ministérielle.

**Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, directrice générale adjointe de l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM).** – Les stocks de médicaments de réanimation constituent une préoccupation majeure de l'ANSM, qui doit veiller à la couverture des besoins sanitaires de l'ensemble des patients français. Le début de la crise a fait craindre des perturbations quant aux approvisionnements, puisqu'un certain nombre de matières premières sont fabriquées en Chine. Les besoins ont été multipliés par 2000 pour cent en quelques jours et la demande a explosé au niveau mondial. Dans le même temps, nous avons dû faire face à une hétérogénéité des stocks disponibles dans les établissements de santé. Enfin, le séjour des patients en réanimation s'est révélé très long et, la posologie étant adossée au poids du patient, le facteur aggravant d'obésité a compliqué encore la situation.

Le Gouvernement a alors mis en place une régulation nationale pour garantir la couverture des besoins sanitaires et éviter que, à l'instar d'autres États, des intubations ne puissent être réalisées faute de médicament. Dans un premier temps, il a été décidé d'acheter l'entièreté des stocks disponibles auprès des industriels du territoire national, et de lancer un achat massif au niveau international. Puis le gouvernement a élaboré une régulation en flux poussé, en attribuant aux différents établissements de santé les quantités adaptées à leur nombre de patients. Aidée de statisticiens, l'ANSM a élaboré des algorithmes, en fonction des données quotidiennes du nombre de patients hospitalisés en réanimation. Les quantités de médicaments nécessaires ont été définies avec des professionnels de santé, afin de modéliser un patient-type, puis elles ont été réparties établissement par établissement, en fonction des files actives de patients Covid et non-Covid.

La régulation nationale s'est étirée du 23 avril à la fin juillet. En parallèle, un stock de sécurité a été constitué, permettant de couvrir le traitement de 29 000 patients. À partir de juillet, nous sommes revenus à une situation classique de flux tiré : les établissements de santé ont repris leur rythme normal de commandes auprès des industriels du territoire national. Un suivi hebdomadaire de l'ensemble des quantités de médicaments stockées et consommées est désormais effectué. À l'heure actuelle, la situation est sous contrôle, mais la vigilance reste maximale.

**M. Stéphane Vignot, référent des essais cliniques, de l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM).** – Les trois quarts des 130 essais cliniques nous sont parvenus au cours des trois premiers mois de l'épidémie et portaient essentiellement sur des repositionnements de médicaments déjà connus. La piste immunitaire de l'appréhension de la maladie a émergé assez tôt. Des solutions faisant appel à des immunorégulateurs pouvaient être mises en place rapidement, notamment par le biais de la recherche académique, très dynamique en France.

Dans le cadre d'un vaccin, les données sont différentes. Nous nous basons sur des connaissances fondamentales, mais aucun repositionnement n'est possible. Du temps est donc nécessaire pour construire la fusée du vaccin, constituée de trois étages :

- L'avis scientifique. Il a débuté dès le mois d'avril, à travers la consultation d'industriels et d'académiques nationaux et internationaux, afin de grouper les expertises et gagner ainsi collectivement du temps.

- L'essai clinique. Il observe plusieurs étapes : premières administrations et vérification de la sécurité. Le test du modèle Pasteur a débuté dès juillet, en France et en Belgique.

- Les études de phase 3. Elles sont en cours, en France, en Europe et aux États-Unis, afin d'accumuler les données sur l'efficacité d'une dizaine de candidats vaccins prometteurs.

L'autorisation de mise sur le marché sera effectuée au niveau européen, selon un dispositif spécifique de « *relying review* » : les fabricants de vaccins ne fourniront pas un dossier unique, comme ils le font habituellement, pour obtenir leur autorisation, mais communiqueront leurs données au fur et à mesure de leur obtention. Cinq vaccins sont déjà en cours d'évaluation, dont nous commençons déjà à recevoir les données de modélisation, les données précliniques des études animales... Cela complique l'évaluation, mais nous permet aussi de la construire de façon optimale. Nous avons été contraints de revoir notre organisation, pour assurer une continuité de service de tous les métiers impliqués et une collaboration étroite avec nos collègues européens.

Il ne m'est pas possible de vous annoncer une date de mise à disposition d'un vaccin. Dans tous les cas, nous nous donnons toutes les chances, collectivement, au niveau européen, d'arriver rapidement à une mise sur le marché. Dès qu'une étude clinique de phase 3 confirmera que l'un des candidats permet d'obtenir une réponse immunitaire satisfaisante, nous disposerons déjà de la connaissance de ce vaccin, puisque toutes les études précédentes nous seront parvenues. Notre réactivité sera ainsi maximale.

**Mme Angèle Préville.** – Je vous donne lecture du texte qui m'a été laissé par ma collègue Victoire Jasmin, contrainte de partir : « *J'apprécie que la recherche fondamentale*

*ait une dimension holistique, pour une véritable prise en compte globale et humaine. La recherche ne bénéficie pas toujours d'autant de cofinanceurs et de moyens financiers : pourquoi ne pas poursuivre dans ce sens pour d'autres programmes, afin de valoriser la recherche française et l'innovation de jeunes chercheurs ? »*

Pour ma part, je souhaite savoir si vous disposez de chiffres concernant la surconsommation des psychotropes durant le confinement. Quel est votre avis au sujet du décès survenu au Brésil lors d'un essai clinique ? Enfin, le rhésus sanguin semble jouer un rôle dans le développement d'une forme grave de la maladie : cette information a-t-elle une base scientifique ?

**M. Dominique Dunon-Bluteau.** – Concernant les programmes holistiques, sur les cinquante comités de l'ANR, quinze sont interdisciplinaires et associent des domaines très différents. L'ANR recourt donc déjà à l'interdisciplinarité et l'intègre à sa réflexion dans l'élaboration de son plan d'action 2022/2024. Bien sûr, nous tirerons des enseignements de l'expérience que nous vivons, mais l'approche holistique doit être justifiée par une valeur ajoutée.

Quant au cofinancement exceptionnel constaté durant cette crise, il tient au caractère inédit de la situation et n'a pas vocation à généralisation. Je souligne qu'il n'a été rendu possible que parce que nous avons su éviter la multiplication des guichets de dépôts de projets.

Pour ce qui est de l'influence du rhésus sanguin, je vous répondrai à titre personnel : il semble qu'il s'agisse d'un facteur complémentaire, et non d'un facteur absolu.

**M. Dominique Martin.** – Concernant la surconsommation des psychotropes, je m'engage à vous adresser les données chiffrées. L'augmentation concerne principalement les anxiolytiques et les hypnotiques, tandis que tous les autres produits subissaient une baisse de consommation drastique.

**Mme Christelle Ratignier-Carbonneil.** – Au sujet du décès survenu au Brésil, nous ne disposons pas d'informations complémentaires à celles déjà connues. Il est intervenu dans le cadre de l'essai du vaccin AstraZeneca/Oxford : il semble que le jeune médecin de 28 ans ait été traité par le placebo et serait décédé des suites de la maladie. Cette tragédie montre tout l'intérêt de l'encadrement étroit des essais cliniques pour pouvoir réagir immédiatement à un effet indésirable majeur.

**M. Alain Milon, président.** – Merci mesdames et messieurs.

*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 10 h 55.*

**Jeudi 29 octobre 2020**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

**Audition de M. Édouard Philippe, ancien Premier ministre**

**M. Alain Milon, président.** – Nous entendons ce matin M. Édouard Philippe, ancien Premier ministre.

Monsieur le Premier ministre, en entendant le Président de la République s'exprimer hier soir, vous avez probablement à nouveau déroulé le fil des événements qui ont conduit notre pays à se trouver dans une situation comparable au printemps dernier. C'est à cet exercice que nous vous demandons de bien vouloir nous livrer ce matin, cette fois à destination des membres de cette commission d'enquête.

Vous avez été entendu par la mission d'information constituée à l'Assemblée nationale, la semaine dernière, mercredi 21 octobre. J'ai, pour ma part, retenu deux éléments sur lesquels je vous demanderai de bien vouloir revenir plus longuement ce matin. Vous avez largement parlé de la difficulté de la prise de décision publique dans un climat d'incertitude et en particulier, de controverse scientifique. Pouvez-vous nous préciser quel a été l'impact de ces controverses sur des décisions précises ?

Vous avez ensuite évoqué l'épée de Damoclès de la poursuite pénale qui pèse sur les décideurs publics. Nous en avons eu une illustration puisqu'une perquisition se déroulait au domicile de plusieurs ministres et responsables d'administration centrale au moment même où notre commission se réunissait. Là encore, quel impact a eu ce risque sur vos décisions et quelles conclusions en tirez-vous ?

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site Internet du Sénat et consultable à la demande. Je rappelle que le port du masque et la distance d'un siège entre deux commissaires sont obligatoires et je vous remercie de bien vouloir y veiller tout au long de cette audition.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment. Je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Édouard Philippe prête serment.*

**M. Édouard Philippe, ancien Premier ministre.** – J'ai parfaitement conscience que cette audition se tient à un moment très particulier, le lendemain des annonces du Président de la République face à la résurgence de la vague épidémique qui frappe à nouveau le pays, au moment où le Premier ministre présente à l'Assemblée nationale les mesures qui s'imposent, alors qu'un débat y a lieu, avant celui qui se tiendra cet après-midi au Sénat, et alors même que la France et singulièrement la ville de Nice viennent d'être frappées par un crime dans une église dont tout semble indiquer qu'il relève d'une logique d'attentat.

Soyez assurés que je prends très au sérieux cette audition et le processus dans lequel vous vous inscrivez, c'est-à-dire réfléchir sur ce qui a bien fonctionné et ce qui a moins bien fonctionné, pour en tirer des leçons sur le fonctionnement global de notre réponse publique et privée. Votre mission est difficile, sur un événement qui est en cours. Tout indique que la deuxième vague sera plus forte que la première. Cela vous impose un exercice compliqué de lucidité dans l'action.

L'un des aspects qui m'a paru essentiel lors de la première vague a été d'assurer l'information la plus complète possible aux assemblées parlementaires. J'ai évidemment tenu à participer à l'ensemble des séances de questions au Gouvernement. J'ai tenu à rassembler les présidents des groupes parlementaires, par visioconférence pendant le confinement, pour les informer de nos contraintes et décisions. J'ai tenu à présenter à l'Assemblée nationale et au Sénat la stratégie menée ; ces présentations ont donné lieu à des débats et des votes. Bref, nous avons tenu à transmettre, dans de bonnes conditions, aux présidents des chambres, l'ensemble de nos décisions, pour garantir l'information la plus complète possible du Parlement.

Monsieur le président, vous avez évoqué la controverse scientifique et l'effet de la menace pénale sur le processus de décision.

Sur la première question, il n'est pas anormal que nos concitoyens se soient passionnés pour des questions scientifiques et qu'ils aient essayé de les comprendre. Cette épidémie est tellement puissante et déstabilisante que cette soif de savoir est parfaitement légitime. Il n'est pas non plus illégitime que les médias aient cherché à faire parler ceux qui sont le mieux à même d'expliquer ce qu'est cette maladie. En démocratie, il faut se réjouir que le débat public s'y intéresse. Ce qui est très regrettable, c'est que ces débats scientifiques se soient déroulés dans un désordre considérable, sans aucune régulation, et que notre système démocratique ait laissé prospérer des prises de position souvent définitives, parfois exprimées sur un ton où l'humilité du scientifique était très discrète – je suis poli – et qui ont rendu le débat, l'appréciation de nos concitoyens et la prise de décision moins clairs et plus confus. Cette controverse a eu un impact que je déplore très sincèrement, en délégitimant la parole scientifique.

Depuis que je ne suis plus Premier ministre et que je suis maire du Havre, je suis très frappé de la réaction de certains de nos concitoyens, très dure sur le rôle des scientifiques dans la controverse et sur celui des non-scientifiques qui, se basant sur les propos des scientifiques, en rajoutaient.

J'ai eu l'occasion de dire à l'Assemblée nationale qu'en janvier, février, mars la doctrine sur les masques, que nous portons tous aujourd'hui, était claire pour les soignants et les malades, mais pas pour la population générale. Je trouvais au moins autant de professeurs de médecine aux titres impressionnantes pour me dire qu'il fallait en porter que pour me dire que cela n'avait aucun intérêt. Si la doctrine médicale avait été claire, l'action et la décision publiques auraient été évidemment plus simples et univoques – je vous le garantis. Les controverses et anathèmes ont rendu la décision publique plus difficile sur un certain nombre de points.

Concernant le risque pénal, il n'a jamais été question pour moi de dire que telle ou telle situation exigeait que l'on s'extraie de toute responsabilité. Un décideur public est, comme n'importe quel citoyen, soumis à une réglementation, et sa responsabilité pénale peut être engagée s'il ne la respecte pas. Je n'ai jamais eu à l'esprit de l'éviter, soyons clair !

Dans une crise de cette nature, avec un nombre d'incertitudes absolument considérable et un nombre d'acteurs tout aussi considérable, qui, tous, doivent, dans l'exercice de leurs compétences, prendre des décisions, dès que la menace pénale apparaît, vous observez une plus grande difficulté à prendre des décisions et la volonté de se reporter à l'échelon du dessus. Cette mécanique peut emboliser le système. Ce fait humain constaté a tendance à ralentir la prise de décision quand elle devrait être rapide, à l'inhiber quand elle devrait être assumée. Collectivement, notre système a pu fonctionner moins bien, car ce risque s'est tellement diffusé que beaucoup de décideurs ont été hésitants.

**M. Alain Milon, président.** – Cette réunion a lieu au lendemain de décisions du Président de la République contre la deuxième vague, alors qu'un événement niçois semble important et à la suite d'un article dans un journal satirique sur un général que vous avez missionné. Pourriez-vous en parler rapidement ?

**M. Édouard Philippe.** – Je comprends que vous faites allusion à la mission que j'ai confiée au général Lizurey, ancien directeur général de la gendarmerie nationale à la retraite, pour qu'il soit, compte tenu de son expérience des situations de crise, de son grand sens de l'État et de ma confiance à l'égard d'un militaire tel que lui, un œil extérieur sur le dispositif mis en place. Je souhaitais qu'il vérifie que rien n'était oublié, qu'il nous conseille et qu'il mène, non pas un retour d'expérience, mais un contrôle continu pendant la gestion de la crise. Cette décision de Matignon a été prise en plein accord avec le Président de la République. Le général Lizurey a participé à beaucoup de réunions, il a travaillé et a, je crois, remis son rapport début juillet, après mon départ de Matignon. Je n'en ai donc pas été destinataire. J'ai entendu à la radio que le rapport avait été remis en juin. Je ne le crois pas.

Cette mission montre que, dès la crise, nous nous sommes placés à la fois sur la gestion immédiate et sur le plus long terme, en faisant appel à un regard extérieur très connaisseur.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Alors que la crise est en pleine évolution et que la deuxième vague s'annonce très forte, contrairement aux idées rassurantes qui circulaient dernièrement, les membres de la commission d'enquête devront se prononcer rapidement.

Le début de la crise nous intéresse. Je rappelle qu'une cellule interministérielle a été créée le 17 mars. Auparavant, deux mois se sont écoulés. Notre rapport pourrait formuler des préconisations sur l'organisation adéquate en début de crise, même s'il est toujours plus facile de se prononcer *a posteriori*. Vos propos sur le général Lizurey corroborent l'idée que la crise sanitaire sur laquelle nous étions partis est devenue tellement multisectorielle qu'il y avait besoin d'un autre appui que celui du seul ministère de la santé et de Santé publique France.

Agnès Buzyn nous a dressé un descriptif très précis et daté de ce qu'elle avait vu jusqu'à son départ du Gouvernement, précoce au regard de l'épidémie, avant le tsunami dans le Grand Est et en Île-de-France. Néanmoins, elle nous a fait part de sa vigilance, liée aux éléments qui lui parvenaient, même si elle nous a aussi dit que les modélisations initiales de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) sur l'arrivée du virus depuis la Chine étaient erronées. On a senti sa vision d'une épidémie qui se prépare. Quelles formes d'alertes avez-vous reçues et comment ont-elles été prises en compte ? De façon précoce, à l'époque, la France a envoyé des protections individuelles en Chine et la communauté asiatique ne souhaitait pas organiser les festivités du Nouvel An à Paris.

Monsieur le Premier ministre, vous avez évoqué les nombreuses controverses scientifiques. Les analyses ont varié et ajouté au manque de confiance qui s'est répercusé sur l'ensemble de la classe politique. Le fait de rendre publics les avis du conseil scientifique n'a-t-il pas contribué à une non-clarification et à l'impression que le Gouvernement ne se soumettait qu'à cet avis-là, alors que vous disposiez de divers organismes de veille sanitaire ?

Quelles préconisations pour une organisation plus simple de l'architecture de la veille sanitaire ? Comment améliorer la coordination ? Faut-il sortir l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus) de Santé publique France ?

Monsieur le Premier ministre, vous avez dit qu'il y avait des avis contraires sur le port du masque. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a elle-même varié dans ses recommandations. Le conseil scientifique a lui-même reconnu que ses avis tenaient compte de la situation et qu'il n'encourageait pas au port du masque ni aux tests massifs, car il n'y en avait pas. À quel moment avez-vous su que nous étions en pénurie de masques ? La direction générale de la santé (DGS) avait tout de même demandé fin 2018 à Santé publique France une expérimentation d'acculturation au masque. C'est donc bien que ce dernier avait une utilité en période de grippe. Mme Buzyn nous a dit qu'elle n'avait pas été alertée par la DGS sur la pénurie de masques.

**M. Édouard Philippe.** – Madame la rapporteure, vos questions sont toutes délicates. Vous avez évoqué l'organisation, notamment de Santé publique France. Cet établissement public est assez loin de Matignon et assez peu dans mon champ de compétences. La seule chose que je sais, c'est que ceux ayant décidé de la fusion des établissements qui a donné naissance à Santé publique France ont fait le raisonnement qu'intriquer dans un même établissement la gestion des stocks et de la logistique et l'expertise épidémiologique était une bonne idée. Nous aurons collectivement à nous poser la question : le choix de l'intrication de ces deux missions était-il adapté ? Lorsque l'on réunit deux entités aux missions complémentaires, on ne peut pas exclure que, compte tenu des circonstances ou des personnalités, l'une des priorités prenne le pas sur l'autre.

**M. Alain Milon, président.** – Ce n'était pas le choix du Sénat.

**M. Édouard Philippe.** – Cette solution a été proposée par le gouvernement qui a précédé celui que j'ai eu l'honneur de diriger.

Vous m'interrogez sur les conseils scientifiques, les groupements et institutions habilités à porter un message médical ou scientifique pour accompagner la décision publique : il existe beaucoup d'institutions, d'académies qui se sont exprimées, soit collectivement, soit *via* leurs membres à titre individuel. La décision du Président de la République de créer le conseil scientifique, assez tard dans la crise, a été dictée par le sentiment que, face à cette crise unique en son genre, il était utile de consulter des scientifiques ne provenant pas exclusivement du domaine médical, pour qu'une vision plus large éclaire la décision. Ne pas se limiter à l'avis strictement médical et épidémiologique est plutôt intelligent. Ce conseil scientifique a donc été créé, sans existence légale jusqu'à la loi sur l'état d'urgence. Fallait-il publier ses avis ? Le faire, c'est vrai, c'était s'exposer à la critique de soumission du politique aux scientifiques. Mais ne pas le faire, c'était s'exposer au soupçon de dissimulation. Dès lors que le conseil scientifique émettait des avis sur lesquels des décisions publiques étaient fondées, il pouvait être utile de les publier. La publication n'a pas été systématique. Nous l'avons décidée pour des avis qui étaient au cœur de décisions très sensibles. Les deux solutions avaient chacune leurs inconvénients.

Sur la forme qu'ont prise les alertes, vous connaissez l'enchaînement des faits : au 31 décembre, nous enregistrons une petite alerte, probablement passée inaperçue dans le public, qui nous dit qu'il y a un problème épidémique dont l'origine serait sur un marché animalier de Wuhan ; le 2 janvier, nous mettons en place la cellule de veille sanitaire, c'est-à-dire que nous mettons immédiatement en place les éléments de veille épidémiologique. Nous voyons qu'il se passe quelque chose en Chine ; Agnès Buzyn, qui est une spécialiste de la santé, qui a exercé des responsabilités en présidant la Haute Autorité de santé (HAS) avant de devenir ministre de la santé, connaît ces sujets épidémiologiques et s'y intéresse ; elle nous dit alors que si – j'insiste sur la conjonction, sur l'hypothèse –, une épidémie était en cours de déclenchement par un nouveau virus très contagieux et virulent, alors, dans ce cas, il nous faudrait être très réactifs, car l'épidémie pourrait être très dangereuse. Lorsqu'on entend le terme de coronavirus, nous ne sommes pas dans l'inconnu, il y a eu le syndrome respiratoire aigu sévère (Sras) en 2003, plusieurs épisodes sont restés très localisés géographiquement, le Sras lui-même était resté assez circonscrit – donc notre attitude, c'est la plus grande attention à ce qui se passe, la plus grande vigilance, avec les outils de veille dont nous disposons.

Le 24 janvier, nous enregistrons les trois premiers cas sur le territoire national, tous venus de l'extérieur de nos frontières. Dès le 26 janvier, un dimanche, je convoque une réunion interministérielle sur le sujet pour savoir de quoi l'on parle précisément ; la ministre de la santé a conscience que nous devons être très vigilants ; nous décidons de mettre en place le centre de crise sanitaire, c'est chose faite le 27 janvier. Ce centre est interministériel : piloté par le ministre de la santé, il complète les réunions interministérielles présidées par le Premier ministre. Au total, j'ai présidé sept de ses réunions avec le ministre de la santé, pour suivre, piloter, prendre des décisions. La ministre de la santé me dit, le 30 janvier, au Conseil économique, social et environnemental (CESE) – je m'en souviens très bien parce que j'y avais une réunion sur la réforme des retraites, qui donnait lieu à un débat intense –, que si l'on se trouvait dans une situation de contagion avec ce virus, – j'insiste encore sur la conjonction, sur l'hypothèse –, notre vie sociale s'en trouverait affectée et que si l'épidémie explosait au moment des élections municipales, on pourrait alors ne pas les tenir. J'entends cette parole d'alerte, prononcée alors que la France ne compte que cinq cas de covid-19.

Quand les Chinois ont annoncé la fermeture de la ville de Wuhan, épicentre de l'épidémie, nous avons entrepris de rapatrier nos compatriotes – qui aurait compris qu'on les y laisse ? –, en prenant les plus grandes précautions, avec une quatorzaine obligatoire et un encadrement médical ; plusieurs pays européens nous ont demandé de raccompagner par la même occasion leurs ressortissants, nous avons mené des discussions difficiles avec l'État chinois. Le coronavirus n'étant pas une grippe, nous n'avons pas recouru au plan Pandémie grippale, mais nous nous en sommes inspirés.

J'en viens à votre question sur les masques. Je tiens à dire qu'avant janvier 2020 personne, jamais, ne m'a parlé de masques – vous pourriez me dire que je n'ai pas demandé non plus s'il y avait un problème avec les masques, mais quand on est à Matignon, les sujets ne manquent pas... J'ai tout de suite posé la question de savoir combien nous en avions en réserve ; on m'a répondu, après examen : 117 millions de masques. Mais qu'est-ce que cela représente, 117 millions de masques ? Je n'en avais pas l'idée, cela dépend de la consommation. Alors j'ai demandé si c'était beaucoup, ou pas ; on m'a répondu que les soignants en utilisaient 5 millions par semaine et qu'on en produisait 4 millions en France, le reste étant importé de Chine. Sachant qu'il y a un problème en Chine, je me demande si nous en obtiendrons facilement, ou pas. La doctrine, donc ce qu'on me dit, c'est que nous avons 22 à 23 semaines d'avance, ce qui laisse le temps de recomposer les stocks.

Vous parlez aujourd’hui de pénurie, mais au moment où l’on me présente le stock, on me dit que nous avons 22 à 23 semaines devant nous en temps normal et qu’on peut fabriquer et importer encore des masques – nous ne sommes donc pas à proprement parler en pénurie. Mi-février, on me dit qu’il pourrait y avoir des blocages dans la reconstitution des stocks, nous décidons donc de passer commande.

Je rappelle aussi que la doctrine, alors, n'est pas le port du masque dans la population générale, l'OMS le dit clairement : le docteur Michael Ryan – je me souviendrai de son nom toute ma vie –, directeur exécutif du programme de l'OMS de gestion des situations d'urgence sanitaire, dit alors explicitement qu'il n'y a pas lieu de demander à la population de porter un masque. Évidemment, on peut se dire que ce monsieur se trompe, le médecin de mon canton me dit que le masque est utile – mais je vous parle ici de la doctrine de l'urgence sanitaire, qui ne demande pas le masque pour la population générale et donc, écarte la qualification de pénurie pour les stocks de masques dont nous disposons. Or, ce qu'on voit ensuite quand apparaissent les premiers *clusters* dans l'Oise, c'est que la consommation de masques par les soignants est bien plus forte que prévu : on me le dit fin février, ce ne sont pas 5 millions de masques hebdomadaires dont nos soignants ont besoin, mais 40 millions. Ce n'est plus du tout la même chose, il y a là un sujet, nous ne sommes pas sûrs de produire assez de masques pour les soignants dans la durée. Dès lors, le 3 mars, nous réquisitionnons l'ensemble des stocks de masques présents sur notre territoire, une mesure agressive par rapport à nos partenaires, qui peuvent avoir des contrats de livraison de masques produits en France, et nous accélérons le pont aérien pour acheminer des masques sur notre territoire, alors même que l'ensemble des relations internationales se crispent.

En fait, c'est plus tard que les organisations internationales et la doctrine changent sur les masques. Aujourd'hui, nous portons le masque, nous savons que c'est un geste barrière essentiel. Cependant, je ne peux me retenir de faire remarquer que, même avec le port du masque généralisé, même sans pénurie, alors que chacun se procure et porte un masque, nous déplorons en France, comme en Italie, en Belgique, ou encore en Allemagne, une accélération de la propagation du virus. Je ne dis pas ici qu'il ne faut pas porter de masque, bien entendu, mais simplement qu'on ne saurait faire porter la responsabilité de la propagation du virus au seul manque de masque dans la population.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – Une remarque préalable : nous ne sommes guère satisfaits de ce qui s'est passé avec le rapport que vous avez commandé au général Lizurey. L'exécutif nous appelle à faire bloc, à travailler ensemble, nous pensons que c'est la bonne méthode, celle de l'union face au virus ; mais, dans le même temps, alors que le Président de la République a commandé un rapport au professeur Didier Pittet et qu'il nous en a communiqué la version provisoire, nous apprenons dans la presse que vous avez vous-même commandé un rapport au général Lizurey, sans nous en tenir du tout informés, ni de la commande ni du prérapport : il faut lire *Le Canard enchaîné* pour l'apprendre. On ne peut pas dire que cette façon de faire contribue au climat politique que le Président de la République appelle de ses vœux.

Je tiens, ensuite, à vous prier d'excuser le fait que nos questions puissent paraître, pour beaucoup, vérifier des hypothèses établies à partir d'opinions que nous nous serions faites ; c'est le cas, car nous en sommes à la fin de nos auditions, nous rendrons notre rapport dans quelques semaines et nos questions, donc, viseront à valider des hypothèses, des opinions que nous nous sommes forgées au cours de plusieurs mois d'auditions.

Une première question sur le calendrier, car nous comprenons mal la lenteur de la prise de décision avant le confinement. Vous faites référence au mois de février, j'ai donc regardé votre agenda public des deux premières semaines de ce mois. On y trouve de nombreuses réunions consacrées à la réforme des retraites, beaucoup moins à la question de l'épidémie qui arrive : quel est votre sentiment sur cette répartition de votre emploi du temps ? Lors de son audition, celle qui était la porte-parole de votre gouvernement a dit le temps qu'il avait fallu pour placer l'épidémie au centre de l'agenda et sortir des dossiers politiques qui y étaient alors : qu'en pensez-vous ?

Une deuxième question, sur la place de l'expertise en santé publique dans la prise de décision, sur votre propre positionnement, comme Premier ministre, par rapport à cette expertise. Devant l'Assemblée nationale, vous avez dit, avec beaucoup d'humilité, que vous ne saviez pas. Personne ne vous fera reproche de ne pas être spécialiste de santé publique. Vous avez dit que, le 28 février, on ne déplorait que deux morts dans notre pays – sous-entendu qu'il était difficile de savoir que le phénomène serait important. Vous dites aussi que vous ne savez pas si les masques suffisent à endiguer l'épidémie et que, plus généralement, nous ne savions pas bien ce qu'il en était. Or, bien des éléments ont été anticipés : tous les experts savaient que, face à une épidémie, face au risque de transmission d'un virus potentiellement mortel, le port de masque était utile ; du reste, c'est la raison pour laquelle l'État entretenait un stock important de masques – ce que vous ne dites pas, c'est que ce stock était de 700 millions de masques jusqu'en octobre 2018, date à partir de laquelle le Gouvernement a brutalement décidé de ne pas le renouveler à ce niveau. Nous comprenons bien que vous n'ayez pu tout régler dès le mois de février, mais nous constatons aussi que la première commande significative n'intervient qu'autour du 20 février, donc très tardivement. Nous savons que le Premier ministre n'a pas le don de tout savoir, mais dès lors qu'on savait l'importance des masques, il est très étonnant que la décision n'ait pas été prise plus tôt : qu'est-ce qui n'a pas marché dans les liens entre l'expertise de santé publique et la décision ? Nous ne voulons pas réécrire l'histoire, même Agnès Buzyn, qui a eu une intuition assez tôt, n'a pas eu de certitude avant le 20 janvier – c'est assez tôt, cela aurait permis une décision plus précoce. On peut donc se demander pourquoi, eu égard à ce que l'on savait sur l'importance des masques en cas d'épidémie, la décision n'a pas été plus précoce.

Enfin, une question sur l'État central. Lorsque nous l'avons interrogé sur les problèmes d'organisation dans l'État central, le ministre de la santé Olivier Véran a écarté toute défaillance, tout problème un peu sérieux. Or, le prérapport du professeur Didier Pittet au président de la République ne mâche pas ses mots : il parle de « défauts manifestes d'anticipation, de préparation et de gestion » ; il écrit que « la crise a révélé des faiblesses structurelles dans la gouvernance (...), un déploiement heurté du processus de gestion de crise (...), une organisation complexe des relations entre le ministère de la santé et les agences et instances qui l'entourent ».

Ce rapport souligne un sentiment largement partagé, celui d'un empilement des structures, des agences. Pour justifier la création du conseil scientifique, vous avez dit que le Président de la République tenait à recueillir l'expertise bien au-delà des seuls épidémiologistes ; or, le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) a déjà une assise large, plus large d'ailleurs que celle du conseil scientifique. Quand l'État dispose déjà d'instances, mais qu'il en crée de nouvelles quand une crise survient, n'est-ce pas le symptôme d'un problème d'organisation ? Qu'en pensez-vous ? La crise que nous traversons n'est-elle pas l'occasion de reconsidérer notre organisation ? Nous avons auditionné des représentants de pays d'Asie, ils nous ont dit que la crise du Sras qui les a touchés en 2003, a été suivie de

modifications en profondeur dans leur organisation. Pensez-vous, donc, que notre État a fait face et qu'il n'y a pas grand-chose à changer, ou bien avons-nous de quoi faire en la matière ?

**M. Édouard Philippe.** – D'abord, monsieur le sénateur, j'espère que vous ne vous en offusquerez pas, je fais les mêmes réponses aux questions semblables à l'Assemblée nationale et au Sénat.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – C'est un signe de cohérence, je vous en donne acte.

**M. Édouard Philippe.** – Merci, j'y tiens – je vous rappelle que je dépose sous serment.

Vous posez trois questions complexes et intéressantes.

Avant d'y répondre, je ferai une remarque sur le rapport du général Lizurey. Je n'ai rien à ajouter à ce que j'ai dit : j'assume le fait d'avoir commandé ce rapport. Je n'en suis plus destinataire, puisque je ne suis plus Premier ministre.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – Nous l'auriez-vous transmis ?

**M. Édouard Philippe.** – Que voulez-vous dire ?

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – S'il vous avait été remis lorsque vous étiez encore en fonctions...

**M. Édouard Philippe.** – Quand je veux faire de la politique-fiction, j'écris des livres, monsieur le sénateur. Ce que je sais, c'est que j'ai, à chaque fois, transmis les documents au Sénat, et même au-delà de ce que la loi m'imposait, notamment pour les actes pris dans l'état d'urgence sanitaire. Avez-vous des éléments pour soutenir votre remarque ? Sinon, je ne suis pas sûr d'en comprendre exactement le sens.

J'ai moi-même demandé au général Lizurey de produire ce rapport, ce qu'il a fait, après avoir participé à de très nombreuses réunions, et après avoir formulé pour nous, oralement, plusieurs recommandations fort utiles. Il a rendu son rapport, et je ne crois pas être responsable de la façon dont on gère les affaires de l'État, sur des décisions de cette nature, dès lors que ce n'est plus moi le Premier ministre.

Vous dénoncez des prises de décisions lentes. Je peux difficilement entrer dans une querelle de dates... Vous évoquez mon agenda public des deux premières semaines de février. D'abord, méfiez-vous des agendas publics : ils ne publient pas d'informations erronées, mais ils ne disent pas tout. Je ne crois pas que figurent à l'agenda public, c'est-à-dire à celui qui a vocation à être communiqué à la presse, l'ensemble des réunions et des rendez-vous que j'organise dans mon bureau.

Or, sur la covid-19, entre le 26 janvier et le passage à la phase 2, le 28 ou le 29 février, j'ai organisé et présidé moi-même sept réunions. Il n'y a pas beaucoup de sujets sur lesquels le Premier ministre organise à Matignon, avec des ministres, sept réunions en trois ou quatre semaines.

Je vous confirme, monsieur le sénateur, que je m'occupais aussi des retraites et que je gérais aussi d'autres sujets. Sinon, vous auriez été fondé à me faire le reproche de ne

pas continuer à exercer, au mois de février, l'ensemble des compétences qui reviennent au Premier ministre.

Je ne sais pas, donc, si sept réunions, c'est beaucoup, ou pas beaucoup. Je pense que cela montre que, dès lors que nous avons été informés, nous nous sommes saisis du sujet. Du reste, dès lors que le Premier ministre était informé qu'un certain nombre de décisions devaient être prises, il les a prises.

Aux alentours du 20 au 22 février, la décision de passer une commande de 200 millions de masques a été prise dans les vingt-quatre heures, ou dans les quarante-huit heures, en tout cas très rapidement, dès lors qu'elle a été documentée et qu'elle m'est remontée. Peut-être – sans doute – aurait-il été possible d'être plus rapides. C'est rétrospectivement qu'il faut s'interroger. Ce que je sais, c'est que, chaque fois que nous avons posé des questions, et chaque fois que nous avons eu des éléments documentés, nous avons pris les décisions qui nous semblaient s'imposer compte tenu de la situation. Je l'atteste, je l'assume, et je pense que c'est comme cela qu'il fallait faire.

Sur l'expertise, ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit. Je m'exprime à titre personnel. Je dis que, sans être médecin, je suis passionné par ces sujets – parce que je suis passionné par la connaissance –, mais je ne les maîtrise pas intimement, faute d'expérience professionnelle et scientifique. Je n'ai pas attendu le mois de janvier pour lire des livres sur les épidémies, sujet intéressant tout homme qui aime l'histoire, et l'histoire des populations : c'est un sujet qui a compté dans l'histoire de l'humanité, et qui manifestement va continuer à compter. Pour autant, je suis incapable, naturellement, d'avoir l'ensemble des données scientifiques et le raisonnement scientifique complet. Je peux reconnaître la qualité d'un raisonnement scientifique, et il m'arrive parfois, par exemple, de savoir qu'un raisonnement n'est pas scientifique. J'ai d'ailleurs entendu des gens éminents, anciens ministres, personnalités portant des titres prestigieux ou présidents de grands exécutifs locaux, tenir sur l'épidémie, ou sur telle ou telle voie thérapeutique, des propos qui me paraissaient curieux du point de vue scientifique. Pour autant, je ne suis pas médecin, et je ne le serai probablement jamais – je crois même que je peux dire que je ne le serai jamais...

Heureusement, il y a une expertise au sein de l'État, et il se trouve qu'Agnès Buzyn est médecin, et connaît ces sujets ; de même, Olivier Véran est médecin ; sans être un spécialiste des épidémies, il dispose d'une formation scientifique et médicale approfondie, complétée par la pratique médicale. Le directeur général de la santé est un épidémiologiste qui connaît parfaitement ces sujets. Il peut s'appuyer sur un corpus de travail passé et des expertises présentes, qui complètent sa réflexion.

Lorsqu'on me présente des éléments, que je pose des questions et que l'on me répond, je suis dans la position de quelqu'un qui sait qu'il n'est pas médecin. Et j'entends aussi les doutes et les hésitations formulés par les médecins. Il est d'ailleurs dommage qu'on n'ait pas vu assez souvent sur les plateaux de télévision et dans l'expression publique les médecins qui ont des doutes – et ils sont nombreux – et ont l'humilité de dire : « on ne sait pas. »

En tout cas, une fois que les décisions m'ont été présentées, qu'elles étaient documentées, et que les dossiers m'avaient été transmis, nous avons pris un certain nombre de décisions, que ce soit sur la mise en place des plans bleus pour les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), pour passer des commandes, ou sur les mesures spécifiques que nous avons mises en place autour des *clusters*. En février, le

grand sujet a été le *cluster* des Contamines-Montjoie, ou ceux que nous avons découvert dans le Morbihan, ou dans l’Oise. La réponse qui est apportée par l’ensemble de la communauté médicale et administrative qui lutte contre cette épidémie n’est pas du tout négligeable. La gestion du *cluster* des Contamines-Montjoie me semble correspondre parfaitement à la doctrine, et avoir été plutôt efficace : nous n’avons pas constaté d’explosion du nombre de cas liée à ce *cluster*. Les éléments de réaction qu’il fallait mettre en place l’ont été. Mais il est vrai que nous avons été surpris par le débordement, et par la rapidité avec laquelle l’Oise d’abord et, surtout ensuite, le Grand Est ont été frappés par la multiplication des cas. En tout cas, il n’y avait pas un Premier ministre qui ne serait pas médecin, et qui l’assume, face à l’immensité des incertitudes médicales. Bien entendu, il y avait autour de moi des gens très solides, qui ont réfléchi et proposé des éléments.

Sur le Conseil scientifique, et l’existence d’organismes déjà habilités et légitimes pour exprimer un point de vue, vous avez raison. D’ailleurs, ces organismes ont rendu des avis, et nous avons travaillé avec eux dans la préparation des mesures liées au confinement et au déconfinement. Nous avons tenu des réunions avec la Haute Autorité de santé et d’autres structures, dont nous avions besoin de recueillir les avis, ne fût-ce que du point de vue légal. Ces organismes n’ont donc pas été ignorés.

Votre troisième question porte sur l’organisation de l’État. La bonne organisation de l’État, c’est celle qui permet de faire face à la situation actuelle, et à la situation future. Comme les situations changent, l’organisation de l’État doit toujours s’adapter. La question que vous posez est très bonne. Dans la mesure où nous sommes confrontés à une difficulté sérieuse, cela signifie que, d’une certaine façon, notre organisation n’est pas parfaite. Je n’ai aucun problème pour le dire devant vous : notre organisation n’a pas répondu de façon parfaite à la situation, et nous aurons à l’adapter. Je ne doute pas que, quels que soient les gouvernements qui succéderont au gouvernement actuel, quelles que soient les majorités qui se succéderont, l’organisation de l’État se trouvera profondément modifiée par la crise que nous connaissons – et heureusement. La bonne philosophie, s’agissant de l’organisation de l’État, c’est la logique d’amélioration continue. C’est pour cela que votre mission est importante : pour que nous puissions apprendre et améliorer l’organisation, notamment de l’État, mais pas seulement de l’État.

L’évolution administrative, depuis longtemps, nous a menés très loin dans l’« agenciarisation », au point d’appeler « agences » des structures qui sont, en fait, des administrations. Nous avons donc été loin dans l’utilisation de termes qui ne sont pas totalement adaptés à la réalité administrative de ce qu’ils désignent. Nous avons été très loin dans la création des autorités administratives indépendantes – et cela ne date pas d’hier, cela fait bien quarante ans. Est-ce l’alpha et l’oméga de l’organisation de l’État de demain ? Je n’en suis pas sûr. Il faudra corriger des choses. Nous avons été très loin, aussi, dans la régionalisation. Mon gouvernement s’est engagé dans une voie un peu différente, d’ailleurs, puisque nous organisions, au travers des exercices sur l’organisation territoriale de l’État, le renforcement de l’échelon départemental, ce qui n’est pas une mince affaire : on ne change pas rapidement l’État quand, depuis trente ans, on est parti sur la voie de la régionalisation. Là aussi, donc, il faut avoir de l’humilité. Bien sûr que l’organisation de l’État peut être améliorée, qu’il s’agisse de l’organisation interne ou de la façon dont l’État travaille avec les parties prenantes. Pour autant, il ne faut pas jeter le bébé avec l’eau du bain : il y a aussi des choses, à l’intérieur de l’État, qui ont bien fonctionné. Même – et c’est terrifiant –, ce sont les mêmes choses qui ont parfois très bien fonctionné, et pas très bien fonctionné.

On a beaucoup critiqué les agences régionales de santé (ARS), par exemple, et leur direction générale, en disant qu'il était très difficile de travailler avec les élus locaux et avec le secteur privé. Mais, dans la réponse à la crise, un certain nombre de directeurs généraux d'ARS, avec leurs équipes, ont été exceptionnels, vous le savez, en termes d'implication, de compétence, d'imagination même. Aussi est-il difficile de définir ce que sera, demain, une meilleure organisation de l'État. Il ne suffit pas, d'ailleurs, de trouver une bonne organisation : il faut trouver les bons managers. Un organigramme peut être formidable, avec des compétences fixées par la loi et par les décrets, mais, dans la réalité, ce sont des femmes et des hommes qui font vivre l'institution. Qui est mauvais, le manager ou l'organisation ? Problème conceptuel d'organisation, ou problème de management ? Et que nous dit la réponse à cette question de l'organisation future ?

Souvent, les directeurs généraux des ARS ont été très bons. Quand ils l'étaient moins, on en a tiré les conséquences ; c'est parfois nécessaire. Je suis bien conscient de ne pas répondre complètement à votre question ; en effet, derrière elle, une réflexion redoutablement complexe sur l'organisation future de l'État s'impose. Oui, cette organisation sera amenée à changer, évidemment, heureusement, mécaniquement et nécessairement. Veillons seulement à ne jamais jeter le bébé avec l'eau du bain en la matière.

**Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure.** – Lorsque nous avons auditionné Agnès Buzyn, elle nous a détaillé son action et son agenda point par point depuis le jour où elle a senti que cette crise serait grave jusqu'au 16 février. Elle nous a déclaré en conclusion : « Je pense que je n'étais pas, moi, en phase avec le pays : c'est d'ailleurs ce qui m'a permis de nous préparer aussi bien. » Pourquoi l'avez-vous laissée partir du Gouvernement ? N'était-elle pas un bon manager ?

Ma deuxième question porte sur la coopération européenne et internationale. Vous aviez déclaré que l'ensemble des relations internationales allait se crisper. À l'évidence, certains mécanismes n'ont pas fonctionné. On a envoyé des masques en Chine, contre l'avis de Mme Buzyn, on a laissé les Italiens tous seuls, allant jusqu'à critiquer leur décision de fermer les frontières, quelques jours avant de faire la même chose. Mme Buzyn souhaitait que puisse se tenir un conseil des ministres européens, le 25 février ; seuls trois pays étaient d'accord pour le faire. Quel est votre sentiment sur cette coopération et ses limites ?

Ma dernière question porte sur le Ségur de la santé. Lors de son lancement, le 25 mai dernier, vous avez déclaré : « Le premier enjeu, c'est d'être capable de montrer notre reconnaissance aux soignants et de garder intactes leur motivation et leur vocation. » Avez-vous le sentiment que l'on a pris la bonne voie ?

**M. Édouard Philippe.** – Aussi longtemps qu'Agnès Buzyn a été ministre des solidarités et de la santé, j'ai travaillé avec elle en confiance et avec plaisir. Nous avions des échanges très directs et complets, je me réjouissais de son expertise et je me félicitais de la façon dont elle avait préparé, puis défendu, le projet de loi relatif à la bioéthique. Je n'avais *a priori* aucune envie qu'elle cesse d'exercer ses fonctions. Vous savez les circonstances dans lesquelles la question des candidatures aux élections municipales parisienne s'est posée. Plusieurs personnes ont évoqué avec elle la possibilité que, plutôt que de rester médecin devenu ministre, elle s'implique complètement dans le jeu démocratique. Elle y a réfléchi, elle a hésité et elle a décidé d'y aller ; c'est parfaitement respectable. Je ne vois pas comment j'aurais pu lui refuser, moi qui suis extrêmement attaché à l'engagement électoral, de s'engager dans ce combat électoral difficile, qui n'était pas gagné d'avance. Je respecte sa décision ; c'est ce que je lui ai dit, en lui souhaitant bon courage.

Les relations internationales, elles aussi, rendent modestes. Quand la crise arrive, des systèmes que l'on croit bien établis et des habitudes que l'on croit bien inscrites dans les comportements peuvent très rapidement se rétracter et se crisper. Je ne sais pas comment qualifier la façon dont l'OMS – grande organisation internationale, indispensable dans le monde de la santé – a fonctionné. J'ai été marqué par sa doctrine sur les masques. Certains ont critiqué le délai avec lequel l'OMS a émis ses alertes relatives à la situation en Chine ; je n'ai pas d'avis sur le sujet.

Le dispositif international dans son ensemble a été assez peu convaincant. Comme l'ont rappelé Agnès Buzyn et Olivier Véran, au début de la crise – certains nous demandent si nous avions alors conscience du sujet –, nous avons évoqué avec nos partenaires européens la nécessité de prendre certaines mesures, ceux-ci, quand ils venaient aux réunions, nous demandaient pourquoi donc nous réagissions ainsi. Agnès Buzyn en a été horrifiée. Olivier Véran en a aussi fait l'expérience en tant que ministre, donc après le 16 février.

Après le désintérêt manifeste de certains pays européens courant janvier et au début de février, j'ai moi-même pu observer, pendant la crise, la résurgence de logiques très nationales. On peut d'ailleurs faire ce reproche également à la France. La réquisition des masques décidée le 3 mars, geste que j'assume du point de vue national, a eu un impact : à n'en pas douter, certains responsables étrangers qui attendaient des commandes venant de France ont dû trouver ce geste égoïste. La logique nationale a prévalu très rapidement.

Vous avez évoqué nos relations avec l'Italie, pays que je connais un peu et que j'aime beaucoup ; j'y passe du temps dès que je le peux. Je n'ai jamais eu la moindre sympathie pour ceux qui croient que le système de santé publique de l'Italie du Nord n'est pas à la hauteur des enjeux. C'est une région riche. Je n'ai jamais pensé que le nécessaire n'y était pas fait. Nous – Français, Allemands, Européens – avons été aussi surpris que les Italiens par la rapidité et la brutalité de l'épidémie ; nous n'avons pas su avoir les bons gestes et les bonnes mesures à la destination de nos amis qui subissaient la première vague sans avoir pu s'y préparer. Il y avait un souci d'aider : un sommet franco-italien s'est tenu le 27 février à Naples ; le Président de la République s'en était remis à son homologue italien quant à la décision de le maintenir. Pour autant, je ne suis pas sûr qu'on ait trouvé les bons moyens d'aider.

Au début de la crise, l'Union européenne n'a pas été non plus d'une aide considérable ; on peut se féliciter de sa réaction plus tard, autour du plan de relance et des réactions de la Banque centrale européenne (BCE), et aujourd'hui encore avec les commandes de vaccins et les financements à prendre. Au début, la logique nationale a pris le dessus, comme en témoigne la manière dont ont été décidées les fermetures de frontières : au sein de Schengen, la gestion optimale aurait été collective, on aurait décidé des règles d'ouverture et de fermeture ensemble. Il n'y a même pas eu de gestion bilatérale ! L'Allemagne a pris des décisions sur la frontière franco-allemande sans nous prévenir, tout comme la Belgique ; la Suisse nous a prévenus quatre heures avant de les prendre. La qualité du travail bilatéral et multilatéral s'est trouvée très affectée. Nous allons devoir corriger ce problème.

Concernant le Ségur de la santé, conscient de la situation difficile et de la charge terrible qui avait pesé, notamment, sur certains services hospitaliers pendant la première vague, le Président de la République a souhaité, par des décisions massives, non seulement exprimer notre reconnaissance, mais aussi donner des perspectives pour construire la suite. Le travail s'est poursuivi, des décisions ont été prises, qui doivent être traduites dans des budgets, des primes, des recrutements. Un système de santé est le produit de très lentes et longues

évolutions. L'essentiel serait que la cohérence demeure autour des lignes dégagées au terme de ce Ségur, car je crois qu'elles produiront leur effet. Cependant, il y a urgence : la deuxième vague va affecter de manière massive le fonctionnement des services hospitaliers, partout sur le territoire. On doute qu'il puisse y avoir du répit, même dans certaines régions ; ce sera un élément de tension considérable.

Comme souvent, dans les moments les plus durs se révèle le plus noir, mais aussi le plus lumineux. J'ai pu constater – je le fais encore au Havre – que des coopérations entre établissements publics et privés jusqu'alors impensables sont devenues possibles, même si elles restent difficiles. Les acteurs de la santé comprennent mieux que d'autres combien la situation est délicate et essaient d'en tirer les conséquences ; il faut s'en réjouir.

**Mme Angèle Préville.** – Le confinement décidé par la Chine le 22 janvier comportait des mesures drastiques et coercitives ; cette décision somme toute extraordinaire aurait pu constituer une alerte absolue, d'autant qu'elle a été suivie des premières contaminations en Italie, qui avait trois semaines d'avance sur nous. Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné ? Une vigilance particulière aurait-elle dû être exercée sur les événements internationaux ?

Certaines mesures prises en France pour le confinement ont été mal comprises et mal ressenties. Certains Français ont notamment été ulcérés par le fait que les grandes surfaces continuaient de vendre des produits non alimentaires, alors que les petits commerces non alimentaires étaient fermés. On risque de retrouver ce même problème avec le nouveau confinement.

Le conseil scientifique s'est constitué tardivement et dans l'urgence. Pensez-vous qu'il serait pertinent, voire nécessaire, d'instituer un conseil scientifique pérenne et élargi aux autres risques ? Un tel conseil existe, notamment, au Québec, où il a une légitimité ; ses membres peuvent être sollicités immédiatement lorsque survient un événement important de leur ressort.

**Mme Victoire Jasmin.** – Il n'est certes pas évident de faire face à une telle situation, mais on voit bien avec le recul qu'on aurait pu mieux faire dans certains domaines. Il y a eu de vrais problèmes de communication autour des masques. Mme Ndiaye, alors porte-parole du Gouvernement, avait affirmé que le masque ne servait à rien ; lors de son audition par notre commission d'enquête, elle a évoqué l'« acculturation scientifique des Français ». Les éléments de langage qui étaient les vôtres à cette époque étaient-ils les plus pertinents ?

Je me rappelle un article de presse qui s'apparentait à une poignante confession de Mme Buzyn, après les élections municipales. Qu'avez-vous ressenti à la lecture de cet article ?

M. le président de la commission a tenu à préciser, au sujet de Santé publique France, qu'il n'avait pas voté en faveur de la fusion de différentes agences en celle-ci. J'apprécie la réponse que vous avez eue à ce propos, où vous faisiez la distinction entre organisations et managers. Cette agence est un outil innovant qui n'est pas suffisamment valorisé, y compris par le Gouvernement. Peut-être faudrait-il redéfinir le périmètre de ses actions, mais Mme Marisol Touraine a eu l'occasion lors de son audition de justifier les choix qui ont présidé à sa création. Notre rapport permettra sans doute de mieux comprendre son importance.

**Mme Nadia Sollogoub.** – On imagine bien votre rôle au cœur d'un réacteur en fusion, submergé d'informations scientifiques contradictoires. Aviez-vous une vision précise de ce qui se passait à l'autre bout de cette chaîne, chez les maires ? Eux aussi, saturés d'informations et de recommandations, ont mis en place un système D pour garantir la sécurité de millions de gens, autour de la réouverture des écoles par exemple. Pouvez-vous, en tant que Premier ministre, percevoir cette réalité ?

**Mme Michelle Meunier.** – Ma question porte sur la stratégie de déconfinement. Le 2 avril, vous avez présenté M. Jean Castex à la télévision comme un « haut fonctionnaire qui connaît parfaitement le monde de la santé et qui est redoutable d'efficacité ». Aujourd'hui, les spécialistes nous disent que nous avons raté quelque chose. Qu'est-ce qui n'a pas marché dans cette stratégie de déconfinement ?

**M. Martin Lévrier.** – Le report du second tour des élections municipales a été une décision importante. On entre dans une nouvelle phase de la pandémie ; le même problème peut se poser à nouveau. Faut-il définir un processus en amont, ou bien attendre le dernier moment pour en discuter, ce qui peut susciter des controverses, voire des combats ?

En février, l'Institut Pasteur a été l'un des premiers au monde à produire des tests PCR. Malheureusement, nous n'avons pas eu la même réactivité qu'en Allemagne quant à leur distribution rapide. Aurait-on dû faire plus de tests à cette époque ?

**M. Alain Milon, président.** – Je tiens à répondre à Mme Jasmin. Santé publique France a été créée en 2016 par la loi de modernisation du système de santé ; cette agence regroupait l'Institut de veille sanitaire (InVS), l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires. Nous étions d'accord pour regrouper les deux premiers, mais l'EPRUS avait des missions très différentes – achat de vaccins et de masques, notamment – ; c'est pourquoi nous nous étions opposés à sa fusion au sein de la nouvelle agence.

**M. Édouard Philippe.** – Quelle lecture avons-nous faite des informations venues de Chine ? Elles étaient spectaculaires, par l'ampleur des décisions prises, mais certains se sont vite interrogés quant à leur caractère complet. Tout le monde avait le sentiment qu'il se passait quelque chose de grave, au vu des réactions massives des autorités chinoises. Je ne sais pas quand celles-ci ont eu conscience de la gravité de la situation. Pour les coronavirus antérieurs, la logique consistant à juguler très tôt l'épidémie par de telles mesures avait fonctionné ; les autorités chinoises ont dû espérer que tel serait le cas cette fois aussi.

Notre première préoccupation a été de ne pas perdre le contact avec les autorités chinoises. Nous sommes partenaires sur bien des sujets. Lorsque les habitants de la région de Wuhan ont été confinés, nous avons été préoccupés par le fait que beaucoup de Français y résident, souvent pour des raisons professionnelles. Comment les ramener à la maison, s'ils le souhaitent ? La question du rapatriement des ressortissants étrangers pose pour les Chinois un dilemme : ils veulent montrer qu'ils sont en mesure de gérer l'épidémie, mais aussi en empêcher l'extension. Le rapatriement est organisé après des discussions intenses ; les États-Unis et le Japon font de même, et les autres pays européens nous demandent souvent de le faire pour leur compte. Une lecture fine de ce qui se passe en Chine est alors difficile, mais tout cela contribue à nous alerter, même si nous ignorons encore si l'épidémie arrivera chez nous. C'est pourquoi, très tôt, nous organisons toutes les réunions que vous savez.

Concernant le caractère difficilement compréhensible de certaines mesures dans le cadre du confinement, je ne le nie pas. C'est une question redoutable. Hier, j'ai reçu un message très émouvant du patron de la plus grande librairie du Havre, la Galerne : si l'on referme, m'écrivit-il, alors que l'on a besoin de poursuivre une vie intellectuelle, on met dans une situation terrible non seulement les libraires, économiquement, mais aussi les lecteurs. Trois jours auparavant, j'avais rencontré les responsables des salles de sport, eux aussi consternés par la perspective de fermer à nouveau. Ce sont deux domaines auxquels je suis très sensible, mais d'autres peuvent l'être tout autant – les jardineries, par exemple : c'est tout à fait respectable. Le problème est qu'il faut casser le taux de reproduction du virus : voilà la logique du confinement. Pour ce faire, il faut prendre des mesures dures, donc limiter au maximum les exceptions. Pour avoir pris ces décisions – la fermeture des cafés et des restaurants, le 14 mars, puis le confinement, le 16 –, je comprends ce qui se passe dans la tête de ceux qui sont conduits à les prendre. C'est une décision que l'on prend, non pour embêter le monde, mais en sachant qu'elle aura des conséquences terribles, mais moindres qu'aurait le fait de ne pas la prendre. Je comprends très bien la différence entre grandes surfaces et petits commerces, ainsi que l'agacement des libraires, mais je sais aussi que la décision ne peut pas être parfaite ; le seul intérêt d'une décision aussi dure est qu'elle produise des effets.

Je suis très hésitant quant au principe d'un conseil scientifique plus large. Faudrait-il créer une seule instance très large et y piocher en fonction des missions, ou bien plusieurs instances très spécifiques ? Je ne suis pas sûr qu'il y ait une bonne réponse dans l'absolu. Une fois une forme de calme revenu, nous gagnerons à avoir un débat public sur la meilleure façon d'associer les savants à la décision publique, au vu de l'expérience actuelle. Je suis prêt à y participer, mais je n'ai pas de solution à ce stade.

Quant aux éléments de langage, reconnaissons que deux heures d'intervention peuvent être réduites, dans le débat public, à une phrase de trente secondes ! Cela nous arrive à tous. Vous pouvez dire pendant une heure cinquante des choses mesurées, nuancées et intelligentes, puis avoir un choix de mots contestable : ce sera la seule chose que l'on retiendra. Trente secondes d'erreur seront vues cent mille fois sur les réseaux sociaux ; le correctif, quarante-cinq fois seulement. On vit dans un monde bizarre !

Je pourrais vous répondre de manière plus délicate encore, pour mon compte, parce que Mme Ndiaye a déjà eu l'occasion de s'expliquer. Avec la même assurance qu'elle, même si mes mots n'étaient pas les mêmes, j'ai dit au journal télévisé que le port du masque en population générale ne servait à rien. Je l'ai dit, parce que la doctrine médicale et scientifique le disait, ainsi que l'OMS. J'aurais pu y mettre plus de nuances. C'est d'ailleurs souvent ce que je fais, et on me le reproche parfois : à force de nuancer, me dit-on, on ne comprend plus le message. En matière de santé publique, si vous voulez répondre à un objectif, il faut essayer de taper fort. Nous avons dit avec assurance que la doctrine était telle ; c'était le message à faire passer. De la même façon, avec la même assurance, nous disons aujourd'hui qu'il faut porter le masque. Je ne sais pas si l'impact est garanti. Ma communication n'a pas été parfaite, je le sais bien, mais convenez que l'exercice est délicat en période de crise. L'important est de corriger et d'améliorer son message, si quelque chose d'imprécis ou d'incorrect a été dit ; c'est ce que j'ai essayé de faire, en ayant toujours plus recours à des communications factuelles, en disant ce que nous savions plutôt que d'en rester à de grands principes.

Mme Buzyn a eu des échanges avec une journaliste du *Monde*, qui ont donné lieu à un article publié le 17 mars. Je l'ai lu, et Mme Buzyn m'a évidemment appelé, juste après sa parution, consternée à l'idée que cet échange ait pu faire l'objet d'un article présenté comme

une interview. Je lui ai expliqué que cela ne changeait nullement ni mon opinion d'elle ni mes futures relations avec elle. Sur le fond, j'ai déjà répondu : nous avons pris en compte toutes les alertes qui ont été lancées par Mme Buzyn quand elle était ministre ; l'ensemble des mesures que j'ai prises l'ont été sur le fondement de ce qu'elle me disait.

Ceux qui connaissent bien les campagnes électorales conseillent de ne pas immédiatement répondre à toutes les questions des journalistes après une défaite électorale lourde. C'est effectivement un bon conseil, vous aurez remarqué d'ailleurs que je m'exprime assez peu.

Vous me dites qu'il faut mieux valoriser Santé publique France. Je ne sais pas si c'est au Premier ministre de valoriser l'ensemble des instruments qui sont à sa disposition. Un Premier ministre espère simplement que ses instruments vont bien fonctionner et qu'ils lui permettront de prendre les décisions les moins mauvaises possible, voire parfois de bonnes décisions ! Il faudra à un moment se poser tranquillement la question – c'est naturel, sain et ce n'est pas accusatoire – de savoir comment cet établissement public, qui est au cœur de la réponse sanitaire, a fonctionné face à une crise de cette nature. L'objectif est, bien sûr, d'améliorer le dispositif.

Vous m'avez interrogé sur la vision que pouvait avoir un Premier ministre de la réalité de terrain. Elle est forcément plus lointaine que lorsque vous êtes tous les jours dans votre circonscription. Néanmoins, ma longue expérience de maire m'a été utile. Un Premier ministre ne vit pas non plus en vase clos. Il est certes contraint par un agenda compliqué et il est soumis à un rythme intense, mais il n'est heureusement pas prisonnier. Il a la possibilité – je ne m'en suis pas privé – d'avoir des contacts avec des amis, qu'ils soient maires ou autres. Pendant la crise, y compris pendant la gestion de celle-ci, j'ai passé beaucoup de temps au téléphone avec des maires de grandes ou de petites villes pour qu'ils m'informent de la façon dont ils voyaient les choses. J'ai également appelé des amis, élus locaux ou pas, des médecins, etc. J'ai d'ailleurs toujours procédé de la sorte, pas seulement pendant la crise sanitaire. Heureusement qu'il y a des capteurs de terrain !

De la même façon, j'ai cherché à avoir des contacts avec des médecins et des professeurs de médecine pendant le confinement pour qu'ils m'expliquent comment ils envisageaient la suite. Il se trouve que les mêmes que j'ai reçus dans mon bureau, et qui étaient des exemples de précision et d'humilité, formulaient les jugements définitifs les plus terribles sur les plateaux de télé. C'est également un travers que je constate parfois chez certains responsables politiques : ils sont dans la conversation soucieux de l'intérêt général, de la nuance et comprennent parfaitement les aspirations du réel, mais ils deviennent maximalistes, définitifs et tranchés par la grâce du plateau et de la chaîne d'info continue ! Il faut croire que c'est humain.

Mme Michelle Meunier m'a posé la question du déconfinement et m'a interrogé sur ce que nous n'avions pas réussi. Nous avons essayé de mettre en place un déconfinement progressif et réversible, l'idée étant de mesurer au fur et à mesure les impacts des décisions que nous prenions. Cette logique a été contestée. Beaucoup d'élus locaux, notamment, et certains responsables d'activités culturelles nous ont dit : vous allez trop lentement. On nous l'a dit en mai, on nous l'a dit en juin. On l'a dit aussi en septembre, même si je n'étais plus Premier ministre. Comme je l'ai expliqué au Sénat, nous avons conçu un déconfinement fondé sur une capacité de 700 000 tests par semaine et sur une doctrine d'utilisation nous permettant de tester et d'isoler.

En mai, en juin, en juillet et en août les chiffres sont restés relativement bas. En revanche, les mois de septembre et d'octobre ont été mauvais sans que l'on puisse non plus parler d'un redémarrage rapide à ce moment-là. Qu'avons-nous raté dans le déconfinement ? Mettons les événements en perspective : l'Italie a utilisé des méthodes plus strictes que les nôtres, pourtant elle est également confrontée à un redémarrage de l'épidémie. Je vous garantis pourtant que l'ambiance à Turin, au mois de juillet, n'était pas celle de Marseille ! À Turin, au mois de juillet, quand on entrait dans un bar, il fallait donner son nom, son numéro de téléphone et communiquer l'identité des personnes avec qui l'on était. Le port du masque était absolument généralisé, bref le régime était quasi « dictatorial ». Je ne sais donc pas très bien répondre à la question de Mme Meunier. Je pense, parce que nous sommes dans une logique d'amélioration continue, qu'il faudra prendre en compte dans la préparation du prochain déconfinement ce qui a fonctionné lors du précédent et essayer d'améliorer ce qui n'a pas fonctionné. En tout état de cause, je ne peux guère dire mieux compte tenu des informations dont je dispose.

Enfin, Martin Lévrier m'a questionné sur les élections et sur les tests. S'agissant des élections, en France, la durée des mandats est soumise à des dispositions légales et à un contrôle par le juge constitutionnel, ce qui est heureux. La jurisprudence classique est qu'il faut un sacré motif d'intérêt général pour allonger les mandats. C'est à l'évidence le cas lorsque l'on traverse une crise sanitaire. Mais cela demande un consensus scientifique et un consensus politique. Faute de consensus politique, vous êtes accusé de vouloir modifier la date des élections à votre avantage. Faute d'un consensus scientifique, vous avez du mal à démontrer le motif d'intérêt général. Je suis entièrement d'accord avec vous, monsieur le sénateur : mieux vaut le faire longtemps à l'avance que juste avant la date des élections.

L'ancien président du Conseil constitutionnel, Jean-Louis Debré, a été chargé d'une mission. Peut-être parviendra-t-il à un consensus politique... On sait d'ores et déjà que la campagne électorale est beaucoup plus problématique que les opérations électorales elles-mêmes. Intégrons ce que nous savons, et voyons si un consensus scientifique et un consensus politique peuvent se construire. Si c'est le cas, je n'ai aucun doute sur le fait que la décision prise par le Gouvernement, en accord avec le législateur, sera bonne. Quoi qu'il en soit, je maintiens qu'il n'y avait pas de consensus scientifique le 12 ou le 14 mars, et encore moins de consensus politique !

En ce qui concerne les tests, oui nous avons eu des tests, oui ils ont été déployés. La doctrine de tests est d'ailleurs assez largement issue du plan Pandémie grippale, mais en phase 3 il n'y a plus de tests dans ce plan. Le coronavirus, ce n'est pas la grippe. On s'est calé sur ce plan dans la première et la deuxième phase. Mais on aurait été bien mal inspiré d'en appliquer la troisième phase. Quant au reste, j'attends, monsieur le sénateur, avec une impatience non feinte le moment où l'on aura des tests simples à réaliser, rapides à lire et fiables. J'ai tout entendu sur les tests ! J'espère d'ailleurs qu'on n'aura pas à subir les mêmes débats et les mêmes hésitations sur les vaccins...

Certains tests très rapides n'étaient pas fiables. J'ai vu des États acheter des centaines de milliers de tests qui ne servaient à rien. Aujourd'hui, on teste beaucoup, mais je ne suis pas certain que l'on ait la machine humaine et administrative nécessaire pour traiter l'ensemble des résultats et appeler les cas contacts. Je suis certain que lorsque nous aurons des tests fiables et rapides – les tests antigéniques sont peut-être de cette nature – nous disposerons alors d'un instrument de gestion de l'épidémie extraordinairement plus efficace que les tests actuels, compliqués et peu agréables à pratiquer, il faut le souligner.

**M. Alain Milon, président.** – Merci, monsieur le Premier ministre, de ces réponses particulièrement construites. Si vous me permettez une boutade, je vous remercie également d'avoir constaté que les villes portuaires étaient beaucoup plus difficiles à gérer que les autres villes de la Nation ! (*Sourires.*)

*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 12 h 40.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 2 NOVEMBRE ET À VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mardi 3 novembre 2020**

*À 15 heures*

(Salle Clemenceau et en téléconférence)

Captation

- Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de M. Philippe Varin, président du conseil d'administration, et M. Bertrand Camus, directeur général de Suez

**Mercredi 4 novembre 2020**

*À 9 h 30*

(Salle n° 263 et en téléconférence)

Captation

- Audition de M. François Bayrou, haut-commissaire au Plan

*À 18 heures*

(Salle Médicis et en téléconférence)

Captation

– Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de M. Jean-Pierre Clamadieu, président du conseil d'administration d'Engie

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mardi 3 novembre 2020**

*à 17 h 45*

(Salle 245 et en téléconférence)

– Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, sur le projet de loi de finances pour 2021.

**Mercredi 4 novembre 2020**

À 9 h 30

(Salle René Monory et en téléconférence)

Captation

- Audition de M. François Delattre, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, sur le projet de loi de finances pour 2021

À 10 h 45

(Salle René Monory et en téléconférence)

- Audition conjointe de M. Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), sur le projet de loi de finances pour 2021

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. le projet de loi n° 692 (2019-2020) autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation mondiale de la santé relatif à l'octroi du statut diplomatique aux fonctionnaires de l'Organisation mondiale de la santé de grade P5 et supérieur du bureau de l'OMS ;

. le projet de loi n° 2494 (AN - XVe législature) autorisant la ratification du protocole portant amendement de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (sous réserve de sa transmission) ;

. le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif au centre culturel algérien en France, l'accord relatif à l'école internationale algérienne de Paris, et l'avenant à l'accord du 16 juillet 2006 relatif à l'ouverture, à Alger, d'une école primaire destinée à la scolarisation d'enfants de cadres d'expatriés d'entreprises (*sous réserve de son dépôt*)

**Commission des affaires sociales**

**Mercredi 4 novembre 2020**

À 8 h 30

(Salle Médicis et en téléconférence)

- Examen du rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 : M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, chargé des équilibres financiers généraux, Mme Corinne Imbert, rapporteure pour l'assurance maladie, M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse, Mmes Pascale Gruny, rapporteure pour la branche accidents du travail et maladies professionnelles, Élisabeth Doineau, rapporteure pour la branche famille et M. Philippe Mouiller, rapporteur pour la branche autonomie.

- Désignation de rapporteurs sur l'éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mardi 3 novembre 2020**

*à 15 heures*

(Salle Clemenceau et en téléconférence)

Captation

- Audition commune avec la commission des affaires économiques de M. Philippe Varin, président du conseil d'administration, et M. Bertrand Camus, directeur général de Suez

*à 17 h 30*

(Salle Clemenceau et en téléconférence)

Captation

- Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la Mer, sur le projet de loi de finances pour 2021

**Mercredi 4 novembre 2020**

*À 9 h 30*

(Salle 245 et en téléconférence)

Table ronde sur la mise en œuvre du plan de relance dans les territoires, en présence de :

- . MM. Xavier Giguet, directeur général territoires et ruralités, et Laurent Rojet, directeur général numérique, de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

. représentants de diverses associations d'élus locaux

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 723 (2019-2020) relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 27 (2020-2021) visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France

*À 18 heures*

(Salle Médicis et en téléconférence)

Captation

- Audition commune avec la commission des affaires économiques de M. JeanPierre Clamadieu, président du conseil d'administration d'Engie

**Jeudi 5 novembre 2020**

*À 15 h 30*

(Salle Médicis et en téléconférence)

Captation

- Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, et de M. Joël Giraud, secrétaire d'État chargé de la ruralité, sur le projet de loi de finances pour 2021

À 17 h 30

(Salle Médicis et en téléconférence)

Captation

- Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la Transition écologique, chargé des transports, sur le projet de loi de finances pour 2021

### **Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 4 novembre 2020**

À 9 h 30

(Salle des séances et en téléconférence)

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

- Examen des amendements de séance sur le texte de la commission sur le projet de loi n° 15 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal.

*Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au lundi 2 novembre 2020 à 12 heures.*

Captation

- Audition de M. Denis Masseglia, Président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF)

### **Commission des finances**

**Mardi 3 novembre 2020**

À 14 h 30

(Salle Médicis et téléconférence)

- Examen du rapport pour avis de M. Christian Klinger, rapporteur, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021

- PLF 2021 - Examen du rapport de M. Christian Klinger, rapporteur spécial, sur la mission « Santé »

- PLF 2021 - Examen du rapport de Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions »

- PLF 2021 – Examen du rapport de M. Christian Bilhac, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'État »

- PLF 2021 – Examen du rapport de M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur spécial, sur la mission « Pouvoirs publics »

**Mercredi 4 novembre 2020**

*à 9 heures*

(Salle Clemenceau et en téléconférence)

- PLF 2021 – Examen du rapport de M. Antoine LEFÈVRE, rapporteur spécial, sur la mission « Justice »
- PLF 2021 - Examen du rapport de M. Sébastien MEURANT, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration »
- PLF 2021 – Examen du rapport de M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie » et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »
- PLF 2021 - Examen du rapport de M. Emmanuel CAPUS et Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Travail et emploi »

**Jeudi 5 novembre 2020**

*À 9 h 30*

(Salle Clemenceau et par téléconférence)

- Audition de M. Olivier DUSSOPT, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sur le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, sous réserve de sa délibération en Conseil des ministres
- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, sous réserve de sa transmission en nouvelle lecture
- PLF 2021 – Examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2021 – Tome I du rapport général (M. Jean-François HUSSON, rapporteur général)

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale**

**Mardi 3 novembre 2020**

*à 14 heures*

(Salle 216 et en téléconférence)

- Examen des amendements éventuels au texte n° 83 (2020-2021) de la commission sur le projet de loi organique n° 680 (2019-2020) relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution (procédure accélérée) (rapporteurs : M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel)

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

**Mercredi 4 novembre 2020***à 9 h 30*

(Salle n° 216 et en téléconférence)

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi constitutionnelle n° 419 rect. (2019-2020) visant, face à la crise actuelle à construire le monde d'après fondé sur la préservation des biens communs, présentée par Mme Nicole Bonnefoy et plusieurs de ses collègues

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 714 (2019-2020) visant à supprimer la possibilité ouverte au dirigeant d'une entreprise de déposer une offre de rachat de l'entreprise après avoir organisé son dépôt de bilan, présentée par Mme Sophie Taillé-Polian ;

- Examen éventuel, en nouvelle lecture, du rapport de M. Philippe Bas et du texte proposé par la commission sur le projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Mercredi 4 novembre 2020, à 8 h 30

Les rectifications de signataires des amendements devront intervenir par Ameli commission, au plus tard à l'ouverture de la réunion de commission.

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

**Jeudi 5 novembre 2020***À l'issue de la discussion générale en séance publique*

(Salle 216 et en téléconférence)

– Examen éventuel, en nouvelle lecture, des amendements au projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire (rapporteur : M. Philippe Bas) (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission)

Les rectifications de signataires des amendements devront intervenir par Ameli commission, au plus tard à l'ouverture de la réunion de commission.

**Commission des affaires européennes****Mercredi 4 novembre 2020***à 13 h 30*

(Salle Médicis et en téléconférence)

Captation

– Audition de Mme Laura Kövesi, Premier chef du Parquet européen

**Jeudi 5 novembre 2020**

*à 8 h 30*

(Salle Médicis et en téléconférence)

Captation

– Audition de Mme Ylva Johansson, Commissaire européenne chargée des affaires intérieures