

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	3333
• <i>Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la mer.....</i>	3333
• <i>Sécurité d'acheminement des communications d'urgence – Examen du rapport d'information.....</i>	3348
• <i>Les pêcheurs français face au Brexit – Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement).....</i>	3355
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	3357
• <i>Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de « Frontex », agence européenne de garde-frontières et de gardes-côtes.....</i>	3357
• <i>Projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) (2021-2023) – Examen du rapport d'information</i>	3369
• <i>Audition du Général de division aérienne Michel Friedling, commandant de l'Espace (sera publié ultérieurement).....</i>	3374
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	3374
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	3375
• <i>Projet de loi relatif à la protection des enfants – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	3375
• <i>Sécurité d'acheminement des communications d'urgence – Examen du rapport d'information.....</i>	3426
• <i>Audition du professeur Emmanuel Rusch, président du comité de contrôle et de liaison covid-19 (CCL).....</i>	3433
• <i>Covid et santé mentale – Examen du rapport d'information</i>	3440
• <i>Désignation de rapporteurs</i>	3449
• <i>Projet de loi relatif à la protection des enfants et projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes – Désignation des membres des commissions mixtes paritaires</i>	3450
• <i>Projet de loi relatif à la protection des enfants – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....</i>	3450

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	3453
• <i>Sécurité d'acheminement des communications d'urgence – Examen du rapport d'information.....</i>	<i>3453</i>
• <i>Audition de M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF</i>	<i>3460</i>
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	3477
• <i>Audition de M. Vincent Labrune, président de la Ligue de football professionnel (LFP)</i>	<i>3477</i>
• <i>Proposition de loi relative à la circulation et au retour des biens culturels appartenant aux collections publiques – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>3489</i>
COMMISSION DES FINANCES.....	3507
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 (nouvelle lecture) – Examen du rapport.....</i>	<i>3507</i>
• <i>Projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture – Demande de saisine et désignation de rapporteurs pour avis</i>	<i>3516</i>
• <i>Sécurité d'acheminement des communications d'urgence – Examen du rapport d'information.....</i>	<i>3517</i>
COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	3525
• <i>Audition de M. Didier Reynders, commissaire européen à la justice</i>	<i>3525</i>
• <i>Sécurité d'acheminement des communications d'urgence – Examen du rapport d'information.....</i>	<i>3538</i>
• <i>Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte – Examen du rapport et des textes de la commission</i>	<i>3545</i>
• <i>Situation migratoire à Calais – Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur</i>	<i>3566</i>
COMMISSION MIXTE PARITAIRE.....	3577
• <i>Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne.....</i>	<i>3577</i>

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES 3581

- *Achat de prestations de conseil par l'État – Audition de MM. Michel Grévoul, directeur du service des achats de l'État, Stéphane Morin, adjoint au directeur du service des achats de l'État et directeur de projet du plan achat de l'État et Edward Jossa, président-directeur général de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) 3581*
- *Recours aux cabinets de conseil pendant la crise sanitaire (le point de vue de l'administration) – Audition de Mmes Geneviève Chêne, directrice générale de Santé publique France, et Amélie Verdier, directrice générale de l'agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France 3596*
- *Recours aux cabinets de conseil pendant la crise sanitaire (le point de vue de l'administration) – Audition de MM. Charles Boudet, Directeur général de JLL France, Olivier Girard, Président d'Accenture pour la France et le Benelux, et Laurent Penard, Président de Citwell Consulting (sera publié ultérieurement) 3608*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL ET LE SYSTÈME DE SANTÉ EN FRANCE 3609

- *Audition de représentants des praticiens et des personnels soignants 3609*
- *Audition de fédérations d'établissements de santé 3631*
- *Audition de responsables de services d'urgence- Professeur Louis Soulat, Centre hospitalier universitaire de Rennes, docteur Benoît Doumenc, hôpital Cochin (Paris), docteur Caroline Brémaud, Centre hospitalier de Laval, docteur Tarik Boubia, Centre hospitalier de Clamecy, et docteur François Escat, médecin urgentiste libéral à Muret 3643*

COMMISSION D'ENQUÊTE « AFIN DE METTRE EN LUMIÈRE LES PROCESSUS AYANT PERMIS OU POUVANT ABOUTIR À UNE CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS EN FRANCE, ET D'ÉVALUER L'IMPACT DE CETTE CONCENTRATION SUR LA DÉMOCRATIE » 3665

- *Audition de Mme Isabelle de Silva, conseillère d'État, ancienne présidente de l'Autorité de la concurrence (sera publiée ultérieurement) 3665*
- *Audition des représentants de la presse écrite – MM. Alain Augé, président du syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM), Laurent Bérard-Quélin, président de la fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS), et Mme Cécile Dubois, coprésidente du syndicat de la presse indépendante en ligne (SPIIL) (sera publiée ultérieurement) 3665*
- *Audition de MM. Emmanuel Combe, président par intérim, et Stanislas Martin, rapporteur général, de l'Autorité de la concurrence (sera publiée ultérieurement) 3666*

MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE 3667

- *Audition de Monsieur Julien Goupil, fondateur de l'association Empreintes citoyennes 3667*
- *Audition de Mme Dominique Schnapper, sociologue 3680*

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LA JUDICIARISATION DE LA VIE PUBLIQUE : UNE CHANCE POUR L'ÉTAT DE DROIT ? UNE MISE EN QUESTION DE LA DÉMOCRATIE PRÉSENTATIVE ? QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA MANIÈRE DE PRODUIRE DES NORMES ET LEUR HIERARCHIE ? ».....	3681
• <i>Réunion constitutive</i>	3681
PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 17 DÉCEMBRE ET À VENIR	3687

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Jeudi 9 décembre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques et de M. Alain Cadec, vice-président de la commission des affaires européennes –

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la mer

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. –

Madame la ministre, je vous remercie de votre venue au Sénat pour nous exposer les dernières données du différend qui oppose la France et l'Union européenne (UE), d'une part, au Royaume-Uni et aux îles anglo-normandes, d'autre part, pour l'accès de nos pêcheurs à leurs eaux. J'espère que votre venue sera aussi l'occasion de nous annoncer – qui sait ? – quelques bonnes nouvelles.

L'actualité des jours à venir sera riche : demain, 10 décembre, constituera à la fois la date butoir fixée par la Commission aux autorités britanniques pour l'octroi des licences manquantes et la date limite pour la négociation des totaux admissibles de capture, les fameux TAC, dans les eaux britanniques ; les dimanche 12 et lundi 13 décembre verront se dérouler le traditionnel Conseil des ministres de la pêche de l'UE, qui permettra de fixer les TAC et les quotas par État dans les eaux européennes.

Mais je laisserai notre collègue Alain Cadec, familier des arcanes européennes, vous poser des questions au sujet de l'influence française à Bruxelles, au nom de la commission des affaires européennes du Sénat.

Il était important pour le Sénat, chambre des territoires, de se saisir de la question des licences de pêche. La pêche représente certes moins de 1 % du PIB, mais elle joue un rôle absolument déterminant dans l'aménagement du territoire, car un emploi en mer, ce sont en moyenne quatre emplois à terre.

C'est pourquoi nous avons décidé de confier à Alain Cadec, Président du groupe d'études « pêche et produits de la mer », un rapport qui sera présenté devant les commissions des affaires économiques et européennes, réunies conjointement, le mercredi 15 décembre prochain. Ce sera, cher Alain, l'occasion de dresser le bilan du cycle qui est en train de s'achever, on l'espère, avec les licences, et de proposer des perspectives plus enthousiasmantes pour la pêche pour les années à venir.

Madame la ministre, je profite de votre présence pour, au nom de tous mes collègues de la commission des affaires économiques, pousser un cri d'alarme sur l'après-juin 2026, correspondant à la fin de la période transitoire d'application de l'Accord de commerce et de coopération, conclu le 24 décembre 2020, entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Au-delà de la question des licences, qui devait constituer la partie la plus facile de la négociation, il y a la perspective de renégocier chaque année nos quotas de pêche dans les eaux britanniques et de subir des « mesures techniques » qui sont autant de barrières à

l'entrée. Le schéma serait un peu celui qui existe aujourd'hui dans les eaux norvégiennes, à la différence près que nous sommes beaucoup plus dépendants de la Manche que de la mer du Nord.

On peut craindre que les Britanniques marchandent leurs quotas ou que nos équipages passent sous pavillon britannique : dans les deux cas, il s'agirait d'une perte de valeur pour notre filière pêche. Ma question est donc simple : comment voyez-vous les choses se dessiner après 2026 ? Quelles sont les perspectives ?

Je voudrais maintenant vous relater notre rencontre de la semaine dernière, avec la présidente de la Commission européenne. Mme Ursula von der Leyen a évoqué d'elle-même le sujet des licences devant la délégation du Sénat, c'était plutôt de bon augure ! Mais quelle n'a pas été notre surprise d'apprendre que pour la Commission, tout va bien, il n'y a pas de problème. Comme si la centaine de licences restante n'était qu'un « résidu statistique » alors qu'il y a, derrière, des familles ou, comme les Anglais le disent joliment, des « communautés côtières ».

On sait que votre Gouvernement a, à plusieurs reprises, enjoint l'Union européenne à agir. Mais la répartition des rôles entre l'État et l'UE n'a pas forcément toujours été claire. Par exemple, nous avons été alertés, par les acteurs de terrain, du circuit de communication complexe des demandes de licences, transitant par un trop grand nombre d'interlocuteurs avant d'être transmises à Londres *via* les comités départementaux et régionaux des pêches, la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère français et la direction générale de la mer au sein de la Commission européenne.

Cela ne facilite pas la transparence, d'autant que la Commission a assumé avoir procédé, avec la DPMA à un filtrage des demandes jugées « problématiques ». Pouvez-vous nous indiquer le taux de demandes non transmises aux autorités britanniques et anglo-normandes, et les critères qui ont présidé à ce tri ? N'y a-t-il pas eu une forme d'*« autocensure »*, qui a pu être mal perçue par les professionnels ?

Je ne saurais conclure, madame la ministre, sans mentionner trois lettres qui ont mis le feu aux poudres dans le monde de la pêche : PSF, pour « plan de sortie de flotte ». Votre annonce le mois dernier, lors des assises de la pêche et des produits de la mer, n'en était pas vraiment une puisque vous ne faisiez que rappeler une mesure incluse dans le plan d'accompagnement de décembre 2020 destiné à aider les pêcheurs français face au Brexit.

Néanmoins, convenez que le moment de ce rappel n'était peut-être pas le plus opportun, car il a donné le signal d'un renoncement. Surtout, l'ampleur du plan de sortie de flotte, de 40 à 60 millions d'euros, a surpris ! Ce sont 180 bateaux que l'on envisage de mettre hors d'état de produire !

Nous avons le souci constant, au sein de la commission des affaires économiques, de ne pas saborder des activités productrices de richesse, d'autant que la pêche est une activité durable. Pouvez-vous nous détailler le contenu de ce PSF et nous rassurer sur le fait qu'il s'agit bien d'une solution d'ultime recours, prévue pour un nombre marginal de professionnels ?

Êtes-vous, par ailleurs, d'accord avec l'idée que la réserve européenne d'ajustement au Brexit devrait servir à investir et non à détruire la capacité de production ?

M. Alain Cadec, vice-président de la commission des affaires européennes. – Madame la ministre, en l'absence du président Jean-François Rapin, qui accompagne aujourd'hui le président du Sénat en déplacement officiel en Grèce, il me revient de vous souhaiter la bienvenue, au nom de la commission des affaires européennes.

Nous sommes heureux de vous accueillir, pour la deuxième fois cette année, parmi nous. Depuis votre précédente audition du 17 juin dernier, la crise de la pêche consécutive au Brexit n'a cessé de s'envenimer, en raison notamment de la mauvaise foi des autorités britanniques et de la multiplication d'actes hostiles de leur part.

Dernière provocation en date : l'annonce par le Royaume-Uni, la semaine dernière, d'un changement de la réglementation applicable, dès le 1^{er} janvier 2022, en matière de maillage des filets de pêche. Il n'est pas besoin d'être devin pour deviner que cette initiative laisse présager des contrôles tatillons en mer, au détriment de nos équipages !

Dans ce contexte, nous avons le plus grand besoin de faire avec vous un point très précis de la situation. Pour ce faire, en amont de notre échange, nous vous avons fait part de nos principaux sujets de préoccupation : nous serons attentifs aux réponses que vous allez y apporter !

Avant de vous donner la parole, permettez-moi d'insister brièvement sur deux points, à commencer par la situation dans îles anglo-normandes.

Apparemment, Guernesey se serait montrée plus flexible que Jersey, ce que semblerait attester l'octroi de 43 nouvelles licences temporaires. Pouvez-vous, tout d'abord, nous confirmer cette impression et nous en donner les raisons ?

Les accords dits de la baie de Granville, conclus de façon bilatérale entre la France et le Royaume-Uni le 4 juillet 2000, avaient mis fin à une très longue période de conflits sur la délimitation des eaux territoriales et les droits de pêche.

Ces accords reposaient sur deux principes : le bon voisinage, d'une part, et la nécessité d'un régime particulier, d'autre part. Ils avaient globalement donné satisfaction et permis de dégager un consensus, auquel veillait un comité de gestion et de suivi paritaire, associant les professionnels, les scientifiques et les administrations concernées. Ça et là, les Jersiais avaient pu exprimer quelques signes de mécontentement, mais ils n'avaient pas pour autant remis en cause l'économie générale du dispositif, lors de la révision décennale prévue à l'origine.

Simples dépendances de la couronne britannique, les îles anglo-normandes n'ont jamais fait partie de l'Union européenne. Pourtant, Jersey et Guernesey ont délibérément souhaité être intégrées à l'Accord de commerce et de coopération. L'objectif était dépourvu d'ambiguïté : remettre en cause le Traité de pêche de la baie de Granville du 4 juillet 2000.

Madame la ministre, juridiquement, puisque l'Union européenne est compétente en matière de pêche et que le Royaume-Uni est devenu un État tiers, la voie d'un nouveau traité bilatéral entre la France et le Royaume-Uni concernant les îles anglo-normandes est-elle définitivement et totalement fermée ? Pouvons-nous imaginer un régime dérogatoire, à l'instar de ce qu'ont proposé plusieurs présidents de région concernés ?

J'en viens à mon second point, qui est celui de la répartition des rôles entre Paris et Bruxelles dans cette crise, laquelle apparaît comme le symptôme de la perte d'influence

française au sein des institutions européennes. La situation apparaît d'ailleurs ubuesque puisque la France se bat contre les Britanniques, alors qu'il s'agit de l'application d'un accord conclu par l'Union européenne !

Nous savons tous que le problème des licences concerne à 60 % ou à 70 % des navires français. Les navires belges et néerlandais sont moins affectés. Pourtant, il revient à l'Union européenne de négocier avec le Royaume-Uni, car la pêche est une compétence exclusive et parce que les États membres ne sont pas eux-mêmes signataires de l'Accord de commerce et de coopération euro-britannique.

La France n'a manifestement pas su mobiliser ses alliés, qui sont pourtant nombreux, à savoir les États membres que l'on désigne par les termes d'« amis de la pêche ». Sur le fond, je ne serais pas étonné que le commissaire européen en charge de la pêche, M. Sinkevičius, ne soit en réalité secrètement satisfait d'une réduction de l'effort de pêche en Europe, à la faveur des restrictions britanniques.

N'ayant pas su peser de tout son poids et en temps utile auprès des institutions européennes, la France s'est donc activée à retardement, avec des menaces de rétorsion toutes plus offensives les unes que les autres, mais jamais appliquées. La rencontre, lors du G20 à Rome, entre Emmanuel Macron et Boris Johnson n'a, selon moi, rien arrangé...

Pour conclure ce propos introductif, permettez-moi de me faire l'écho des demandes de fermeté unanimement formulées par les pêcheurs français. Ce message de fermeté s'adresse non seulement à la Commission européenne, mais aussi et surtout au Gouvernement : il faut agir et vite !

Madame la ministre, je vous souhaite bon courage pour le futur Conseil « pêche » de l'UE : j'ai eu connaissance des termes de la négociation à venir sur les quotas de pêche pour 2022, les choses ne vont pas être simples.

Quoi qu'il en soit, nous devons défendre nos intérêts nationaux avec au moins autant d'appréciation que le Royaume-Uni s'emploie à défendre les siens. Il y va de la survie même de la pêche française. Madame la ministre, à vous de jouer !

Mme Annick Girardin, ministre de la mer. – Merci beaucoup pour votre invitation. Le Gouvernement mène des actions depuis maintenant près d'un an pour défendre les intérêts français. Cette audition sur le Brexit et ses conséquences intervient après une mobilisation des pêcheurs en Bretagne, en Normandie et dans les Hauts-de-France. Elle a lieu surtout à la veille de l'échéance du 10 décembre, imposée par la Commission européenne au Royaume-Uni pour obtenir des réponses aux demandes déposées par l'Union européenne.

Les pêcheurs ont été très patients. Certes, plus de 1 000 licences ont été obtenues, mais ils en attendent encore 94, ce qui n'est anecdotique ni pour la France ni pour les hommes et les femmes qui font vivre notre littoral. Vous l'avez rappelé, un emploi en mer fait vivre quatre emplois à terre. Il importe donc de défendre les droits de la France en matière de pêche.

Quelles sont nos demandes ? Depuis que l'Accord de commerce et de coopération du 24 décembre 2020 a été conclu, cela fait onze mois que les pêcheurs attendent. C'est très long. Pourquoi cela prend-il autant de temps ?

J'ai eu l'occasion de faire un premier point en juin dernier devant la commission des affaires européennes du Sénat. Si la situation s'est améliorée depuis, avec la délivrance

d'un nouveau paquet de licences, je reste comme vous, madame la présidente, monsieur le vice-président, très critique – le mot est faible – envers notre partenaire britannique.

Fin décembre 2020, quelques jours avant la signature de l'accord, j'obtenais avec le Président de la République le maintien de tous nos droits de pêche, y compris dans la zone des 6-12 milles nautiques alors que les Britanniques voulaient nous en expulser.

C'est sur cette base que j'avais annoncé aux pêcheurs français, le soir de Noël, que nous avions trouvé un compromis raisonnable, car nous ne pouvions pas nous permettre un « *no deal* ». Pour autant, ce compromis n'était pas totalement satisfaisant, un certain nombre de nos revendications n'ayant pas été prises en compte. La France soutenait en particulier deux demandes.

Premièrement, nous demandions de ne pas « écraser » l'accord historique de Granville, permettant une gestion pacifiée des ressources entre la France et Jersey notamment. Certes, la coopération régionale avec les îles anglo-normandes se passait bien, mais Jersey et Guernesey se sont saisies de cette occasion pour remettre les négociations sur la table.

Deuxième point, le nombre de licences pour les navires français dans les trois zones – ZEE, îles anglo-normandes et 6-12 milles – devait être défini dans l'Accord, ce qui n'a finalement pas été le cas. On m'a alors répondu qu'il ne fallait pas s'inquiéter au motif que l'Union européenne dispose de mesures de rétorsion pour faire pression sur les Britanniques. Au demeurant, je le redis, le « *no deal* » n'était pas une solution envisageable : les conséquences auraient été catastrophiques pour les pêcheurs bretons, normands et des Hauts-de-France.

L'accord signé ne réglait pas tout puisqu'il laissait une marge d'interprétation sur le volet de la pêche. Nous savions qu'il serait difficile à appliquer. D'expérience, je sais également que la meilleure façon de mettre en œuvre rapidement un accord est de confier cette tâche à son équipe de négociation. Cela n'a pas été l'option retenue : la Commission européenne a pris le relais, alors que cette mission n'était pas vraiment dans son ADN. Les choses ont donc pris du temps, bien davantage que l'on ne l'aurait voulu. Les mois qui se sont écoulés nous ont malheureusement donné raison.

La mise en œuvre de l'accord n'est pas satisfaisante. La Commission européenne est pleinement mobilisée, mais la question des licences n'a pas été suffisamment prise en compte avant la fin de l'été 2021, alors même que le commissaire avait annoncé aux pêcheurs que le dossier serait réglé dans un délai d'un mois. L'engagement était fort, mais les difficultés étaient sous-estimées. La Commission a pensé que les choses se feraient facilement puisque l'accord avait déjà été négocié. Elle s'est laissé entraîner par le Royaume-Uni dans une nouvelle négociation, au lieu de mettre simplement l'accord en œuvre. De son côté, la France n'a jamais cessé, depuis le 1^{er} janvier 2021, de défendre ses pêcheurs !

Les organisations professionnelles (OP) ont aidé nos pêcheurs à monter leurs dossiers, les ont transmis au comité des pêches, puis à la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) et enfin aux services de la Commission européenne, laquelle fait une analyse de ces dossiers avant de les adresser au Royaume-Uni lequel, au tout début, les faisait « redescendre » à Jersey et Guernesey... Cette procédure complexe, prévue par l'accord, peut paraître complètement folle quand on est à Saint-Malo ou à Granville et qu'on voit Jersey ou Guernesey en face ! Je signale que 79 dossiers n'avaient pas toutes les pièces exigées et n'ont donc pas été transmis.

Le Brexit figure au cœur de mon action depuis mon arrivée au ministère de la mer. Je consacre plus de la moitié de mon temps au seul volet pêche. Même si je connais bien le milieu de la pêche depuis très longtemps, je me suis déplacée pour dialoguer avec les pêcheurs de Saint-Malo, Saint-Quay-Portrieux, Granville, Cherbourg, Port-en-Bessin, Fécamp et Boulogne-sur-Mer notamment. Et j'ai vérifié que le travail mené entre les OP, le comité régional et la DPMA était bien organisé.

J'ai également eu de nombreux échanges téléphoniques avec la Commission européenne pour remettre le dossier des licences sur le « haut de la pile ». Le Premier ministre a envoyé des courriers et le Président de la République a dû se fâcher pour que la question soit examinée au plus haut niveau. Nous sommes allés à Bruxelles rencontrer le vice-président de la Commission chargé de la mise en œuvre de l'accord et le commissaire à la pêche avec l'ensemble des comités régionaux et le président du comité national des pêches. C'était totalement inédit, mais il fallait que nos interlocuteurs comprennent que, derrière ces licences, il y avait bien des hommes, des femmes et une économie indispensable à la filière, au moment où la crise sanitaire nous rappelle combien il est important d'être moins dépendant des importations.

J'ai rencontré mes « homologues » de Jersey et de Guernesey ainsi que le ministre britannique de l'environnement, George Eustice. Clément Beaune, le secrétaire d'État chargé des affaires européennes, s'est également beaucoup impliqué. Le Premier ministre et le Président de la République se sont très largement mobilisés.

Pour répondre aux interrogations du sénateur Alain Cadec, je ne crois pas que nous assistions à une perte d'influence de la France. Il faut rappeler à nos interlocuteurs que l'Europe est là pour protéger.

La France se prépare aux conséquences du Brexit depuis très longtemps. En tant que ministre des outre-mer, j'ai assisté pendant plus de deux ans à des réunions pilotées par les Premiers ministres successifs pour anticiper cette échéance. Quand je suis arrivée à la tête du ministère de la mer, j'ai demandé que nous nous mettions immédiatement en mode projet et que l'on réfléchisse à un plan d'accompagnement. Je souhaitais que nous allions le plus loin possible dans la défense de nos droits. Des leviers se trouvaient à notre disposition, mais, dans le même temps, nous devions préparer nos pêcheurs au Brexit, puisque l'Accord du 24 décembre 2020 prévoyait une diminution de 25 % de la ressource pêchée dans les eaux britanniques, à l'horizon 2026. C'était le signal que nous étions prêts à affronter tous les cas de figure.

Je reprendrai rapidement quelques dates clés de ces onze derniers mois.

Le 31 décembre 2020, la France envoie les listes des navires demandant un permis d'accès à Jersey et Guernesey, afin que ceux-ci puissent continuer à pêcher jusqu'à la fin de l'année 2021.

Le 1^{er} janvier 2021, tous les navires pêchant dans la ZEE britannique obtiennent leur licence. En l'espèce, la procédure a été très rapide, le Royaume-Uni ayant intérêt à octroyer vite les licences pour obtenir les siennes.

Le 12 janvier 2021, la Commission communique les critères techniques applicables aux trois zones qui ne sont pas dans la ZEE – les 6-12 milles, Jersey et

Guernesey – zones qui concernent quasi exclusivement les pêcheurs français. C'est là que les choses se compliquent.

En février 2021, le Royaume-Uni « se réveille » et décide unilatéralement, sans notification préalable, de prévoir de nouvelles conditions d'éligibilité. Nous avons bien entendu refusé. La DPMA a transmis sa réponse sur la méthodologie qu'il serait, selon nous, normal d'appliquer, en vertu de l'accord. Le Royaume-Uni a poursuivi ses manœuvres dilatoires.

En avril 2021, sur la demande du Royaume-Uni, la DPMA fournit de nouvelles données pour étayer nos demandes de licences : déclarations de captures, journaux de pêche, déclarations de vente. La géolocalisation pose toujours problème : c'est une exigence du Royaume-Uni bien que l'Union européenne ne l'impose pas aux navires de moins de 12 mètres. Au surplus, cette mesure ne figure pas dans l'Accord. Nous avons alors fait valoir qu'il existe d'autres moyens de prouver la présence des navires.

En juin 2021, apparaît une nouvelle demande du Royaume-Uni concernant cette fois les navires de plus de 12 mètres, lesquels ont déjà perdu plus de six mois de pêche.

En juillet 2021, le Royaume-Uni présente le même type de demande, mais cette fois pour les navires de moins de 12 mètres, concernant Jersey, Guernesey et la zone des 6-12 milles. Le temps tourne et nous n'arrivons toujours pas à nous mettre d'accord sur les pièces justificatives de la présence des pêcheurs en l'absence de géolocalisation, ou sur la question des navires remplaçants, un autre sujet traité très tardivement par la Commission européenne alors que nous avions déjà fait des demandes.

À partir du 17 septembre 2021, des licences sont accordées au coup par coup, par Jersey, pour les 6-12 milles. Cette situation met la pression sur nos pêcheurs, mais nous n'y pouvons pas grand-chose. La mauvaise volonté de nos partenaires est manifeste : il faut pousser le Royaume-Uni à respecter l'accord. C'est la raison pour laquelle la France a demandé aux autres États membres ayant des pêcheurs européens de la soutenir, *via* une prise de position commune sollicitant une intervention de la Commission européenne. Nous sommes rejoints au-delà des huit pays dits « amis de la pêche », puisque dix États membres s'associent à cette demande de la France. Peut-être aurions-nous pu faire appel à l'ensemble des pays européens, mais il nous semblait qu'à ce stade il revenait aux pays pêcheurs d'être au rendez-vous, ce qui a été le cas.

Vous connaissez la suite : le 28 octobre 2021, les échanges techniques n'aboutissent toujours pas. Nous décidons de présenter des mesures de rétorsion potentielles, applicables à compter du 2 novembre 2021. Le Premier ministre envoie un nouveau courrier à la présidente de la Commission européenne ; de mon côté, j'informe par écrit – une formalité obligatoire – la Commission du souhait de la France de fermer des ports. La Commission doit, elle, informer la Commission des pêcheries de l'Atlantique nord-est (CPANE) – dont je ne suis pas sûre qu'elle ait été parfaitement mise au courant de la situation. La situation se tend. Boris Johnson exprime son souhait de reprendre le dialogue ; la présidente de la Commission manifeste sa volonté de voir les discussions aboutir rapidement. Le Président de la République décide donc de continuer la négociation, tout en demandant à la Commission de fixer une date limite.

Pour résumer, pendant ces onze mois de travail, nous avons défendu en permanence nos marins par la tenue de dizaines d'heures de réunion et la transmission de

milliers de données. J'explique la situation de blocage par le refus du Royaume-Uni d'honorer pleinement sa signature et par sa volonté d'en vouloir toujours plus pour se préparer à l'horizon 2026, au terme de la période transitoire prévue. C'est une restriction inadmissible de l'Accord. Nous avons souhaité que la Commission fixe une date limite : c'est donc le 10 décembre 2021, c'est-à-dire demain.

Un point sur les licences : je le redis, les Britanniques ont réussi à entraîner la Commission dans de nouvelles négociations, ce qui n'aurait pas dû arriver. Aujourd'hui, le nombre exact de licences délivrées aux pêcheurs est de 1 004 : 734 licences définitives dans la ZEE, 125 pour Jersey, 40 pour Guernesey – sans compter trois licences dont le dossier est presque complet et qui seront réglées rapidement –, 105 pour les 6-12 milles. Au total, 84 % de nos demandes ont été sécurisées. Le taux de 90 % que j'ai cité précédemment incluait les trois licences qui seront bientôt accordées et quelques autres qui nous ont été promises.

Il faut continuer à se battre. Comme le Président de la République l'a dit, personne ne doit être laissé sur le quai.

Il manque 53 licences pour la zone des 6-12 milles britanniques. Parmi ces licences manquantes, 40 concernent des navires remplaçants, au sujet desquels la Commission européenne n'est toujours pas d'accord avec le Royaume-Uni. En revanche, la France et la Commission européenne sont parfaitement alignées, il n'y a aucun débat là-dessus.

À Jersey, 38 licences provisoires sont classées dans la rubrique orange, les navires pouvant continuer à pêcher, et 12 licences provisoires sont rouges, c'est-à-dire que, depuis le 1^{er} novembre 2021, les navires ne peuvent plus pêcher. L'invention de ces codes couleur est assez extraordinaire...

La coupe est pleine pour les pêcheurs, et il faut comprendre leur colère. Je l'ai répété au commissaire européen chargé de l'environnement, des océans et de la pêche le 26 novembre dernier, il n'est plus possible d'attendre. Le commissaire a d'ailleurs observé de très près les événements qui se sont passés sur le littoral de la Manche.

Quel espoir avons-nous pour la réunion de demain ? Le seul espoir que je vous ai donné concerne les quelques navires pour lesquels l'accord n'est pas finalisé. Concernant les navires remplaçants, nous ne sommes toujours pas d'accord, mais nous continuons à nous battre heure par heure. Les négociations se sont poursuivies hier, et des échanges ont lieu tout au long de cette journée.

Au-delà de l'échéance du 10 décembre 2021, il est clair pour nous que la Commission européenne doit demander la tenue d'une réunion du conseil de partenariat entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Le Premier ministre porte cette demande, que nous ferons immédiatement après le résultat des négociations, même si nous pouvons toujours espérer que le Royaume-Uni et Jersey soient plein de bonnes intentions et veuillent respecter leur signature et leur engagement. Le conseil de partenariat est notre dernière chance pour gérer ces dossiers litigieux. Si nos demandes n'étaient pas satisfaites, nous demanderions qu'une procédure en contentieux soit ouverte par la Commission européenne. Cette procédure prendrait beaucoup de temps, mais nous n'avons pas le choix : la France n'abandonnera jamais ses droits.

De plus, selon la réponse que nous aurons demain soir, la Commission européenne pourra demander que des mesures de rétorsion européennes soient mises en place.

Le conseil de partenariat réunit des représentants du Royaume-Uni et des pays européens, et pas seulement de la France. Le commissaire est déjà d'accord pour constater l'existence d'une violation de l'accord concernant les licences de pêche – c'est un minimum. Ce constat sera établi pour tous les dossiers transmis au Royaume-Uni n'ayant pas reçu de réponse favorable. Cela nécessite que nous accompagnions totalement ceux de nos professionnels qui se retrouveraient contraints d'aller jusqu'au contentieux.

Le plan d'accompagnement a été négocié avant. On y retrouve des arrêts temporaires d'activité qui courront du 1^{er} janvier 2021 jusqu'au 31 décembre 2021, des indemnités de perte de chiffre d'affaires qui ont couru jusqu'au mois de juillet et que l'on doit à nouveau examiner, ainsi que la question des « sorties de flotte ».

Ce plan doit être ajusté en fonction des résultats du Brexit. Les représentants des professionnels et les élus des territoires demandent fortement que des investissements d'avenir soient financés.

La France a obtenu une enveloppe de 100 millions d'euros pour accompagner les pêcheurs après le Brexit. Aux assises de la pêche et des produits de la mer, j'ai avancé le chiffre de 70 millions d'euros, soit ce qui nous reste après avoir déjà investi 30 millions d'euros dans le financement des arrêts temporaires et les indemnisations des chiffres d'affaires. Il nous reste donc 70 millions d'euros pour mettre en œuvre les sorties de flotte et les investissements nécessaires.

Je vous rappelle que tous ces outils doivent être notifiés auprès de la Commission européenne avant d'être mis en œuvre. Afin que la France soit au rendez-vous pour accompagner ses pêcheurs au mois de janvier, il fallait que ces outils soient définis au moins deux mois auparavant, en coproduction avec les professionnels – c'est ma manière de fonctionner. Pour cette raison, j'ai indiqué lors des assises de la pêche et des produits de la mer qu'il était temps que l'on travaille sur ce plan de sortie de flotte, car il faut déterminer quelles sont les conditions pour en bénéficier. Si l'on fixe un seuil à 10 % de perte de chiffre d'affaires, l'accompagnement ne sera pas le même que si ce seuil est fixé à 80 %.

Les choses ne sont toujours pas précisées. Tout le monde s'est énervé, la presse la première. Il y a eu une incompréhension, et j'y ai sûrement eu une part de maladresse. Mais ces outils d'accompagnement ne sont pas prêts, et les comités ont un peu peur d'y travailler. C'est dommage, car il va bien falloir les mettre en œuvre. Nous avons toujours dit que ces mesures seraient prises sur la base du volontariat. Il faut faire attention, car les sorties de flotte ne concernent pas seulement la baie de Granville : il y a une forte demande depuis quelques mois en Méditerranée, ou dans les Hauts-de-France.

Les pêcheurs sont au courant de ces dossiers. C'est une erreur d'interprétation que de penser qu'il y a un plan massif de sortie de flotte. Il faut revenir à un climat plus apaisé pour que l'on travaille sur ces sujets. Gouverner, c'est prévoir. Ma mission et ma responsabilité, à la demande du Président de la République, consistent à faire en sorte que personne ne reste sans solution.

Nous avons besoin d'élaborer des stratégies à plus long terme : nous lancerons un plan d'action pour une pêche durable pour la décennie à venir, avec le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, afin de faire évoluer tant notre vision française que celle de la politique commune de pêche (PCP). Ce travail avec les pêcheurs va ressembler au

travail accompli dans le cadre du « Fontenoy du maritime » : ce sera une dynamique, qui évoluera avec le temps.

En ce qui concerne la pêche durable, il faut préciser qu'en France, 60 % des espèces sont aujourd'hui exploitées durablement, contre 20 % il y a vingt ans. Les pêcheurs français se sont fortement impliqués et ont suivi les recommandations de la Commission européenne, en mettant également au point leurs propres contraintes afin de gérer leurs stocks de poissons et de produits halieutiques.

Pour répondre à votre question concernant l'après-2026, madame la présidente, l'accès de chaque flotte aux eaux de l'autre partie sera négocié annuellement. C'est un grand changement, qui va nous mettre en tension chaque année.

L'Accord comporte des garanties afin de dissuader le Royaume-Uni de limiter arbitrairement l'accès à ses zones de pêches. Nous devons nous battre pour qu'il soit mis en œuvre. Les droits de douane sur les produits britanniques de la mer ou sur d'autres marchandises peuvent être ciblés ; il est possible de réduire l'accès de la flotte britannique aux eaux de l'UE, ainsi que de suspendre certaines obligations de l'UE dans d'autres domaines que la pêche en cas de préjudice économique et social important. Dans un cas extrême, chaque partie peut d'ailleurs mettre fin à l'Accord signé, ce que l'on pourrait faire bien avant 2026, si l'on estimait que cet accord devenait déséquilibré.

La semaine prochaine, des rencontres se tiendront à Bruxelles sur la question des totaux admissibles des captures (TAC) et des quotas. Les négociations menées dans ce cadre annuel sont toujours très difficiles, en particulier en ce qui concerne la Méditerranée – je vous rappelle que le plan de gestion pour les pêcheries en Méditerranée prévoit une baisse des captures de 40 % d'ici à 2025, et que, lorsque j'ai pris mes fonctions, il n'y avait pas de plan d'accompagnement de la pêche en Méditerranée. Nous avons mis en place un plan d'accompagnement avec la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture similaire à celui en vigueur pour le Brexit. Le Brexit ne doit pas faire oublier d'autres situations sur nos littoraux, comme celle du golfe de Gascogne.

M. Jean-Pierre Moga. – Madame la ministre, je voudrais vous remercier pour les détails que vous nous avez donnés sur ce sujet préoccupant.

Ma question concerne l'éolien en mer. Cette énergie renouvelable est prometteuse en raison de son potentiel de production. Le futur parc de Dieppe - Le Tréport sera doté d'une puissance de 500 mégawatts. Mais force est de constater que notre pays, malgré ses vastes espaces maritimes, accuse un retard certain dans ce domaine : nous n'avons pas de parc *offshore*, alors que le Royaume-Uni dispose par exemple d'un parc d'une puissance de 10 gigawatts – il devrait d'ailleurs doubler d'ici 2030.

Le développement de ces parcs pourrait engendrer 15 000 emplois pour la France, car nous pouvons entièrement produire tous les éléments de ces éoliennes. Pouvez-vous nous préciser les ambitions de la France en matière d'éolien en mer, ainsi que les leviers que vous comptez actionner afin de soutenir son développement ?

Mme Annick Girardin, ministre. – Le ministre de la mer est le ministre de la planification en mer. On n'a jamais beaucoup aimé parler de planification dans cet espace de liberté, mais les activités en mer sont de plus en plus nombreuses, qu'elles soient historiques, comme la pêche ou le transport de marchandises et de passagers, ou beaucoup plus récentes,

comme le tourisme, l'éolien ou la protection des espaces maritimes. Je regarde le sujet globalement, sous l'angle de la planification.

Je souhaite que l'on définisse des zones sur chaque bassin, et que le débat ait lieu à l'échelle locale, comme cela se passe dans d'autres pays. Quand je suis arrivée en responsabilité, j'ai voulu regarder l'état des projets d'éolien en mer. J'ai alors découvert qu'on ne disposait que d'une seule éolienne expérimentale, même si les choses devaient s'accélérer. Barbara Pompili a annoncé un plan ambitieux qui doit être mis en place en concertation avec les élus des territoires et avec les populations locales. Notre industrie est performante en la matière ; elle est prête.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ma question est de nature prospective. En vous écoutant, on comprend bien les grandes difficultés rencontrées dans la négociation à l'échelle européenne. On mesure l'ampleur de la baisse des quotas et de nos capacités de pêche dans la mer du Nord, en Méditerranée ou dans le golfe de Gascogne. Comment voyez-vous la pêche française dans dix ans ? Aujourd'hui, elle représente 1 % du PIB ; 65 % du poisson consommé en France est déjà importé.

Mme Annick Girardin, ministre. – Je crois en la pêche française. Pour cette raison, j'ai souhaité lancer un plan d'action pour une pêche durable avec le Comité national des pêches, ce qui interviendra dans les jours qui viennent.

Une vraie prospection repose sur un élément essentiel : la recherche et la connaissance. En Méditerranée, seulement 8 espèces sont suivies scientifiquement, alors que l'on sait qu'un filet ramène jusqu'à 70 espèces. L'état de la ressource apparaît comme le premier sujet : quelles sont les ressources, quels types de quotas faut-il mettre en place ? Il est essentiel de mettre la science au service de la pêche, en favorisant, par exemple, les liens entre l'Ifremer et les pêcheurs.

La France possède une vaste ZEE ; nos ressources sont importantes, et nous avons besoin de mieux les connaître pour savoir où on peut pêcher aujourd'hui, et où on pourra pêcher demain. Cette question concerne également les eaux que nous possédons dans l'océan Indien, le Pacifique, ou l'Atlantique : l'espace potentiel de pêche française est extrêmement large. Il faut mieux connaître nos stocks, pour mieux les gérer et les protéger.

Nous devons également nous poser la question de l'accompagnement du pêcheur et de sa famille. Nous ne sommes pas allés assez loin concernant l'accompagnement, la formation, les cotisations à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) ou les retraites.

Un programme doit aussi être mené à bien sur les outils de pêche et les bateaux, qui ont en moyenne trente ans, avec un volet sanitaire, un volet sécuritaire ainsi qu'un volet concernant la transition énergétique.

Il faut également travailler sur la mixité à bord des navires, qui n'est actuellement pas possible sur les bâtiments de moins de 14 mètres. Pour que les choses évoluent, il faut persuader l'Union européenne de prendre en compte une augmentation de la taille des bateaux, sans que cela ne provoque une augmentation des capacités de pêche.

Nous avons aussi besoin de nous doter d'un plan en faveur de l'aquaculture durable. Nous y travaillons avec M. Denormandie. Je réfléchis également à des passerelles

professionnelles entre les différents métiers de marins, car je ne sais pas si, dans le monde de demain, on pourra travailler toute sa vie dans la même filière. Il me semble donc utile de développer des passerelles entre la marine marchande, la pêche, mais aussi le secteur de la plaisance.

Il convient de veiller à la formation. J'ai créé un poste de coordinateur des lycées maritimes pour améliorer la coordination entre les établissements, mettre en place des actions communes, mieux partager les moyens et développer les investissements, en lien avec les régions.

Voilà le travail à venir avant la fin du quinquennat.

M. Alain Cadec, président. – Il faut aller vite !

Mme Annick Girardin, ministre. – Oui, mais il en va de même que pour le « Fontenoy du maritime » : voilà des années que chacun sait ce qu'il faut faire, il suffit juste d'impulser une dynamique suffisamment forte pour mutualiser les idées et lancer un plan d'action, destiné à se poursuivre lors du prochain quinquennat.

M. Alain Cadec, président. – Si je comprends bien, vous souhaitez utiliser la réserve d'ajustement du Brexit pour financer le plan de sortie de flotte. Je ne suis pas sûr que la Commission européenne soit d'accord pour utiliser ainsi cette réserve, dans la mesure où elle a été conçue pour aider les entreprises à surmonter les conséquences du Brexit, même si cela peut l'arranger d'une certaine manière...

Les navires de remplacement ne sont pas reconnus par les Britanniques, car ils considèrent que l'antériorité n'existe plus lorsqu'un marin pêcheur change de bateau : normalement les droits de pêche sont renouvelés automatiquement, mais les Britanniques font la sourde oreille. Nous n'avons pas d'autre solution que de chercher à les convaincre.

Vous avez évoqué des procédures de contentieux, mais cela prend énormément de temps ! En revanche, l'Union européenne a prévu la possibilité de prendre des mesures de rétorsion. Pensez-vous que la Commission européenne soit prête à les appliquer ?

Enfin, vous estimez que la France doit être moins dépendante de ses importations et insistez sur la formation des jeunes marins, mais, en même temps, vous proposez un plan de sortie de flotte : n'est-ce pas antinomique ?

Mme Annick Girardin, ministre. – En ce qui concerne les mesures de rétorsion, si toutes les licences ne sont pas délivrées le 10 décembre 2021, la France demandera la réunion du conseil de partenariat pour qu'il examine la situation et constate la mauvaise foi et le refus du Royaume-Uni d'honorer pleinement sa signature. C'est à ce niveau qu'il sera décidé, le cas échéant, d'ouvrir une procédure de contentieux ou de prendre d'éventuelles mesures de rétorsion. La France poussera en ce sens. C'est à la Commission européenne qu'il appartiendra de porter le contentieux, ou de prendre les mesures de rétorsions. Les préjudices, d'ailleurs, sont calculés en fonction des pertes financières pour la France et les pêcheurs, non du nombre de licences. Je ne sais pas ce qu'il se passera demain, mais nous essaierons de convaincre la plupart des pays européens. Le commissaire européen semble favorable à l'idée d'engager un contentieux, car il faut défendre les droits de l'Union européenne jusqu'au bout, par principe. Il est vrai qu'un contentieux ne serait pas une bonne nouvelle pour les pêcheurs,

car c'est une procédure longue, et l'issue n'est pas la récupération de la licence mais un dédommagement financier.

Nous avons inclus le plan de sortie de flotte dans le plan d'accompagnement et ce, à la demande des professionnels de certaines régions, même si les besoins varient selon les littoraux. Il est vrai qu'utiliser la réserve d'ajustement au Brexit pour financer des sorties de flotte volontaires n'apparaît peut-être pas toujours pertinent, dans la mesure où le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) peut aussi les financer. Nous aviserais donc au cas par cas. Les demandes se feront sur la base du volontariat.

M. Alain Caedec. – Je crains des effets d'aubaine. Un pêcheur de 57 ans qui a un bateau vieux de plus de 30 ans aura intérêt à demander une indemnisation au titre d'une sortie de flotte !

Mme Annick Girardin, ministre. – Vous avez raison, nous devrons fixer des critères ; il faudra démontrer l'existence de pertes liées au Brexit – dont il conviendra de définir le niveau. Les réponses favorables ne seront pas automatiques. Chaque dossier fera l'objet d'une analyse, notamment pour apprécier, par exemple, s'il ne peut être proposé des transferts de quotas ou de jours de mer, ou la possibilité de participer à d'autres activités. Il nous reste à finaliser avec les professionnels la procédure d'examen des demandes. Je rappelle qu'un navire a une valeur importante. Les 70 millions disponibles du plan d'accompagnement ne sont pas fléchés vers la sortie de flotte, mais vers différents outils de soutien aux pêcheurs. Il nous manque aujourd'hui 104 licences, tandis que 79 demandes n'ont pas été transmises parce qu'elles ne correspondaient pas à nos critères. J'espère que ce chiffre sera inférieur à l'issue de la journée du 10 décembre 2021. J'ai proposé au Président de la République de nommer un accompagnateur pour suivre ces dossiers, lorsque nous aurons reçu les réponses britanniques.

Le plan de sortie de flotte et le plan d'accompagnement sont complémentaires. On peut comprendre que des marins pêcheurs épisés souhaitent y recourir. Mais, même si le nombre de bateaux peut diminuer, je ne vois pas pourquoi la pêche serait moins dynamique demain. On peut diversifier les activités des pêcheurs. Nous ferons le bilan à la fin du plan et je pense que le nombre d'emplois sera supérieur.

J'insiste sur l'importance de la formation, car ces métiers n'attirent plus, en dépit de l'action de promotion des métiers du vivant que nous avons menée avec le ministre Julien Denormandie. Les effectifs dans les lycées maritimes baissent. Je suis élue d'un territoire qui est frappé par la surpêche et où le moratoire sur la pêche a été une catastrophe. Je suis donc très vigilante sur ces questions.

Mme Marta de Cidrac. – Le Président de la République annoncera bientôt les priorités de la présidence française de l'Union européenne (PFUE). Comment pensez-vous peser à l'occasion de cette présidence, pour mettre en avant certains sujets ? Les volets maritimes et de la pêche seront-ils une priorité ?

Mme Annick Girardin, ministre. – En ce qui concerne le volet maritime de la PFUE, un colloque sera organisé à La Rochelle sur les aspects sociaux. Nous avons mis en place des aides à l'emploi pour la marine marchande destinées à lutter contre le *dumping* social.

Je défendrai deux messages lors de la présidence française de l'Union européenne. Tout d'abord, il convient de réviser la politique commune de la pêche (PCP), dont le cadre juridique est défini par un règlement européen de 2013 qui doit être réexaminé à partir de 2022. Ce ne sera pas simple, car la Commission européenne n'a manifestement pas le souhait de rouvrir la discussion sur le sujet.

Il faudra également finaliser la révision du règlement instituant un régime communautaire de contrôle, afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche. Trois sujets devront pour cela être abordés, selon moi. Le premier est le rôle de l'évaluation scientifique : s'il apparaît pertinent de s'appuyer sur les données du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), je note que ces données ont souvent deux ou trois ans et que chaque niveau consulté rajoute son avis. Il faudrait que le pouvoir politique puisse se fonder uniquement sur les données scientifiques. Deuxième axe, la lutte contre la pêche illégale, problème crucial dans certaines régions, comme en Guyane : cet objectif doit être réaffirmé ; ce thème sera aussi à l'ordre du jour du *One Ocean Summit* qui se tiendra à Brest en février 2022. Enfin, dernier axe, le développement de l'aquaculture : je plaide pour l'instauration de quotas de production pour les pays européens. Dans la mesure où l'on réduit d'un côté les quotas de pêche, il serait judicieux de produire davantage grâce à l'aquaculture pour compenser.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je ne sais pas ce qu'en pense votre collègue Barbara Pompili…

M. Laurent Somon. – Certaines incompréhensions viennent des annonces de fermeté que vous aviez formulées : il était question de revenir sur les accords du Touquet, de limiter l'approvisionnement en énergie de Jersey, d'empêcher la flotte de pêche britannique d'entrer dans les ports français, etc.

Quelles sont les conséquences du Brexit sur la filière du mareyage ? Les contrôles douaniers perturbent le débarquement dans certains ports et obligent à aller plus loin : certains ne pouvant plus débarquer à Granville doivent aller à Saint-Malo.

Pouvez-vous nous en dire davantage sur votre stratégie à long terme pour la pêche ? La France possède le deuxième domaine maritime mondial et dispose d'entreprises de transformation développées. Est-il envisageable de renoncer à la pêche ?

La France dit qu'elle défend ses pêcheurs, mais j'ai l'impression qu'elle est à la remorque tandis que Boris Johnson, lui, agit et obtient satisfaction. Il annonce aussi une révision de la réglementation concernant le maillage des filets. Allons-nous réagir ?

Mme Annick Girardin, ministre. – Le Royaume-Uni a souhaité reprendre sa souveraineté. Nous devrons nous y habituer. Il est possible également que le Royaume-Uni annonce l'installation d'éoliennes dans des zones de pêche. Il n'en demeure pas moins que le Royaume-Uni est notre voisin, et qu'après une phase de tension, il faudra bien que nous retrouvions des relations de bon voisinage.

Nous avions suspendu la mise en œuvre des mesures de contrôles renforcés, que nous avions annoncées, après l'annonce par le gouvernement britannique de sa volonté de reprendre le dialogue. La pêche relève de la compétence de l'Union européenne. C'est donc à la Commission qu'il convient d'agir en premier lieu. Nous cherchons à impulser son action, même si nous pouvons très bien renforcer certains contrôles, ou les exercer avec plus de

zèle... Nous avons aussi été attentifs à ce que des mesures de contrôles renforcés ne pénalisent pas notre filière de mareyage.

Nous sommes tous préoccupés par les annonces britanniques concernant les mesures techniques. Le Royaume-Uni nous a montré qu'il pouvait les instaurer de manière unilatérale, alors que l'accord de Brexit prévoit un préavis « raisonnable » et une concertation. La difficulté consiste à apprécier le caractère « raisonnable » des mesures si nous ne sommes pas informés...

M. Alain Cadec, président. – Sophie Primas a évoqué l'après-2026. Je déplore que le secteur subisse alors des négociations annuelles. Il faudrait prévoir un cadre pluriannuel. Les pêcheurs manquent de visibilité.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ne serait-il pas possible pour la France et les pays touchés par le Brexit, de négocier, en compensation du non-octroi des licences, sous le contrôle des scientifiques et de façon temporaire, l'obtention de quotas de pêches supplémentaires dans les eaux européennes ?

Mme Annick Girardin, ministre. – On peut toujours essayer, mais les négociations seront compliquées... Les quotas sont définis chaque année. Peu de professions, en effet, dépendent d'accords renégociés tous les ans. Or lorsqu'un pêcheur achète un bateau, il s'engage sur des années. Un cadre pluriannuel serait souhaitable, quitte à prévoir des possibilités d'ajustement en cas de problème. La pêche est un secteur sous tension, sans compter les effets de la planification de l'espace maritime et l'irruption de nouvelles activités en mer. Nous devons donc revoir l'ensemble du système, aux niveaux français et européen.

Je suis ouverte à l'idée consistant à étudier la possibilité d'échange de quotas pour aider ceux qui ont été victimes d'aléas. Toutefois, si les pêcheurs européens sont soudés lorsqu'il s'agit de mesures visant des pays extra-européens, la solidarité est plus limitée au sein de l'Union européenne ! Les pêcheurs, il faut le dire, subissent à peu près les mêmes contraintes partout, qu'elles soient directement liées au Brexit ou non. Je ne parle pas non plus de la concurrence de la pêche industrielle pour la pêche artisanale. Il y a des difficultés partout. Enfin, je vois mal comment nous pourrions envoyer de petits bateaux de moins de 12 mètres pêcher dans l'océan Indien...

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous vous remercions pour vos réponses.

M. Alain Cadec, président. – Je tiens, avant de conclure, à saluer l'excellent travail de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture.

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 midi.

Mercredi 15 décembre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente, Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales, M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, M. Claude Raynal de la commission des finances, et M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Sécurité d'acheminement des communications d'urgence – Examen du rapport d'information

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous sommes réunis pour examiner le rapport d'une mission de contrôle réunissant plusieurs commissions, dont je salue les présidents. Nous entendrons leurs rapporteurs : Jean-Michel Houllegatte pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Patrick Kanner pour la commission des lois, Patrick Chaize pour la commission des affaires économiques, Marie-Pierre Richer pour la commission des affaires sociales et Jean Pierre Vogel pour la commission des finances.

Comme vous le savez, une panne sur le réseau d'Orange, le 2 juin dernier, a fortement perturbé les communications d'urgence, causant la mort de quatre personnes. Cette mission a procédé à l'audition de Didier Vidal, administrateur interministériel des communications électroniques de défense, de Stéphane Richard, alors PDG d'Orange, et de Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi).

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales. – Le 2 juin dernier, une panne massive sur le réseau de l'opérateur Orange a fait obstacle à l'acheminement de 10 000 communications d'urgence ayant, vraisemblablement, causé la mort d'au moins quatre personnes.

Devant les risques vitaux que font courir de telles pannes, le Sénat a souhaité prendre toute la mesure du dysfonctionnement survenu en instituant la présente mission d'information composée de MM. Jean-Pierre Vogel et Patrick Chaize, de M. Jean-Michel Houllegatte et moi-même, respectivement nommés par les commissions des finances, des affaires économiques, du développement durable et des affaires sociales. La commission des lois a nommé Mme Françoise Dumont et MM. Loïc Hervé et Patrick Kanner, tous trois rapporteurs de la loi du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, dite loi « Matras », dont l'article 17 modifie les obligations à la charge des opérateurs en matière d'acheminement des communications d'urgence.

Afin d'établir la lumière sur les faits survenus, la mission a procédé aux auditions de Didier Vidal, administrateur interministériel des communications électroniques de défense, de Stéphane Richard, alors PDG d'Orange, et de Guillaume Poupard, directeur général de l'Anssi. Par ailleurs, l'Anssi a publié, le 19 juillet dernier, un rapport sur la panne du 2 juin, en lien avec l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires

sociales, le commissariat aux communications électroniques de défense et le conseil général de l'économie.

Ces auditions et la lecture de ce rapport ont été particulièrement instructives : les communications d'urgence sont certes soumises à un régime juridique spécial, mais sont transmises *via* une technologie relativement classique qui n'est pas distincte de celle qui est utilisée pour les appels ordinaires.

Le code des postes et des communications électroniques (CPCE) les définit comme des communications entre un utilisateur final et le centre de réception des communications d'urgence, dont le but est de demander et de recevoir des secours d'urgence de la part des services d'urgence qui sont chargés de la sauvegarde des vies humaines, des interventions de police, de la lutte contre l'incendie et de l'urgence sociale, comme le précise le même code.

En France, les numéros d'urgence sont relativement nombreux : on n'en compte pas moins de 13. Certains sont connus de tous, tels que le 17, le 15 ou le 18, mais d'autres le sont moins, comme le 114 permettant l'accès des services d'urgence aux personnes à déficience auditive ou le 191 pour les urgences aéronautiques.

Les obligations des opérateurs en matière de communications d'urgence sont prévues à l'article 33-1 du CPCE, qui a connu de nombreuses modifications en un temps relativement limité. Il prévoyait initialement des obligations en lien avec « *les conditions de permanence, de qualité, de disponibilité, de sécurité et d'intégrité du réseau et du service qui incluent des obligations de notification à l'autorité compétente des incidents de sécurité ayant eu un impact significatif sur leur fonctionnement* » ainsi que « *l'acheminement gratuit des communications d'urgence* ».

Toutefois, cet article a été réécrit par l'ordonnance du 26 mai 2021 transposant la directive du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen. Dans la rédaction issue de cette transposition par ordonnance, seul un critère de gratuité de l'acheminement des communications d'urgence a été retenu et il n'est plus fait mention des conditions de permanence, de qualité, de disponibilité et d'intégrité du réseau. Cet article a ensuite été modifié par la loi « Matras » à la suite de la panne.

M. Jean-Michel Houllegatte, rapporteur au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – D'un point de vue technique, ces treize numéros d'urgence formulés sous forme courte, tels que le 17, le 18 ou le 15 sont, en réalité, convertis en un numéro long, à dix chiffres, attribué au centre de traitement de l'appel d'urgence correspondant le plus proche géographiquement du lieu d'émission de l'appel.

Ainsi, une victime souhaitant joindre les pompiers à la suite d'un accident se produisant à Bordeaux verra son appel au 18 transmis, en réalité, au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Gironde *via* un numéro à dix chiffres à plusieurs égards semblable au numéro attribué à un particulier par un opérateur.

La transmission des appels passés par le biais des numéros d'urgence est assurée grâce à différentes technologies, et 85 % d'entre eux sont utilisés par des centres qui ont un raccordement en RTC, c'est-à-dire *via* le réseau téléphonique commuté qui assure historiquement le service de téléphonie par un réseau « cuivre ».

L'acheminement de la grande majorité des communications d'urgence par le réseau « cuivre », dont l'opérateur historique est Orange, présente des fragilités. La première est inhérente à la phase de transition de ce réseau, qui permet le raccordement de la téléphonie fixe, vers les réseaux en VoIP, qui assurent notamment l'accès à une offre internet à haut débit.

L'année 2021 constitue une année historique de croisement des courbes : le nombre d'abonnés utilisant les réseaux de fibre optique a dépassé le nombre d'abonnés utilisant le réseau « cuivre ». Dans une perspective de mutation technologique et d'amélioration de la connectivité sur notre territoire, un plan stratégique d'extinction progressive du réseau cuivre à l'horizon de 2030 a été mis en place par l'opérateur. Des tests sont réalisés actuellement dans certaines zones.

Dans son rapport d'information relatif à l'examen des crédits dédiés au numérique et aux télécommunications du projet de loi de finances (PLF) pour 2022, la commission des affaires économiques insistait sur le fait que l'extinction progressive du réseau cuivre et les investissements réalisés dans le déploiement des réseaux de fibre optique ne devaient pas se traduire par un désengagement de l'opérateur en matière de qualité de service et d'entretien des réseaux pour les très nombreux abonnés dont la connexion dépend encore du réseau « cuivre ».

Rapporteur pour avis de ces crédits, j'ai également insisté sur l'importance de l'entretien du réseau « cuivre » ; des injonctions pourraient être adressées à Orange pour rappeler que le réseau « cuivre » a toute son utilité et qu'il est important de continuer à s'y intéresser.

Au regard de l'importance des enjeux, le Gouvernement a annoncé un « plan Cuivre » en mai dernier, qui précise les engagements supplémentaires qui doivent être pris par Orange, notamment le maintien d'un investissement annuel à hauteur de 500 millions d'euros pour l'entretien du réseau sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, ce « plan Cuivre », tout comme le plan stratégique d'extinction du réseau « cuivre » d'Orange, ne semble pas contenir de dispositions spécifiques relatives aux centres de traitement des appels d'urgence et à la transition de leur raccordement du réseau cuivre vers les réseaux en VoIP.

Des engagements spécifiques et supplémentaires doivent être pris afin que les interventions sur le réseau « cuivre » ne conduisent pas de nouveau à des dysfonctionnements significatifs dans l'acheminement des appels d'urgence. Ces préoccupations sont accentuées dans les territoires ruraux dans lesquels on constate des difficultés d'accès géographique aux soins – du fait d'un éloignement de l'offre médicale – et un temps d'intervention des services de secours en moyenne plus élevé qu'en zone urbaine. Il faut absolument leur éviter la double peine en y ajoutant des difficultés à contacter les services d'urgence.

La seconde fragilité est liée à la période suivant l'extinction du réseau cuivre puisque la multiplication des opérateurs qui vont émerger sur le réseau risque de diluer leur responsabilité en cas de panne. Dans cette perspective, nous appelons à une clarification du régime de responsabilité.

M. Patrick Kanner, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration

générale. – Je parlerai également au nom de mes collègues rapporteurs Françoise Dumont et Loïc Hervé, qui n'ont pu être présents aujourd'hui.

Le rapport de l'Anssi du 19 juillet 2021 a pu établir une chronologie très précise des événements qui corrobore les explications fournies par le PDG d'Orange quant à la source de la panne. La panne a été initiée à 16 heures par une opération de maintenance sur les équipements de VoIP d'Orange, à Lille, à laquelle a fait suite une modification de configuration de l'ensemble des *call servers* d'Orange permettant l'interconnexion entre les réseaux IP et le RTC.

Selon ce même rapport, cette modification de configuration a très rapidement entraîné « *une hausse des échecs de communications vers les numéros des services d'urgence* » sur le réseau Bouygues Télécom, une « *chute soudaine* » des appels entrants auprès du SAMU du Nord ainsi que des difficultés rencontrées par le SAMU de Paris et par la brigade des sapeurs-pompiers de Paris. Seize minutes après les modifications de configuration ayant engendré la panne, les services techniques d'Orange ont identifié le problème et mobilisé des experts en interne. Toutefois, le rapport souligne une « *insuffisante réactivité* ».

En effet, à partir de l'identification du problème intervenue à 17 heures, il aura, par exemple, fallu à Orange : plus d'une heure pour effectuer un signalement interne faisant état du fait que les services d'urgence d'Île-de-France, du Grand Est et du département du Nord étaient injoignables ; près de deux heures pour signaler cet incident majeur au Centre opérationnel interministériel des crises ; près de trois heures pour organiser la première réunion de la cellule de crise interne à Orange ; près de quatre heures pour établir un premier contact avec un autre opérateur pour signaler un dysfonctionnement sans préciser l'impact particulier sur les numéros d'urgence et dix-sept heures trente pour organiser la première réunion avec les opérateurs tiers.

De leur côté, les différents services d'urgence concernés ont fait part d'une grande réactivité que nous tenons à saluer en diffusant, notamment, des numéros de contournement à dix chiffres permettant de les contacter.

Particulièrement touchés par la panne, plusieurs SAMU ont fait preuve d'efficacité et d'initiative. C'est notamment le cas des SAMU du Nord et d'Île-de-France, qui ont été parmi les premiers services d'urgence concernés et qui ont rapidement relayé l'information à l'association nationale des SAMU-Urgences de France, afin de mettre en place une cellule de crise informelle. Cette association a joué un rôle clé dans la remontée d'informations.

En outre, le SAMU du Nord a très rapidement contribué à diffuser un numéro à dix chiffres, y consacrant jusqu'à dix postes dans le cadre de sa cellule de crise, qui sera, par la suite, mise à profit pour réceptionner les appels à destination du SDIS du Nord et à destination du 17. Les numéros à dix chiffres des SAMU de chaque département seront finalement diffusés à la population par le ministère de la santé *via* son site internet et les agences régionales de santé (ARS). Ils ont aussi été relayés par les médias en continu.

Malgré les efforts fournis, à leur niveau, par les services d'urgence concernés, la panne a conduit à ce que 10 000 appels d'urgence n'aient pu aboutir, selon l'estimation fournie par Stéphane Richard.

Les conséquences ont été lourdes puisque quatre décès ont été attribués à cette panne par le ministère de l'intérieur. Au-delà de ce chiffre, il semble particulièrement difficile, à l'heure actuelle, d'établir avec certitude les conséquences réelles de cette panne tant elles peuvent être multiples, notamment en matière de perte de chance pour les victimes n'ayant pas réussi à joindre un service d'urgence ou l'ayant joint après plusieurs tentatives rendues infructueuses par la panne.

M. Patrick Chaize, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques. – La panne du 2 juin 2021 a fait l'objet de plusieurs mesures d'enquête et d'évaluation visant à en analyser les causes et les conséquences afin d'en prévenir les apparitions futures. Ainsi, l'opérateur Orange a, de lui-même, mis en place un audit interne « sans délai », comme nous l'indiquait son PDG, Stéphane Richard.

Le rapport d'évaluation le plus complet sur la panne est le rapport de l'Anssi du 19 juillet dernier. Nous saluons la qualité de ce document qui aboutit à une série de recommandations opérationnelles.

Sa recommandation « *Clarifier et renforcer les obligations de service public qui s'imposent à l'acheminement des services d'urgence* » s'est déjà partiellement traduite par la modification des dispositions législatives applicables aux opérateurs en matière d'appels d'urgence. En effet, l'article 17 de la loi « Matras » réintroduit une obligation de continuité de l'acheminement des communications d'urgence, obligation qui avait été récemment supprimée.

Cette évolution législative est à mettre en perspective avec les évolutions réglementaires récentes prises dans le cadre de la transposition de la directive européenne du 11 décembre 2018. Ces deux étapes marquent donc un premier pas dans la mise en œuvre de la recommandation du rapport précité.

Toutefois, ces avancées concernent les dispositions générales applicables aux opérateurs de télécommunications, mais pas leurs obligations de service public. En effet, cette directive européenne ne considère pas que l'acheminement des communications d'urgence fasse partie des obligations du service universel des communications électroniques.

La portée d'une obligation générale applicable aux opérateurs est moindre que celle d'une obligation de service public.

L'état actuel du droit, ainsi que la panne massive intervenue sur les réseaux d'Orange, nous conduit à nous interroger sur l'avenir du service universel des communications électroniques. Depuis la fin de l'année 2020, le Gouvernement n'a toujours pas désigné de nouveau prestataire pour assurer ce service universel. Nous appelons donc à la mise en œuvre rapide d'une nouvelle procédure de désignation du prestataire de service universel avec des obligations renforcées en matière d'acheminement des communications d'urgence renvoyant *a minima* aux dispositions de l'article L. 33-1 du CPCE, qui consacre une obligation générale de continuité de l'acheminement des communications d'urgence.

Comme de coutume, le Sénat veillera à ce que le décret d'application prévu par l'article 17 de la loi « Matras » soit publié dans des délais raisonnables et qu'il respecte tant la lettre de la loi que la volonté du législateur.

Nous veillerons également à utiliser nos prérogatives en matière de contrôle pour nous assurer que le Gouvernement favorise l'émergence de solutions technologiques permettant d'améliorer la fiabilité des transmissions des appels d'urgence, comme le recommande le rapport du 19 juillet.

En tant que parlementaires, nous veillerons à contribuer à une réflexion d'ensemble sur l'avenir du secteur des télécommunications. Cette panne souligne l'ampleur des défis à relever dans ce secteur. Ces défis sont nombreux, liés et interconnectés : ils ne devraient pas être examinés séparément. Pour les années à venir, c'est d'une stratégie globale dont nous avons besoin.

S'interroger sur les raisons de la panne du 2 juin dernier, c'est poser la question des obligations de service public des opérateurs et de l'avenir du service universel des communications électroniques.

S'interroger sur ce service universel, c'est poser la question de la transition technologique du réseau « cuivre » vers les réseaux « fibre » pour garantir un accès internet haut débit sur l'ensemble du territoire.

Cette transition ne doit laisser personne de côté, la qualité de service doit être assurée jusqu'au « dernier mètre » et jusqu'au « dernier abonné ».

Nous voulons que le plan Cuivre du Gouvernement et que les engagements pris sur ce sujet par Orange intègrent des dispositions spécifiques relatives à la transmission des appels d'urgence et au raccordement des centres de traitement de ces appels.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur au nom de la commission des finances. – Il convient de développer de nouvelles possibilités d'informer les populations en cas de panne des numéros d'urgence. Les développements de mon rapport de 2017 sur le volet mobile du système d'alerte et d'information des populations (SAIP) et l'intérêt pour la technologie de *Cell Broadcast* sont de nouveau d'actualité.

Il convient de prédéfinir les moyens alternatifs par le biais desquels les services de secours pourraient être contactés en cas de panne des numéros d'appel d'urgence. À ce titre, la mission d'information appelle à une réflexion profonde ouverte à l'ensemble des technologies disponibles.

Enfin, nous tenons à formuler une mise en garde des plus solennelles : alors que la panne du 2 juin a permis de prendre conscience des enjeux vitaux de la transmission des appels d'urgence, nous attirons l'attention sur un autre risque majeur qui concerne le traitement de ces appels d'urgence par les services d'incendie et de secours.

Ces appels sont traités par des SDIS *via* des systèmes, les systèmes de gestion des alertes et de gestion opérationnelle (SGA-SGO), qui leur permettent, en temps réel, d'identifier, de localiser et de mobiliser les moyens humains et matériels dont ils disposent pour répondre à une alerte donnée. Ces systèmes sont véritablement la moelle épinière des services d'incendie et de secours et de leur capacité opérationnelle.

Or, certains SGA-SGO, devenus particulièrement obsolètes, ne sont plus mis à jour par leurs éditeurs et certains systèmes anciens ne proposent pas les fonctionnalités récentes telles que la géolocalisation des appels d'urgence.

C'est la raison pour laquelle le projet NexSIS 18-112 a été initié en 2016. Il est porté par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), dont notre collègue Françoise Dumont a été présidente, afin d'offrir aux SDIS qui le souhaitent une solution permettant le remplacement de leurs SGA-SGO.

Sept services d'information et de secours devaient initialement voir leurs SGA-SGO actuels remplacés par le système NexSIS en 2021, puis quatorze services d'incendie et de secours supplémentaires ainsi que la brigade des sapeurs-pompiers de Paris en 2022. Cependant, le conseil d'administration de l'ANSC du 7 juillet 2021 a révélé que le calendrier initial ne pourrait être tenu.

Ce retard fait craindre des pannes lourdes des SGA-SGO obsolètes ne pouvant être remplacés dans les temps. De telles pannes auraient des conséquences dramatiques dans les départements concernés, sans aucune commune mesure avec la panne des numéros d'appels d'urgence connue le 2 juin dernier.

Ce retard n'est pas imputable aux équipes de l'ANSC dont nous tenons à souligner l'excellence du travail et l'exemplarité de l'engagement. Mais elles ne suffisent pas à compenser le manque de moyens affectés par l'État à cette agence que le Sénat n'a cessé de souligner : d'abord dans mon rapport d'information « NexSIS 18-112 : un projet de mutualisation des systèmes d'information des SDIS, dont l'intérêt sur les plans économique et opérationnel doit être garanti », puis dans les rapports que Françoise Dumont et moi-même avons commis sur les crédits affectés à la sécurité civile lors du dernier PLF.

J'ai souligné que le plafond d'emplois de l'ANSC a été maintenu à 12 équivalents temps plein travaillé (ETPT) dans le PLF pour 2022, malgré les demandes de moyens humains supplémentaires formulées par l'agence. Françoise Dumont a, elle, dénoncé la faiblesse de la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS qui finance exclusivement l'ANSC à hauteur de 2 millions d'euros au sein du PLF pour 2022.

Alors que cette dotation avait été créée en 2016 pour redéployer les économies permises par la réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) à destination des sapeurs-pompiers volontaires, l'écart cumulé entre les économies réalisées au titre de la nouvelle PFR et les montants redistribués via la dotation aux investissements structurants n'a cessé de croître et était évalué, en 2020, à plus de 62 millions d'euros. Un redéploiement complet des économies déjà réalisées au travers du passage à la nouvelle PFR permettrait donc de couvrir largement les besoins de l'ANSC pour la mise en place du programme NexSIS.

Au regard des conséquences de la panne du 2 juin dernier, du caractère vital du programme NexSIS, du retard déjà enregistré pour son déploiement, des engagements financiers significatifs portés par les SIS et de la baisse récurrente de la dotation aux investissements structurants des SDIS qui assure le financement de ce programme, nous réitérons le souhait d'un effort financier conséquent de l'État pour le financement de l'ANSC.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Je remercie l'ensemble des rapporteurs pour ce travail.

Les commissions autorisent la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 9 h 30.

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente, et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Les pêcheurs français face au Brexit – Examen du rapport d’information (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l’ordre du jour sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 05.

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

Mercredi 8 décembre 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de « Frontex », agence européenne de garde-frontières et de gardes-côtes

M. Christian Cambon, président. – Nous souhaitons tout d'abord vous remercier, Monsieur le directeur exécutif, d'avoir pris le temps de venir rendre compte devant notre commission de votre action à la tête de Frontex en dépit de votre agenda que j'imagine particulièrement chargé eu égard à la situation actuelle à la frontière Biélorusse dont nous reparlerons. Cette audition permettra par ailleurs de poursuivre les échanges que vous avez eus avec la délégation de notre commission qui s'est rendue à Varsovie au mois d'octobre dernier.

En premier lieu, cette audition sera pour vous l'occasion de nous livrer un éclairage sur le fonctionnement et l'évolution de l'agence Frontex, qui a connu de nombreuses mutations depuis votre nomination en 2015 comme directeur exécutif, en particulier depuis l'adoption du règlement du 14 septembre 2016. À cet égard, quel bilan êtes-vous en mesure de dresser des principales innovations prévues par ce règlement et en particulier de la mise en place d'un officier au droits fondamentaux au sein de l'agence ou encore du mécanisme de « responsabilité partagée » entre l'agence et les États membres dans la protection des frontières extérieures ? Dans le droit fil de cette réforme, vous pourrez nous dresser un état des lieux sur le déploiement du contingent permanent de garde-frontières à la disposition de l'agence et sur la perspective d'atteindre l'objectif de 10 000 agents à horizon 2027.

En deuxième lieu, vous serez en mesure de nous éclairer par des éléments concrets sur l'attaque hybride que l'Union européenne affronte actuellement à ses frontières avec la Biélorussie, et sur le soutien que Frontex a apporté à la Lituanie et à la Lettonie depuis le mois de juillet dernier en déployant plus de cent agents et en apportant à ces pays un soutien logistique par la fourniture de voitures et d'hélicoptères aux fins de surveillance des frontières.

Alors que le Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité Josep Borrell a estimé il y a une quinzaine de jours que la situation était désormais « sous contrôle » et que la Commission a annoncé que la Pologne avait sollicité l'aide de Frontex pour assurer le retour dans leur pays d'origine des étrangers n'ayant pas vocation à obtenir un titre de séjour, vous nous donnerez votre analyse globale sur l'attitude de l'Union européenne et de ses institutions au cours de cette crise inédite ayant donné lieu à une instrumentalisation sans précédent des mouvements migratoires afin de déstabiliser nos partenaires et l'Union dans son ensemble. En particulier, vous nous direz si Frontex dispose aujourd'hui des moyens adaptés, tant sur le plan matériel que juridique, pour remplir sa mission de soutien aux États membres pour la protection de nos frontières extérieures ? À cet égard, nous serons particulièrement attentifs aux leçons que vous tirez de cette crise et des instruments qui restent à mettre en place pour être en mesure d'y répondre à l'avenir puisque la sécurité des frontières est une attente forte des Européens.

Enfin en troisième lieu, à quelques semaines de la présidence française de l'Union européenne (PFUE), nous serons heureux de vous entendre sur les différents projets de réforme relatifs à la protection des frontières extérieures en discussion ou en cours d'élaboration. Outre l'adaptation temporaire des procédures de demande d'asile aux frontières avec la Biélorussie proposée par la Commission la semaine dernière, le Gouvernement français ambitionne de faire aboutir avant l'été prochain les négociations relatives à la réforme du code frontières Schengen (CSF). Vous nous direz quels sont les principaux enjeux de cette réforme et si elle est susceptible d'entraîner des conséquences sur les activités de Frontex en matière de protection de nos frontières extérieures.

M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de «Frontex», Agence européenne de garde-frontières et de gardes-côtes. – Je vous remercie de m'avoir invité ce matin à vous présenter la mise en œuvre du mandat de l'Agence européenne de garde-frontières et de gardes-côtes. Un des éléments majeurs du nouveau mandat de l'Agence qui est entrée en vigueur en 2019 est la constitution d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Aujourd'hui, en termes de déploiement, nous avons une force sur le terrain, aux frontières extérieures de l'Union européenne et dans certains pays voisins de l'Union européenne, notamment en Serbie, en Albanie ou au Monténégro, nous avons entre 2 000 et 2 200 personnels qui sont déployés à l'instant où nous nous parlons. Nous avons plus de 200 véhicules terrestres qui sont déployés dans le cadre de nos opérations, soit des véhicules de patrouille et de surveillance, soit des véhicules destinés au transport des migrants. Nous avons actuellement quatre hélicoptères qui sont engagés. Ce sont des moyens qui sont mis à notre disposition par les États membres de l'Union européenne parce que nous ne disposons pas encore de nos propres hélicoptères mais nous avons dans le mandat de l'agence la mission de constituer des capacités opérationnelles et d'acquérir un certain nombre de moyens de surveillance. Nous avons, en outre, 18 navires qui sont engagés et nous avons déjà des avions. Nous avons aussi la possibilité de louer des avions à des compagnies privées. J'y reviendrai ultérieurement.

Aujourd'hui, les plus importantes opérations se situent dans le sud de l'Europe : en Grèce, nous mobilisons 450 personnels. En Italie, nous mobilisons 200 personnels. En Espagne, nous avons 200 personnels (en incluant les îles Canaries). Bien évidemment, nous avons en Lituanie une centaine de personnels déployés depuis juillet 2021, en réponse à la menace hybride que vous avez évoquée, Monsieur le Président.

Nous avons en réalité un mandat qui permet d'offrir un appui aux États membres de l'Union européenne et de l'espace Schengen pour faire du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures. Le mandat porte sur la surveillance, mais on peut aussi l'appréhender en termes de lutte préventive contre l'immigration irrégulière qui est l'un des problèmes majeurs aux frontières extérieures de l'Union européenne. Il y a aussi un mandat qui est orienté vers la lutte contre la criminalité sous toutes ses formes sans qu'elles soient liées à l'immigration irrégulière, notamment le trafic de drogue ou la prévention des menaces terroristes. Il y a aussi un mandat d'éloignement des étrangers en situation irrégulière pour lequel nous avons des résultats opérationnels avec plus de 10 % des éloignements effectifs de l'Union européenne qui sont réalisés avec le concours conjoint de l'agence «Frontex».

Nous avons un objectif de 10 000 personnels d'ici 2027. Pour la première fois, et c'est la grande nouveauté de ce mandat, nous avons des agents publics de l'Union européenne portant l'uniforme bleu qui a été dessiné pour cette fonction qui ont le pouvoir d'utiliser la force pour faire respecter le code frontières Schengen sous le commandement tactique des États hôtes qui gardent leur souveraineté et dans le cadre d'un plan opérationnel agréé par

l'Agence et par l'État hôte concerné. Aujourd'hui nous mettons en œuvre cette démarche. Nous avons 650 agents publics européens, dont plus de 500 sont déployés sur le terrain, et 150 sont encore en formation au sein de l'école de police nationale d'Avila en Espagne. Nous offrons ce que nous appelons un catalogue de services aux États membres, qui couvre la panoplie de tout ce qui est dans notre mandat. Le mode opérationnel va de très grandes opérations qui ont un caractère quasi permanent comme « Poséidon » en Grèce, « Indalo » en Espagne, « Thémis » en Italie, jusqu'à des opérations de plus petite taille et plus ponctuelles et qui sont pour nous un moyen d'appuyer tous les États membres. Il est très important de voir que l'Agence n'est pas simplement un moyen de gestion de crise. Elle est un partenaire opérationnel quotidien de l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Nous avons un mandat qui nous permet de collecter des données personnelles à des fins d'enquête pénale. Nous ne conduisons pas les enquêtes car ce n'est pas notre mandat. Notre mandat est de collecter les informations et les données personnelles aux frontières extérieures de l'Union européenne lorsque nous auditionnons des personnes et nous partageons toutes ces informations et toutes ces données personnelles avec Europol. Nous sommes en train de réviser le cadre président à ces échanges afin de pouvoir échanger davantage avec les services de police nationaux des États membres. Nous avons la possibilité de le faire aussi avec EuroJust. Il s'agit là d'un axe important pour ne pas laisser l'impression qu'il s'agit d'un mandat lié aux seuls flux migratoires. Le mandat s'entend aussi sur la lutte contre la criminalité aux frontières. Nous avons un concept opérationnel qui s'inscrit dans un cadre plus global, en l'occurrence la gestion intégrée des frontières extérieures. Cela veut dire qu'il y a, de notre part, l'ambition d'avoir une coordination, une programmation des investissements à réaliser qui doivent être coordonnées à l'échelon européen pour équiper les forces nationales des États membres et le corps européen de Frontex qui vient en soutien de ces forces nationales. Mais le concept opérationnel de la gestion intégrée signifie aussi qu'à l'intérieur de chaque État membre, les différentes autorités nationales qui contribuent à la gestion des frontières extérieures doivent coopérer de façon plus souple. Dans notre mandat, nous avons à la fois une composante terrestre et une composante maritime. Nous avons également une mission de création de gardes-côtes, en liens très étroits avec l'agence européenne de contrôle des pêches et l'agence de sûreté maritime, mais aussi tous les partenaires maritimes. Nous avons une dimension de coopération avec les douanes qui est un sujet stratégique puisque les services douaniers travaillent avec nous sur tout ce qui a trait à la sécurité et à la lutte contre la criminalité, l'exception concernant la fiscalité. Par exemple, dans le cadre de la lutte contre les trafics de drogue, des synergies avec les services douaniers nationaux sont souhaitables et ont lieu, en France, mais pas seulement.

Notre catalogue de services est l'occasion pour nous de mieux faire connaître le mandat de l'Agence à tous les États membres, à leurs services opérationnels, qui peuvent faire appel à nous, et aux responsables politiques, et je vous remercie encore de votre invitation, car elle me permet de rendre compte de l'action de Frontex. Je rends d'ailleurs compte devant la représentation nationale d'un certain nombre d'États membres intéressés. Le mandat de l'Agence, le déploiement du corps européen a un impact direct sur les questions de sécurité et c'est une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres.

Il est une situation particulière à la frontière entre la Biélorussie et l'Union européenne et plus précisément la Lituanie, la Pologne et la Lettonie qui souffrent d'une menace hybride de la part de la Biélorussie. Alexandre Loukachenko a décidé d'imposer un chantage aux autorités de l'Union européenne car il est mécontent des sanctions qui lui sont imposées par l'Union européenne et de la non-reconnaissance, par celle-ci, de sa réélection contestée à la présidence de la Biélorussie. Il y aurait entre 7 000 et 15 000 migrants toujours présents sur le territoire de la Biélorussie et dans l'attente de passer la frontière de l'Union à

travers les trois pays que j'ai précédemment cités. La Pologne n'a pas souhaité bénéficier du concours de Frontex car elle a mis en œuvre sa propre stratégie de sécurisation de ses frontières orientales avec 25 à 30 000 policiers, garde-frontières ou militaires. Nous sommes, pour notre part, présents en Lettonie et en Lituanie.

La violence est réelle et suit une courbe ascendante avec la destruction d'infrastructures sur ces frontières extérieures européennes. Par menace hybride, on entend donc une instrumentalisation des migrants présents à la frontière. La question qui se pose donc à l'Union européenne est d'abord celle de la réponse opérationnelle à cette instrumentalisation car nous n'avons pas ici affaire à une immigration « naturelle ». Nous avons affaire ici à une instrumentation politique et géopolitique. La Turquie avait déjà utilisé la menace hybride au printemps 2020 quand elle avait déclaré qu'elle laisserait 250 000 migrants entrer dans l'Union européenne en passant par la Grèce. L'Union européenne s'est alors mobilisée et a demandé à son agence « Frontex » de déployer – ce qu'elle a fait en quelques jours – une opération rapide de gestion de crise. L'exemple de la Biélorussie est l'exemple parfait de la menace hybride car il n'y a aucune raison naturelle que des ressortissants du Congo Brazzaville se retrouvent en masse à Minsk en ayant pour seul objectif de prendre un autocar pour aller à la frontière lituanienne ou polonaise.

À la demande des autorités lituaniennes, face à cette menace hybride, nous avons donc lancé une opération rapide qui a été mise en place en juillet dernier. Cela a été l'occasion de montrer que le corps européen fonctionne. En quelques jours, nous avons déployé 140 agents à la frontière orientale de l'Union, dans une région où nous n'avions aucune pratique, à cette échelle de déploiement, avec une quarantaine de véhicules de patrouille, portant le logo de Frontex. La Lettonie a bénéficié aussi du soutien du corps européen. La Lettonie a préféré que nous soyons déployés à la frontière russe, mais pas à la frontière biélorusse car son gouvernement considère que cette frontière est trop sensible. La Pologne a fait appel à nous afin de procéder à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière qui ont réussi à pénétrer sur le territoire polonais. Il y a aujourd'hui un nombre important d'Irakiens, au moins 1 500 selon les autorités polonaises, qui devraient être éloignés de la Pologne. Il y a aussi des mouvements secondaires : l'Allemagne a constaté l'arrivée de plus de 8 000 migrants sur son territoire et qui ont transité par la Pologne ou la Lituanie et qui ont déposé des demandes d'asile. Nous sommes parvenus à rapatrier 150 migrants de la Lituanie vers leurs pays d'origine, notamment l'Irak. Nous avons un nombre sensiblement égal de migrants qui ont été rapatriés en Irak depuis la Pologne. Les autorités européennes ont unanimement uni leurs efforts vers les pays d'origine pour les inciter à mieux contrôler leurs frontières afin d'empêcher des migrants de se rendre en Biélorussie. Je pense que cela a été la démonstration que, lorsque l'Union européenne parle d'une voix avec détermination sur la scène internationale, elle parvient à convaincre. En matière de rapatriement, les démarches de l'Union européenne ont été également très fructueuses. Se pose aussi la question de l'outillage de l'Union européenne pour faire face à ce type de phénomène. Nous ne faisons pas face à une situation normale. Nous sommes confrontés à des situations qui peuvent à tout moment déraper, notamment sur le plan militaire. Des incidents étaient déjà survenus à la frontière entre la Grèce et la Turquie. D'autres sont intervenus à la frontière entre la Biélorussie et la Pologne. Les personnels de Frontex qui sont déployés en portant l'uniforme européen savent qu'ils peuvent être aussi une cible politique, voire physique. Dès lors que faut-il faire ? Comme directeur opérationnel d'une agence européenne, je n'ai pas la réponse à cette question. La seule réponse est de nature politique ou géopolitique. Nous arrivons désormais, puisque les agents pourront être armés, à des éléments de puissance qui appellent une réponse politique.

Il y a aussi des ambiguïtés juridiques qui ne sont pas résolues. Par exemple, une loi a été adoptée par le parlement lituanien à l'été 2021 en réponse aux menaces hybrides que doit affronter son pays ; elle dispose que le franchissement entre les points de passage officiels est rigoureusement interdit et que si les personnes veulent demander l'asile, elles doivent le faire aux postes frontières légaux qui continuent à fonctionner. Pour certains, en particulier les moniteurs des droits fondamentaux, la loi lituanienne ne serait pas conforme au droit européen. Je rappelle qu'un officier des droits fondamentaux est affecté à l'Agence. Il supervise ces moniteurs. Ils produisent des rapports dans lesquels ils affirment que la loi lituanienne n'est pas conforme à la juridiction de l'UE. Il ne m'appartient pas de juger de ce point de vue. C'est à la Commission européenne de se prononcer. Le plus important est la capacité de l'Agence à pouvoir s'appuyer sur un cadre juridique clair. Et aujourd'hui, je considère que nous ne sommes pas en sécurité juridique lorsque nous travaillons avec ce type d'ambiguïté. Ce qui me frappe le plus, ce qui me préoccupe davantage pour la pérennité du corps européen et pour l'agence est cette incertitude juridique, qui me préoccupe autant que la violence physique que nous pouvons constater. Il y a aussi des projets législatifs en cours. Il s'agit de propositions émanant de la Commission européenne. Il est tout à fait évident qu'une révision du code frontières Schengen aura un impact sur le travail de l'Agence. Il serait utile de mon point de vue que ces ambiguïtés juridiques exposées soient levées à l'occasion des prochains travaux législatifs de l'Union.

Je vais terminer en évoquant l'opération en cours dans la Manche à la suite de la réunion de Calais qui s'est tenue à l'initiative du ministre de l'Intérieur Gérald Darmanin. J'y ai pris part. J'y ai proposé, notamment afin de répondre à une demande de la France et de la Belgique, la mise en place d'une surveillance aérienne. L'avion de Frontex est arrivé à Lille le 1^{er} décembre et a tout de suite commencé ses patrouilles. Nous travaillons à améliorer la diffusion des images vers des centres opérationnels. Nous fournissons des images satellitaires à la France. La Belgique a manifesté son intérêt pour ces images tout comme les Pays-Bas pour pouvoir détecter des jours à l'avance des préparatifs de départ et des activités de passeurs ou de trafiquants sur la côte. Nous pouvons faire davantage, si les autorités belges, hollandaises ou françaises le souhaitent. Nous pouvons utiliser notre mandat en termes de rapatriement des étrangers en situation irrégulière. Nous avons un détachement du corps européen à l'aéroport d'Amsterdam qui fait du soutien à l'éloignement vers les pays tiers de l'Union européenne. Nous travaillons avec la police aux frontières en France pour créer un détachement du corps européen à Roissy, avec les mêmes missions. Nous pouvons aussi, si l'un de ces trois États le souhaite, déployer des personnels au sol en complément des personnels des autorités nationales de ces trois pays et sous la direction opérationnelle des autorités nationales. Nous pouvons aussi contribuer avec notre mandat de lutte contre la criminalité à la collecte des données personnelles et les partager avec les services d'enquête de ces États. J'ai pu expliquer lors de la réunion de Calais comment nous travaillons avec Europol, en coopération avec les garde-frontières et les gardes-côtes, c'est dans cet esprit que nous travaillons.

Il y a bien évidemment une dimension de secours en mer qui se pose. La mission principale de l'avion est de détecter des départs. Cependant si des situations de détresse en mer et en temps réel viennent à être identifiées, les autorités compétentes en seront informées, en application du droit international.

M. Christian Cambon, président. – Merci, Monsieur le directeur exécutif. Les questions sont nombreuses. Je vais d'abord laisser la parole au Président de la Commission des Affaires européennes.

M. Jean-François Rapin, président de la Commission des Affaires européennes. – Je souhaite, en premier lieu et en ma qualité de Président de la Commission des Affaires européennes, vous apporter un message de soutien. Je sais que votre mission n'est pas facile et qu'elle n'est pas nouvelle, elle est connue. Mais elle s'exerce dans un contexte de plus en plus tendu. Vous agissez opérationnellement sous l'égide des États dans lesquels vous êtes présents et dans le cadre d'un mandat européen que vous nous avez exposé. Vous bénéficiez d'un soutien politique indéniable de la part des États membres. Il serait intéressant de connaître l'opinion des institutions européennes quant à votre mandat. Ceci est ma première question.

Ma deuxième question concerne vos effectifs. Vous avez évoqué une cible à fin 2027 de 10 000 agents. Considérez-vous que cet objectif soit tenable ?

Vous êtes un acteur présent à la frontière lituanienne. Vous intégrez le dispositif polonais, autant de zones où les tensions sont importantes. L'hiver arrive rapidement. Craignez-vous une crise humanitaire ? Pouvons-nous l'éviter, l'anticiper ? Au-delà de la situation dramatique pour les migrants, il ne faudrait pas que nous subissions, en Europe, les retours négatifs de ceux qui ont suscité cette situation et qui en profiteront pour fracturer encore davantage nos démocraties.

Enfin, vous avez évoqué la Manche. Je ne souhaite pas m'exprimer en tant que sénateur du Pas-de-Calais mais en tant qu'observateur de tout ce qui se passe tous les jours sur le littoral de la Manche. On sait que le phénomène peut s'étendre jusqu'aux côtes bretonnes avec des traversées qui ne concernent pas seulement le Royaume-Uni, mais aussi l'Irlande. Vous en connaissez la conséquence : il s'agirait, à la demande du Royaume-Uni, de la création d'une frontière entre l'Irlande du Nord et lui. Ce sont des phénomènes que nous ne devons anticiper et ne surtout pas négliger.

Ma dernière question porte sur l'influence que vous pouvez avoir sur les autorités maritimes nationales françaises, en particulier à l'occasion de l'arrivée de votre avion. Quelle est l'interconnexion avec les différents services maritimes nationaux qui disposent déjà de moyens importants ?

M. Fabrice Leggeri. – Le soutien des institutions de l'Union européenne est total. La Commission européenne veille à solliciter auprès du Conseil de l'UE et du Parlement européen un budget permettant à Frontex de fonctionner correctement. La relation avec la Commission européenne est excellente sur un certain nombre de questions liées au déploiement. Je suis toujours en attente du règlement des problématiques juridiques que j'évoquais tout à l'heure. J'ai cru comprendre que cette question n'est peut-être pas seulement juridique, mais également politique. Je pense que nous avons tous à apprendre à fonctionner avec un corps européen, qui donne des responsabilités nouvelles. Nous devons organiser la logistique, le recrutement et le déroulement des carrières, ce qui est nouveau. Chaque institution et les autorités nationales se découvrent de nouveaux rôles parce que le corps européen induit des responsabilités sur l'Agence et sur les acteurs européens et nationaux. Quant aux relations avec le Conseil européen, elles sont fluides. Nous travaillons pour, sans le commandement, et avec tous les États européens. Les parlementaires européens nous soutiennent dans leur immense majorité. Certains ne soutiennent cependant pas le corps européen et sont opposés à tout contrôle aux frontières.

Du point de vue des ressources, des propositions ont été faites par l'Union européenne en 2018 pour le cadre pluriannuel 2021-2027. Elles incluent une cible de

10 000 personnels à l'horizon 2027. Cet objectif perdure. En revanche, la dotation budgétaire de l'Agence a été diminuée de 40% par rapport à la proposition initiale de la Commission. Ce n'est donc pas sur les salaires que nous pourrons économiser. Cela ampute la capacité d'investissement de l'Agence, c'est-à-dire de construction d'une capacité. Nous avons vu, à l'occasion de notre déploiement en Lituanie et en Lettonie, qu'il est utile de pouvoir s'appuyer sur une certaine flexibilité budgétaire. Évoquons aussi les investissements qui nécessitent des budgets très importants sur la digitalisation du métier des contrôles aux frontières. L'Agence « Frontex » peut jouer un rôle et dispose d'un mandat pour accompagner les services nationaux qui en font la demande. La question budgétaire reste une épée de Damoclès jusqu'en 2027. S'agissant ensuite des effectifs, l'Agence a perdu en 2019 une centaine de postes d'encadrement, transformés en poses de grade inférieur. Je ne peux donc pas recruter autant qu'il le faudrait les chefs d'équipe qui accompagnent le corps européen. La colonne vertébrale de l'encadrement de proximité du corps européen opérationnel est bancale. Je pourrais aussi parler de nos difficultés à recruter au siège. Notre structure a crû. Elle doit s'appuyer sur des Fonctions « Support » qui se situent au siège ou dans les antennes régionales que nous allons créer. Sur les grades, je suis confronté à une difficulté très importante. Je me fais l'écho de toutes celles qui me sont remontées par les directeurs des différents services de l'Agence qui font état d'une très grande pression subie par le personnel. Je suis préoccupé de ne pas pouvoir recruter au bon grade des agents supplémentaires.

Concernant le phénomène des traversées en Manche, dès lors que l'on sécurise une partie très forte du littoral ou de nos frontières, les phénomènes de franchissement irréguliers ont tendance à se déplacer vers d'autres endroits. Les autorités belges qui, il y a quelques mois, se sentaient moins concernées ont sollicité *in fine* le soutien de Frontex. Les autorités néerlandaises se sont montrées, elles aussi, très intéressées depuis un certain temps, notamment parce qu'elles constatent la présence d'un certain nombre de bateaux à proximité de leurs côtes. Si le phénomène se déplace vers le nord de la Manche, il va aussi se déplacer vers l'ouest, c'est-à-dire vers l'Irlande. Vous avez tout à fait raison de le souligner. Que pouvons-nous faire ? Nous pouvons procéder à des contrôles sur les embarquements dans les ferries. Cela se fait déjà à Calais. Si l'Irlande constate un accroissement des traversées, alors le Royaume-Uni sera confronté à un souci avec sa frontière avec ce pays européen. Rappelons que le Royaume-Uni et l'Irlande ont établi une zone de libre circulation à leur frontière. Il est important pour la stabilité de l'Eire, pour la paix et pour la préservation de ses relations avec le Royaume-Uni d'être vigilant sur ce point. En ce qui concerne nos relations avec les autorités françaises, elles sont excellentes, quels que soient les services du Ministère de l'Intérieur, les Douanes ou la Marine nationale. Un plan opérationnel a été élaboré avec la France et la Belgique en une journée. Il a notamment permis l'arrivée de notre avion avec un mandat opérationnel clair, les autorités nationales ayant le contrôle tactique.

Ce risque de crise humanitaire n'est pas nul. C'est précisément l'objet de la menace hybride à laquelle l'Union européenne fait face. Il y a déjà eu des morts à la frontière. Je note que la Cour européenne des droits de l'homme a pris des décisions vis-à-vis de la Pologne et de la Lituanie. Il s'agissait ici de décisions temporaires d'urgence rappelant à la fois le devoir d'humanité des États de l'Union, mais aussi le droit qu'a chaque État de décider qui peut entrer sur son territoire. L'injonction qui a été faite à la Pologne et à la Lituanie a porté sur le caractère humanitaire de la situation, pas sur une injonction à laisser entrer des personnes sur leur territoire. Frontex n'est pas une agence frontalière. Je déplore la mort de personnes, ce qui prouve évidemment que les migrants sont des victimes. Il y a tout intérêt à communiquer sur les menaces auxquelles ils sont exposés.

M. Cédric Perrin. – Il y a quelques années, j'étais intervenu en rappelant de façon provocatrice que Frontex était une agence de search and rescue et que sa création s'apparentait surtout au retour de la SNCM. Telle était l'opinion que j'avais en 2015. Il y a un peu plus de trois ans, j'ai participé à la rédaction d'un rapport avec certains collègues sur la Libye. Pouvez-vous nous donner quelques éléments sur l'attitude de la Libye vis-à-vis de votre action ?

M. Olivier Cigolotti. – Vous avez évoqué, dans votre propos, la réticence qu'ont certains États européens à recourir à Frontex. Nous avons le sentiment que leur réticence s'explique par le fait qu'elle traduirait leur incapacité à surveiller leurs frontières. À ce jour, la Lettonie et la Lituanie ont fait appel à Frontex dans la crise avec la Biélorussie. La Pologne a longtemps rechigné. Comment expliquez-vous ce paradoxe alors que les 27 ont fait le choix d'étoffer les moyens de votre Agence, qui dépasseront les 5 milliards d'euros ?

M. Jacques Le Nay. – Vous avez récemment déclaré que l'UE doit se préparer à la survenue d'autres crises migratoires. Comment l'Agence s'y prépare-t-elle ? Dispose-t-elle des moyens lui permettant de faire face à plusieurs crises en même temps ? S'agissant de la Manche, des discussions ont-elles été initiées avec le Royaume-Uni vous permettant d'agir sur le territoire britannique à terme ?

M. Philippe Folliot. – C'est un honneur d'avoir un Français à la tête de l'Agence « Frontex ». Je souhaitais attirer votre attention sur un élément, en l'occurrence nos DOM, je pense notamment à Mayotte et à la Guyane. Ils ne relèvent pas de l'espace Schengen. Peuvent-ils à terme se voir attribuer des moyens spécifiques d'accompagnement car la situation est très critique, notamment dans ces deux territoires ? Vous avez évoqué la force de réaction rapide de Frontex. Son effectif est estimé à 1 500 personnels. Quel est le statut des personnels et quelles nationalités composent cette force ?

M. Fabrice Leggeri. – Concernant la Libye, Frontex n'a pas de mandat lui permettant d'y intervenir, mais il y a des missions qui sont exercées au titre de la PESC à proximité de ce pays. Nous travaillons en coopération avec l'une de ces missions, Irini, pour appréhender les risques associés et pour construire des capacités dédiées. Il me semble qu'il n'y a plus de formations de garde-frontières libyens, cela a été suspendu. Cependant l'Union européenne a financé à hauteur de 46 millions la création d'un centre de secours maritime à Tripoli qui permet que des sauvetages soient réalisés par des garde-côtes libyens. Cette question est controversée et soulevée par certaines ONG qui considèrent que le secours en mer, même dans les eaux libyennes, doit entraîner la conduite des migrants secourus en Europe. Ce n'est pas ce que prévoit le droit international qui donne compétence au centre de secours maritime local. Quand nous détectons des cas de détresse maritime, nous devons partager les informations avec les États membres concernés. Nous le faisons systématiquement avec l'Italie et Malte lorsque leurs eaux territoriales sont concernées. Quand ces cas de détresse surviennent dans les eaux libyennes, nous partageons alors l'information avec les autorités libyennes.

Certains États hésitent à solliciter le secours de Frontex. J'y vois deux explications. La première est « traditionnelle » : ils ont le sentiment que cette sollicitation est un aveu d'échec. Nous les rassurons en leur disant que ce recours est normal et tout à fait logique puisque ces États participent au financement de Frontex. La Finlande l'a compris et nous a sollicités pour patrouiller, dans le cadre d'une opération pilote, à sa frontière. Nos unités seront équipées d'armes finlandaises. Sur la frontière polonaise, la situation est très compliquée et très tendue. On est quasiment dans une confrontation militaire. Sincèrement, je

ne crois pas que nous soyons outillés pour faire face à cette situation. Que pouvons-nous nous faire quand la situation s'apparente à une escalade militaire ? Enfin, nous nous heurtons à des interrogations juridiques dans certains cas. Il m'a été demandé de suspendre les actions en cours en Lituanie au motif que la loi lituanienne contrevient à l'ordre juridique européen. Pourtant aucune source aujourd'hui n'a statué sur la légalité de la situation. Certains États estiment que, tant que certaines questions ne sont pas clarifiées en termes juridiques, il serait inopportun de solliciter Frontex et d'être accusé de violer les droits de l'homme alors qu'ils se conforment à leur interprétation du code frontières Schenghen.

D'autres crises migratoires sont en préparation. Nous devons intégrer le fait que nous vivrons pour longtemps avec une pression migratoire très forte : la démographie, les déséquilibres économiques accentués encore par les conséquences de la pandémie, ou les crises politiques l'expliquent. Je voudrais souligner que le Maroc est un excellent partenaire dans la coopération avec l'Union européenne et l'Espagne notamment parce qu'il joue un rôle important en termes de surveillance. On voit bien d'ailleurs que cela a pour conséquence la modification des flux qui se déportent vers la Méditerranée centrale. Dès lors il nous faut être flexibles et nous avons démontré que nous l'étions en nous déployant en quelques jours vers la Lituanie ou la France notamment au Maroc, en Tunisie ou en Algérie et privilégier l'anticipation des crises.

Aucun accord n'a été signé à ce jour avec le Royaume-Uni pour coopérer ou pour permettre à Frontex de travailler dans la Manche. Le paradoxe, c'est que nous sommes présents physiquement en Albanie, en Serbie et au Monténégro parce que ces pays ont signés des accords avec l'Union européenne mais il n'y a pas d'accord aujourd'hui avec le Royaume-Uni. J'ai exprimé l'intérêt qu'il y aurait à pouvoir travailler avec la Grande-Bretagne, mais dans le cadre d'un accord juridique de plein droit international et ratifié par l'UE et par le Royaume-Uni.

S'agissant de l'outre-mer français, ses statuts varient selon son niveau d'intégration européenne. Nous nous sommes penchés sur le sujet. Nous pourrions mettre en place une action d'éloignement des migrants en situation irrégulière qui ne nécessite pas de référence à Schengen. Mais nous sommes dans l'incapacité de nous déployer physiquement dans les DOM car ils ne sont pas dans l'espace Schengen. Nous pensions sans doute, par des coopérations, aider à la construction de capacités. Nous sommes ouverts à un dialogue avec les autorités françaises dans ce domaine. S'agissant ensuite de la composition du corps de réaction rapide, il se constitue d'agents nationaux mis à notre disposition par les États membres qui correspondent à des quotas définis à l'avance. Cela représente les deux tiers de nos effectifs. Quant à nos propres employés, ils ne sont pas recrutés sur la base de quotas. Ils doivent être des ressortissants de l'Union européenne ou d'États associés comme la Suisse ou la Norvège. Près de la moitié de nos employés sont roumains ou grecs. Ceci s'explique par l'existence d'un coefficient correcteur qui s'applique à tous, moi compris. Le siège de l'Agence étant à Varsovie, les salaires versés correspondent à 70 % du salaire théorique fixé à Bruxelles. Cela signifie que pour certaines nationalités il n'est pas intéressant financièrement d'être candidats au corps de réaction rapide. Cela traduit un vrai déséquilibre démographique au sein de notre effectif. Cela est très préoccupant : car si nous voulons que le Corps européen soit véritablement européen, il faut qu'il représente la diversité européenne. Cela pourrait entraîner des difficultés opérationnelles : je ne souhaite pas déployer des agents dans leur propre État membre. Mais si la moitié de nos effectifs vient d'un État membre qui requiert le corps européen, cela pose une difficulté opérationnelle réelle.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – À la suite de l'incident survenu dans la Manche, le Ministre de l'Intérieur a annoncé qu'un avion de Frontex serait déployé. Ce déploiement permet indéniablement de renforcer la lutte contre le trafic migratoire, le Gouvernement a rappelé la nécessité d'un accord entre l'UE et le Royaume-Uni. Quelles sont les dispositions que vous considérez être indispensables et incontournables à la mise en place de cette coopération migratoire efficace entre la Grande-Bretagne et l'Union européenne ?

Mme Marie-Arlette Carlotti. – Vous avez largement développé les crises migratoires en cours. Je vais focaliser mon propos sur la Méditerranée. 2021 aura été l'une des années les plus meurtrières puisque l'on y a recensé 1 300 morts de migrants. Vous avez déployé des opérations dès 2015. Elles sont permanentes. Quels en sont les résultats, en particulier en termes de passeurs et de trafic de drogue ? Comment conciliez-vous la préservation de nos frontières et le principe humanitaire de sauvetage des migrants ? En juin 2021, la Cour des Comptes européenne a pointé du doigt l'inefficacité de Frontex en raison du système européen de surveillance des frontières. Ce système date de 2013. Pour quelle raison n'a-t-il pas été actualisé ?

Mme Catherine Dumas. – Je voudrais revenir sur votre mission depuis qu'elle a été étendue et qu'elle est devenue l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Je voudrais savoir avec qui et de quelle façon vous luttez contre le trafic illicite de drogue en Méditerranée qui est de plus en plus important.

M. Fabrice Leggeri. – Sur l'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, nous avons tout intérêt à coopérer avec nos voisins. En ce qui concerne la Méditerranée et les leçons que nous avons tirées de certaines opérations, nous constatons que nous avons amélioré notre action de lutte contre les passeurs. Nous utilisons notre mandat de collecte des données personnelles dans cette action. Nous avons renforcé la coopération opérationnelle avec Europol. Dans le cadre de missions avec les garde-côtes, nous avons aussi contribué à entraver le trafic de drogue : 147 tonnes de drogue ont ainsi été saisies en 2019.

Sur la question du secours en mer ; c'est la priorité lorsqu'il y a une situation de détresse maritime, un secours en mer immédiat doit être déclenché et être effectif. Tout temps perdu peut avoir des conséquences dramatiques. Cela induit que nous ayons des circuits de liaison efficace. Il nous faut aussi éviter d'être un facteur encourageant les trafiquants qui font prendre des risques considérables aux migrants. Trouver l'équilibre est toujours compliqué. Nous sommes équipés d'un drone en Méditerranée : il nous a permis de sauver plus de 10 000 personnes en mer. Que fait-on pour inciter les migrants piégés en Libye à rentrer chez eux ? Je sais que des initiatives ont été prises à cette fin. Il serait peut-être bon de se demander combien de personnes meurent chaque jour dans le Sahara parce qu'elles veulent rejoindre les côtes de Libye ou de Tunisie. Cela est tout autant meurtrier.

Concernant les éloignements, certains sont forcés donc effectués sous contrainte juridique. Il nous faut alors, si nécessaire, recourir à l'usage de la force proportionnée, mais légitime. Il ne s'agit pas d'un éloignement musclé. Il s'agit simplement de faire en sorte que la personne qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement l'accepte. Le retour sous contrainte existe et il est encadré par nos moniteurs des droits fondamentaux et dans le strict respect des droits fondamentaux.

En ce qui concerne la Cour des Comptes européenne, elle a produit divers rapports, qui considèrent que la politique de la Commission en matière d'accords de réadmission et l'action d'Europol en termes de lutte contre la criminalité sont inefficaces.

Il est normal qu'elle fasse des audits de performance. Sur EuroSur, la Cour des Comptes européenne a pointé du doigt l'insuffisante contribution des États membres en termes d'informations. Cela pose donc la question de la confidentialité des informations partagées. Les États hésitent à les partager. Il convient de les rassurer.

Sur le trafic de drogue, nous coopérons avec les États riverains de la Méditerranée notamment la Grèce, l'Espagne ou l'Italie. Nous constatons une efficacité accrue en la matière grâce à la surveillance aérienne que nous y avons mise en œuvre.

M. Hugues Saury. – Il est inutile que je pose ma question sur les moyens de Frontex car elle l'a déjà été.

Mme Nicole Duranton. – J'ai une question concernant le personnel de l'Agence. Vous avez évoqué vos craintes au sujet de vos effectifs. Vous avez perdu cent postes en 2019. Vous nous avez dit avoir des problèmes de recrutement au siège de Frontex, qui se situe à Varsovie et du différentiel de rémunération. Est-il prévu de procéder à un rééquilibrage des rémunérations du personnel de l'Agence ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Il y a trois ans, je vous avais accueilli à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN au sein de la commission que je présidais pour un débat passionnant ; je me réjouis de votre présence aujourd'hui. Je voudrais vous interroger sur les liens de votre agence avec l'OTAN et sur le travail que vous avez peut-être initié avec l'Organisation. Je vous pose cette question parce que nous travaillons en ce moment au sein de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN afin de contribuer à l'élaboration du concept stratégique de l'Organisation pour 2030.

M. Guillaume Gontard. – Je voudrais revenir sur la question de l'efficacité. Vous avez un budget de 19 millions d'euros en 2006. Il s'élevait à 460 millions d'euros l'an passé. Vous avez un objectif de 10 000 agents à l'horizon 2027. Le rapport de la Cour des comptes européenne du 7 juin 2021 mettait à la fois en cause la performance financière et le manque de transparence de l'Agence en matière de respect droits humains. Je souhaiterais savoir ce que vous avez prévu de mettre en œuvre en termes de transparence et d'évaluation de l'efficacité de votre action, à l'aune de l'augmentation très nette de votre enveloppe budgétaire.

M. Pierre Laurent. – Je crois que la politique migratoire européenne est dans une impasse totale. Je ne vois pas comment nous pouvons continuer de faire croire aux Européens que les missions de Frontex, même en les renforçant, peuvent régler le problème des migrations : nous ne traitons pas les causes de ces phénomènes migratoires : les guerres, le climat - On voit les résultats de la COP 26 - les trafics, etc. Et l'on continue de faire croire qu'en concentrant les problèmes de migration aux frontières de l'UE, nous allons les réguler. Cela me paraît illusoire d'autant que de plus en plus de pays européens ferment les voies légales d'immigration ce qui contribue à agraver le problème. Tout cela est propice à l'instrumentalisation politique des migrations. Je suis frappé par la carte qui est affichée depuis tout à l'heure. Nous ne parlons que de la Biélorussie alors que le problème migratoire ne se situe prioritairement pas à la frontière orientale de l'Union européenne. La Pologne qui était « infréquentable » en termes de respect des droits humains il y a quelques mois devient le rempart de l'UE. J'en viens à mes questions. Comment concrètement s'effectue le traitement du droit d'asile au sein de Frontex ? La concentration aux frontières pose des problèmes considérables de ce point de vue. Enfin, et j'ai entendu sur ce point des choses contradictoires, est-ce que l'Union européenne finance la construction de frontières physiques aux frontières

de l'est européen ? Dans quelle mesure Frontex participe-t-elle à l'édification et au financement de frontières physiques à l'est de l'Union européenne ?

M. Fabrice Leggeri. – Il n'est pas prévu de procéder à un rééquilibrage des rémunérations car c'est tout le système des agents de l'Union européenne qui est ici en cause. Les agents qui travaillent à Varsovie pour le compte de la Commission européenne sont également payés à 70 % de ce qu'ils percevraient s'ils travaillaient à Bruxelles. Je ne crois pas que ce soit à l'ordre du jour. Quelques tentatives de rééquilibrages ont été initiées lors de la création du corps européen, mais elles n'ont pas abouti du fait de l'opposition de certains États membres. Ceci induit que les États membres à fort niveau de vie ne sont pas représentés dans le corps européen.

Concernant l'OTAN et Frontex, le nouveau mandat adopté en 2019 définit une liste exhaustive et fermée des organismes avec lesquels l'Agence peut coopérer. L'OTAN n'y figure pas. Nous n'avons donc pas le droit de parler avec l'OTAN.

Concernant la transparence sur les droits humains et l'efficacité, je rappelle que nous enregistrons tous les ans un accroissement des demandes d'accès aux documents publics de l'ordre de 300 par an. Je crois que Frontex fait, en la matière, preuve d'exemplarité. Nous avons régulièrement des saisines du médiateur de l'UE en cas de refus de communiquer des documents. À chaque fois que nous avons opposé des refus de communication de la position des navires de Frontex, ils ont été validés par celui-ci et par la CJUE en décembre 2019. Sur le respect de droits fondamentaux, nous appuyons notre action en la matière sur un officier des droits fondamentaux et sur ses 20 moniteurs. Ils devraient être bientôt 40. Tous les agents de Frontex sont formés aux droits humains, notamment sur les thèmes du droit d'asile et du droit d'accès aux protections internationales. Nous avons pris des mesures pour améliorer et garantir la remontée des informations opérationnelles. Certains systèmes étaient obsolètes ou sous-dimensionnés. Les mécanismes de remontée d'incidents sérieux ont été simplifiés. Concernant l'efficacité, nous avons initié un processus de révision de notre organisation intérieure, de notre concept opérationnel. Mais l'efficacité de Frontex passe par une meilleure coopération avec les États membres de l'Union européenne. Le mandat de 2016 le précisait déjà, nous sommes membres de la garde européenne des frontières. Nous devons donc bénéficier de la confiance de ces États pour agir efficacement aux frontières de l'UE.

Concernant enfin le droit d'asile et la protection internationale, nos agents déployés sont formés à reconnaître et à orienter les personnes qui font état d'un besoin de protection internationale vers les services chargés de l'asile. L'asile n'est pas une mission relevant de Frontex.

Quant à savoir si Frontex ou l'Union européenne finance les infrastructures qui ont été mises en place par certains États à leur frontière, la réponse est non à ma connaissance. Elles sont, en effet, financées au moyen de budgets nationaux.

M. Christian Cambon. – Je vous remercie d'avoir répondu à toutes les questions qui vous ont été posées. Soyez assuré du soutien plein et entier de notre Commission dans l'accomplissement de votre mission extrêmement délicate, en particulier compte tenu des crises auxquelles vous devez faire face. Il nous apparaît que Frontex arrive à l'âge de la maturité. Il faudra sans doute que les autorités européennes, notamment la Commission européenne et certains commissaires européens, perçoivent mieux la réalité car, au-delà des préoccupations humanitaires que nous partageons tous, nous devons tenir compte de nos opinions publiques qui réclament la sécurité des frontières. Il convient donc que l'Union

européenne soit au rendez-vous de cet enjeu. En écho à votre intervention, la Commission va, à présent, recevoir Nicolas de Lacoste, envoyé spécial de la France en Biélorussie.

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

Mercredi 15 décembre 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

La réunion est ouverte à 9h30.

Projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) (2021-2023) – Examen du rapport d'information

M. Christian Cambon, président. – La commission est saisie pour avis sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Nos collègues Ronan Le Gleut et André Vallini nous présentent ce matin leur rapport sur ce COM.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – La commission est saisie du projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'AEFE pour la période 2021-2023, en application de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, qui nous donne la possibilité de rendre un avis sur ce COM dans un délai de six semaines à compter de la saisine.

L'avis que nous vous proposons, avec André Vallini, est nuancé. En effet :

- Ce contrat d'objectifs et de moyens s'inscrit, d'une part, dans une dynamique de croissance du réseau, qui est très positive. Le COM s'articule autour de 10 objectifs stratégiques, déclinés en 28 objectifs opérationnels, évalués au travers de 20 indicateurs. L'ensemble est mis au service de la croissance d'un réseau qui est l'un des principaux fleurons de notre diplomatie culturelle. Ce réseau est même, probablement, notre premier outil d'influence dans le monde. Il s'agit, avec ce COM, de créer les conditions nécessaires à la satisfaction de l'objectif de doublement des effectifs à l'horizon 2030, conformément à l'orientation fixée par le Président de la République en 2018.

- Mais, d'autre part, au regard des nombreux objectifs énoncés, le volet « moyens » est insuffisant. Encore faut-il préciser que ce volet « moyens » n'existe même pas dans le précédent COM. Il a le mérite, cette fois, d'être présent, même s'il représente 1 page sur les 25 qui nous sont soumises.

Sur le fond, le COM renvoie à l'annualité budgétaire : or l'année 2021 est déjà écoulée, et le projet de loi de finances a précisé ce que seront les crédits en 2022. Rien n'est garanti, ni même envisagé, pour 2023, et encore moins au-delà puisque ce COM ne porte en pratique que sur deux exercices. Le COM ne permet aucune prévisibilité, ce qui nuit à la crédibilité de la stratégie proposée.

Avant de détailler ce constat, notons qu'à la rentrée 2021, le réseau de l'AEFE comptait 543 établissements, scolarisant plus de 375 000 élèves dont 40 % sont français et

60 % étrangers. 67 établissements sont gérés directement par l'AEFE, 159 sont conventionnés et 317 sont des établissements partenaires.

Doubler les effectifs signifie atteindre le chiffre de 700 000 élèves en 2030. C'est donc un tournant qui a été engagé au cours des deux dernières années. Mais les efforts doivent s'intensifier car, au rythme de croissance actuel, l'objectif ne serait atteint qu'après 2050.

C'est un tournant car le quinquennat en cours s'était ouvert sur une période de disette budgétaire. En 2017, l'AEFE a subi une annulation de crédits de 33 millions d'euros, nécessitant un plan d'économies et une hausse temporaire du taux de la participation financière complémentaire due par les établissements.

L'Agence a observé une baisse de ses effectifs en termes de personnel, de l'ordre de 2 % entre 2016 et 2021. Cette baisse est due au schéma d'emplois adopté en 2017 pour la période 2018-2020 qui prévoyait la suppression de 512 ETPT (équivalent temps plein travaillé) de résidents et d'expatriés.

La baisse des effectifs est de 21 % pour les personnels expatriés et de 7 % pour les résidents.

À l'inverse, le personnel de droit local croît de 9 %, représentant logiquement une part croissante des effectifs de l'Agence.

Les personnels expatriés et résidents sont des fonctionnaires en position de détachement auprès de l'AEFE. Les personnels de droit local peuvent également être des fonctionnaires titulaires, en disponibilité, ou bénéficiant d'un détachement direct de l'académie vers un établissement partenaire.

La croissance de la part des personnels de droit local implique néanmoins, globalement, un effort de formation important pour que la croissance du réseau ne se fasse pas au détriment de la qualité qui fait la réputation de l'enseignement français à l'étranger.

Le précédent COM avait ainsi mis l'accent sur l'optimisation de la gestion, dont relevaient 4 objectifs sur un total de 9.

Par comparaison, le COM actuel est beaucoup plus dynamique :

- Il s'efforce d'accroître l'attractivité de l'enseignement français à l'étranger, d'attirer de nouveaux publics ;

- Il renforce le rôle de l'Agence au service du développement du réseau : l'Agence a déjà amorcé ce tournant, en organisant l'accompagnement des établissements candidats à l'homologation et en intensifiant ses efforts dans le domaine de la formation. 16 instituts régionaux de formation sont actuellement en cours de création dans des établissements mutualisateurs. La formation est l'un des piliers de la stratégie de croissance du réseau. C'est pourquoi il faudrait pouvoir disposer d'indicateurs plus qualitatifs que ceux proposés dans ce COM : connaître par exemple le nombre d'heures de formation proposé pour chaque enseignant formé, ou encore le nombre de parcours diplômants effectués.

Le COM réaffirme le rôle de l'Agence au service du réseau labellisé (LabelFrancEducation) et des 173 associations Français langue maternelle (FLAM). C'est un point important en termes d'influence et pour le développement de la francophonie. L'AEFE

est invitée à encourager les échanges entre ces associations FLAM et les établissements homologués, et à consolider les aides qui leur sont consenties.

Enfin, le COM invite l'Agence à poursuivre sa modernisation, en particulier en associant davantage les familles à la gouvernance de l'agence. C'est là aussi une évolution souhaitable, dans la mesure où les familles sont très impliquées dans cet enseignement français à l'étranger, dont elles financent 81 % du coût de fonctionnement (et 64 % pour les EGD).

M. André Vallini, rapporteur. – J'en viens au revers de la médaille de ce contrat d'objectifs et de moyens, qui pèche par la faiblesse de son volet « moyens ».

En LFI 2020, le montant de la subvention pour charge de service public de l'AEFE (programme 185) a augmenté de 25 M€, pour favoriser la mise en œuvre du plan de développement de l'enseignement français à l'étranger.

Il s'agit d'un « rebasage » c'est-à-dire que la subvention ainsi augmentée a, depuis lors, été reconduite. Cette augmentation est toutefois intervenue, il faut le rappeler, après l'annulation de crédits de 33 millions d'euros, évoquée par Ronan Le Gleut.

Par ailleurs, l'augmentation observée en 2021 (+9 M€) résulte de la réintégration au programme 185 de dépenses de sécurisation des établissements, auparavant prises en charge dans le cadre d'un compte d'affectation spéciale. Il s'agit donc d'un transfert, non d'une augmentation.

S'agissant des bourses scolaires, une baisse de 10 M€ est observée en 2022. Ces bourses passent en effet de 104 M€ à 94 M€.

Cette baisse sera compensée par un prélèvement de 10 M€ sur la trésorerie de l'AEFE, qui sera d'ailleurs aussi mobilisée en faveur des établissements français au Liban.

Surtout, le COM n'apporte aucune garantie quant au retour de l'enveloppe des bourses à son niveau antérieur.

Or comment imaginer que le doublement des effectifs ne s'accompagne pas d'une trajectoire d'augmentation des crédits budgétaires dans ce domaine ?

Les ponctions sur la trésorerie de l'AEFE sont d'autant plus préjudiciables que celle-ci ne peut pas emprunter, au titre de la loi, qui interdit l'emprunt aux organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales.

Il s'agit d'une mesure de consolidation du périmètre de la dette publique destinée à favoriser le respect des normes européennes en la matière. L'AEFE ne peut ainsi recourir qu'aux avances de l'Agence France Trésor, de courte durée (un an).

Outre les avances accordées dans le cadre du plan de soutien à l'AEFE, en réponse à la crise sanitaire (plafonnées à 50 M€), l'Agence bénéficie ainsi de 4 M€ d'avances en 2021 pour financer son développement immobilier. En 2022, le montant inscrit en loi de finances initiale s'élève à 7,4 M€. Ces avances sont théoriquement destinées à un besoin de financement imprévu. Elles ne sont pas adaptées au financement immobilier. C'est pourquoi le COM prévoit leur mise en extinction en 2022 ou, au plus tard, en 2023.

La question du financement immobilier demeure donc ouverte. C'est un point de blocage très important.

Un groupe de travail interministériel doit être prochainement constitué en vue de la mise en place d'un mécanisme pérenne de financement, dont le COM dit qu'il « pourra reposer sur une mise en commun ponctuelle des réserves de trésorerie disponibles au sein du réseau ou la constitution d'un fonds mutualisé à partir de contributions des établissements ».

Cette idée d'un financement mutualisé entre établissements est problématique. Les frais d'écolage, les modalités de gestion de ces établissements sont très divers. Ponctionner la trésorerie d'un établissement pour financer des travaux dans un autre établissement sera, dans certains cas, totalement irréalisable.

Au sein d'un même établissement, constituer une soultre pour de futures générations serait aussi contesté, et contestable.

Or l'atteinte de l'objectif de doublement des effectifs passe nécessairement par des opérations immobilières. Il nous paraît nécessaire de permettre à l'agence de recourir à l'emprunt.

Par ailleurs, le dispositif de garantie qui se substitue à l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger (ANEFE), pour accompagner les projets immobiliers des établissements conventionnés et partenaires, est moins favorable que celui qui préexistait.

Il prévoit en particulier une rémunération de la garantie par une commission variable en fonction des risques encourus, alors que cette commission était auparavant unique et mutualisée. C'est regrettable. Une première réunion de la commission interministérielle d'octroi doit se tenir prochainement, dans le cadre du nouveau dispositif institué. Il serait souhaitable que le COM mentionne la mission d'instruction des dossiers confiée à l'AEFE dans le cadre de ce nouveau dispositif.

Enfin, les deux contributions actuellement dues par les EGD et par les établissements conventionnés, la participation financière complémentaire (PFC) d'une part, et la participation à la rémunération des résidents (PRR), d'autre part, seront remplacées par une contribution unique assise sur le chiffre d'affaires, donc a priori décorrélée des moyens mis à disposition par l'Agence pour chaque établissement.

Cette fusion est source de nombreuses incertitudes pour les établissements et les familles, d'autant qu'elle s'inscrit dans le cadre d'un objectif visant à « accroître les ressources propres de l'Agence » donc à augmenter la contribution des établissements, en tirant parti de la croissance du réseau, dans la mesure où le potentiel de diversification des ressources propres, semble limité.

Il serait logique que cette contribution soit corrélée aux services rendus par l'agence aux établissements.

Nous demandons donc une étude d'impact à ce sujet, afin d'y voir plus clair.

Je partage donc l'avis nuancé formulé par Ronan Le Gleut en introduction. Les objectifs de ce COM ne sont pas contestables, mais l'asymétrie avec les moyens proposés est évidente.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Merci pour ce rapport. Vous avez parfaitement identifié les forces et les faiblesses de ce contrat d'objectifs et de moyens. Je partage votre demande d'étude d'impact : celle-ci aurait déjà dû être réalisée alors que ce COM est attendu depuis longtemps.

Nous partageons l'objectif de doubler les effectifs, mais l'outil a été affaibli depuis 2017, avec l'annulation de 33 M€ de crédits, la suppression de nombreux postes et le remplacement de l'ANEFE par un dispositif moins favorable.

L'extension du réseau peut passer par le secteur privé mais cela ne doit pas être un objectif en soi. Nous disposons d'un outil unique que l'on ne peut pas comparer à d'autres systèmes d'enseignement qui ne sont pas constitués en réseau au plan international.

Notre commission doit continuer à soutenir l'AEFE.

M. François Patriat. – Je salue le travail des rapporteurs sur ce COM. Le réseau effectue un travail précieux qu'il nous appartient de soutenir. C'est un sujet essentiel pour de nombreux Français établis hors de France. La mise en œuvre de ce nouveau contrat nous portera vers le cap fixé par le Président de la République.

J'ai bien noté ce que vous avez indiqué au sujet de la faiblesse du volet « moyens » ; néanmoins, le fait de favoriser la croissance de ce réseau, en portant une attention particulière à la formation, est essentiel, tout comme le fait d'associer davantage les parents d'élèves, les anciens élèves et les associations FLAM. C'est le sens de la proposition de loi, déposée par notre collègue Samantha Cazebonne, qui sera examinée en séance publique en janvier prochain.

M. Olivier Cadic. – Merci aux rapporteurs. La majorité des établissements du réseau relève du secteur privé. Ils ne sont pas gérés par l'AEFE.

Les points positifs de ce contrat d'objectifs et de moyens ont été rappelés, notamment la création des instituts régionaux de formation, qui répond à un véritable besoin.

Mais, s'agissant des moyens, la grande difficulté est qu'en France, dès lors que nous parlons d'enseignement, nous pensons « argent public ». Or en l'an 2000, il y avait une école française à l'étranger pour deux écoles anglo-saxonnes. Aujourd'hui, le rapport est d'un pour vingt. Dire que ces écoles anglo-saxonnes ne sont pas organisées en réseau révèle une méconnaissance du système.

Nous devons revoir les modalités d'homologation. Le doublement des effectifs d'ici à 2030 est une nécessité absolue pour la survie de l'enseignement français à l'étranger, qui ne doit pas rester lié à la gestion d'une administration. Il faut repenser le financement immobilier, qui ne peut plus reposer sur des fonds publics. Il faut penser différemment, mobiliser de nouvelles actions, lever de l'argent privé pour soutenir le dynamisme de l'enseignement français à l'étranger.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je maintiens que notre réseau est unique. Le système anglo-saxon repose entièrement sur le secteur privé, ce qui n'est pas le cas de l'AEFE. L'enseignement français est fondé sur un noyau d'établissements gérés par l'agence, avec autour une nébuleuse d'établissements privés. Ce réseau vaut la peine d'être protégé et développé.

M. Guillaume Gontard. – Merci pour ce travail. On ne peut en effet qu'approuver l'objectif de doublement du nombre d'élèves. Les rapporteurs rappellent qu'au rythme actuel cet objectif ne sera atteint qu'après 2050. Cela révèle un vrai problème de moyens. Par ailleurs, l'homologation de nouveaux établissements peut créer des phénomènes de concurrence. L'absence de dialogue social est regrettable. Enfin, le numérique éducatif a tendance à se généraliser, sans les moyens ni l'accompagnement nécessaires.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – Merci pour toutes ces observations qui rejoignent les constats que nous avons formulés.

Concernant l'accès à l'emprunt, notre recommandation est de sortir l'AEFE de la catégorie des organismes divers d'administration centrale (ODAC) pour lui permettre de recourir à l'emprunt pour financer ses projets immobiliers et permettre ainsi la croissance des établissements.

Nous renouvelons cette demande que nous avions déjà formulée dans le cadre de notre avis budgétaire sur le programme 185.

Audition du Général de division aérienne Michel Friedling, commandant de l'Espace (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Désignation d'un rapporteur

La commission nomme rapporteur **M. André Guiol** sur le projet de loi n° 4323 (AN - 15e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer relatif au siège de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et à ses priviléges et immunités sur le territoire français.

La réunion est close à 11h20.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 14 décembre 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi relatif à la protection des enfants – Examen des amendements au texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons aujourd’hui les quelque 330 amendements de séance sur le projet de loi relatif à la protection des enfants, un certain nombre d’amendements ayant été déclarés irrecevables en application de l’article 40 de la Constitution.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er} bis

L’amendement de clarification rédactionnelle n° 432 est adopté.

Article 3

Les amendements de coordination n°^{os} 433 et 434 sont adoptés.

Article 3 bis D

L’amendement rédactionnel n° 435 est adopté.

Article 6

L’amendement de coordination n° 436 est adopté.

Article 7 bis

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Le sous-amendement n° 437 vise à compléter l’amendement n° 357 du Gouvernement afin de maintenir la disposition introduite par la commission des affaires sociales.

Le sous-amendement n° 437 est adopté.

Article 12 bis A

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L’amendement rédactionnel n° 438 prévoit qu’un rapport est remis au Parlement – et non au Gouvernement comme le prévoit l’article – avant toute généralisation de l’expérimentation des maisons de l’enfant et de la famille, comme il en est d’usage pour l’évaluation d’une expérimentation.

L’amendement n° 438 est adopté.

Article 13

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 439 vise à supprimer la présence de deux députés et de deux sénateurs au sein du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE). Des parlementaires ou anciens parlementaires pourront toujours y siéger au titre des personnalités qualifiées, au regard de leurs compétences et de leur expérience dans le champ de la protection de l'enfance.

L'amendement n° 439 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 440 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION***Article 1^{er}***

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 392 vise à supprimer les cas d'urgence excluant l'évaluation obligatoire de l'option d'accueil chez un tiers digne de confiance : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 392.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 136, 182, 224, 296 et 383 prévoient l'audition obligatoire de l'enfant, même s'il n'est pas capable de discernement, dans le cadre de l'évaluation systématique par le juge de l'option d'accueil chez un tiers digne de confiance : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 136, 182, 224, 296 et 383.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 225 prévoit la caducité de la décision du juge si elle n'est pas suivie de l'évaluation de l'option d'accueil chez un tiers au bout de trois mois : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 225.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 54 rectifié *quater* et 404 visent à informer la personne physique à qui l'enfant est confié de la possibilité d'obtenir un accompagnement éducatif : avis défavorable.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Pourquoi ?

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Cette mesure est déjà satisfait par le droit en vigueur.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 54 rectifié quater et 404.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 324 rectifié *bis* vise le même objectif que les précédents : avis également défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 324 rectifié bis.

Après l'article 1^{er} bis

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L’amendement n° 16 rectifié *bis* prévoit le versement, sur décision du juge, d’une part des allocations familiales dues au titre d’un enfant placé, à la Caisse des dépôts et consignations pour son versement au mineur lorsqu’il atteint sa majorité. La commission a considéré que le droit en vigueur offrait depuis la loi de 2016 un équilibre satisfaisant entre versement des allocations au service de l’aide sociale à l’enfance (ASE) avec possibilité de maintien à la famille et versement de l’allocation de rentrée scolaire à la Caisse des dépôts pour qu’il les récupère à sa majorité : avis défavorable.

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

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L’amendement n° 51 rectifié *bis* a pour objet le maintien partiel du versement des allocations familiales à la famille lorsqu’un enfant est confié au service d’aide sociale à l’enfance : avis défavorable.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Cet amendement reprend une disposition de la proposition de loi de Christophe Béchu adoptée en 2013.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Reprise par notre collègue Josiane Costes dans sa proposition de loi sur les mineurs vulnérables, cette disposition a été rejetée par le Sénat en mai 2020.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 51 rectifié bis.

Article 2

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L’amendement n° 175 supprime la durée d’un an renouvelable de l’autorisation faite au service gardien de l’enfant d’accomplir des actes non usuels : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 175.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L’amendement n° 339 prévoit qu’un décret détermine la liste des actes usuels pouvant être automatiquement délégués : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 339.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L’amendement n° 138 rectifié circonscrit le transfert de prérogatives parentales au service gardien de l’enfant pour les mineurs non accompagnés (MNA) et ouvre la saisine du juge par le mineur aux fins de délégation de l’autorité parentale : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 138 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 55 rectifié *quater*, de même qu’aux amendements identiques n°s 57 rectifié *quinquies* et 412 rectifié, qui ont le même objet que le précédent.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 55 rectifié *quater*, 57 rectifié *quinquies* et 412 rectifié.*

Après l'article 2

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 226 est une demande de rapport relatif au déploiement des centres parentaux : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 226.

Article 2 bis

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 347 rectifié supprime la dévolution automatique de l'autorité parentale au parent survivant qui ne l'exerçait pas : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 347 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 348 maintient le caractère exceptionnel de la décision du juge aux affaires familiales de confier l'enfant à un tiers. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 348.

Après l'article 2 bis

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 7 rectifié suspend l'exercice de l'autorité parentale et du droit de visite et d'hébergement du parent poursuivi ou condamné pour coups et blessures sur l'autre parent. Il doit être considéré comme irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 7 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 98 suspend l'exercice de l'autorité parentale et du droit de visite et d'hébergement du parent poursuivi ou condamné pour un crime ou délit incestueux. Il est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 98 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 135 rectifié prévoit les modalités de suspension de l'exercice de l'autorité parentale et du droit de visite et d'hébergement du parent poursuivi ou condamné pour des crimes commis sur l'autre parent. Il est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 135 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 6 rectifié prévoit la prise en compte des violences conjugales dans la détermination de l'exercice de l'autorité parentale, du droit de visite et d'hébergement des parents, de la résidence de l'enfant ainsi que de l'information de l'autre parent en cas de déménagement. Il est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 6 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 8 rectifié pénalise le fait de laisser un mineur assister à des violences conjugales. Il est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 8 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements n°s 121, 99 et 101 concernent les violences et infractions incestueuses. Les conséquences sur l'exercice de l'autorité parentale des violences à l'encontre d'un mineur ou de violences conjugales ne relèvent pas du périmètre du texte déposé. L'amendement n° 121 doit donc être considéré comme irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Michelle Meunier. – Cette vision est un peu étiquetée...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Le Gouvernement n'a pas intégré ce sujet à son texte.

Les amendements n°s 121 et 99 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 101 suspend le droit de visite et d'hébergement des enfants chez le parent mis en examen pour une atteinte sexuelle incestueuse. Il doit également être considéré comme irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 101 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 100 prévoit l'interdiction du droit d'hébergement de toute la fratrie et l'obligation d'une médiation pour l'exercice du droit de visite des frères et sœurs de la victime à l'encontre du parent s'étant vu retirer son autorité parentale. Or les modalités d'exercice des droits de visite et d'hébergement d'un parent ne relèvent pas du périmètre du texte déposé. Cet amendement doit donc être considéré comme irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 100 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution, de même que l'amendement n° 118.

Article 2 ter

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 227 prend en compte l'intérêt des frères et sœurs de l'enfant dans l'accueil des fratries au titre d'une mesure d'assistance éducative. Il est déjà satisfait par le droit en vigueur : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 227.

Après l'article 2 ter

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 48 rectifié bis tend à prendre en considération le souhait de l'enfant victime de violences familiales de ne pas être mis en présence de ses parents. Il est déjà satisfait : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 48 rectifié bis.

Après l'article 2 quater

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 115 et 206 rectifié bis étendent les cas de suspension de l'exercice de l'autorité parentale du parent auteur de violences conjugales. Ils sont irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Les amendements n°s 115 et 206 rectifié bis sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 116 suspend l'exercice de l'autorité parentale du parent condamné, même non définitivement, pour violences conjugales. Il est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 116 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 117 suspend l'exercice de l'autorité parentale du parent auteur de violences conjugales et attribue cet exercice au parent victime. Il est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 117 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 2 quinques (supprimé)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 228 donne la possibilité au juge, dans le cadre d'une ordonnance de protection, d'examiner la suspension de l'autorité parentale de l'auteur des violences jusqu'à ce que le juge ait statué sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale. Le droit en vigueur le permet déjà. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 228, de même qu'à l'amendement n° 393.

Après l'article 2 quinques (supprimé)

Les amendements n°s 230 et 231 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 229 tend à allonger de six à douze mois la durée de l'ordonnance de protection. La prévention et la répression des violences conjugales ne relèvent pas du périmètre du texte déposé, et le régime de l'ordonnance de protection, qui tend à protéger la victime de violences conjugales, ne

concerne pas les mineurs protégés. Il doit donc être déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Michelle Meunier. – Je ne comprends pas cette position.

M. René-Paul Savary. – D'autant que ces dispositions ont bien un lien avec le texte.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Un article porte sur la délégation de l'autorité parentale au titre des enfants protégés, mais non sur les violences conjugales.

M. René-Paul Savary. – Les violences conjugales sont pourtant abordées.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les violences conjugales concernent tous les enfants, et non seulement ceux de l'ASE.

Mme Raymonde Poncelet Monge. – Le périmètre inclut les délégations de l'autorité parentale et son retrait éventuel en raison de violences commises.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements proposés portent sur tous les enfants qui seraient susceptibles de subir de telles violences, alors que le présent texte évoque les seuls enfants confiés à l'ASE. La généralisation n'est pas possible.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le titre du projet de loi peut porter à confusion.

L'amendement n° 229 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Les amendements nos 235, 233, 343, de même que les amendements identiques nos 56 rectifié quater et 411, et que l'amendement n° 234, sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 232 est une demande de rapport sur la prise en charge par l'ASE des enfants à la suite du meurtre d'un parent par l'autre parent. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 232.

Article 3

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques nos 71 rectifié, 139, 325, 365 et 405 suppriment le recours dérogatoire aux structures « jeunesse et sport » pour l'accueil de mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance. Cette mesure sera trop difficile à appliquer pour les départements, d'autant que l'obligation d'accompagnement de ces structures est assortie d'un cadre autour des enfants et ne présente pas les mêmes risques qu'un hôtel. Le délai de deux ans pour trouver d'autres solutions que l'accueil en hôtel devrait permettre aux départements de trouver des solutions de remplacement. Avis défavorable aux amendements.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Nous en débattons.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 71 rectifié, 139, 325, 365 et 405.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 236 vise à interdire l'accueil en structures « jeunesse et sport », avec une application au bout de six mois au lieu de deux ans. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 236.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 406 réduit à un mois maximum l'accueil exceptionnel dans des structures « jeunesse et sport ». Supprimer l'accueil en hôtel est déjà une très bonne chose ; gardons cette possibilité encadrée pendant deux mois maximum. Avis défavorable.

M. René-Paul Savary. – Il y a des éducateurs dans les hôtels.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Beaucoup n'en ont pas ; d'où ce besoin d'encadrement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 406.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 216 rectifié, qui exclut l'accueil en structure « jeunesse et sport » de mineures pour qui la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) a rendu une décision d'orientation vers un établissement spécialisé, me paraît satisfait par la rédaction actuelle du texte. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 216 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 416 prévoit des sanctions en cas de non-respect des interdictions d'accueil de certaines structures. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 416.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 58 rectifié *quater*, 172, 349 et 407 réduisent à un an, au lieu de deux, l'application de l'interdiction d'accueil à l'hôtel. J'y suis défavorable, car il faut laisser aux départements le temps de trouver des solutions.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 58 rectifié *quater*, 172, 349 et 407.*

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 25 rectifié *ter* réduit à treize mois, au lieu de vingt-quatre, l'application de l'interdiction d'accueil à l'hôtel. Avis défavorable pour les mêmes raisons que précédemment.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 25 rectifié *ter*.*

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 310 encadre par décret les conditions d'accueil des mineurs dans des hôtels ou structures « jeunesse et sport » avant leur interdiction ou leur encadrement au bout de deux ans. Avis favorable afin de contrôler l'encadrement des mineurs au sein de ces structures.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 310.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 394 réduit le délai de transition pour le passage du régime de la déclaration au régime de l'autorisation pour les établissements de l'ASE. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 394.

Après l'article 3

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Avis bien entendu défavorable à l'amendement n° 47 rectifié, qui interdit l'accueil à l'hôtel avec dérogation possible pour les MNA.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 47 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 183 et 298 fixent la définition par décret de conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement des établissements et services de l'ASE. Ils sont déjà satisfaits par le droit en vigueur : avis défavorable.

M. René-Paul Savary. – Si un nombre important de MNA se présentent en une seule fois, quelle est la solution si les structures sont prises ?

M. Bernard Bonne, rapporteur. – En général, les structures « jeunesse et sport » ne sont pas occupées toute l'année ; elles le sont essentiellement durant les périodes de vacances.

M. René-Paul Savary. – Je parle des structures ordinaires.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – En cas d'afflux, nous pourrions utiliser les structures d'internat de collèges qui ne sont plus utilisées à l'heure actuelle.

M. René-Paul Savary. – Mettre des MNA dans les collèges...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – En deux ans, la situation évoluera.

M. René-Paul Savary. – Pourquoi ne pas inscrire : « Sauf urgence » ?

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Si on le fait, il n'y aura plus que des dérogations.

M. Laurent Burgoa. – Je suis d'accord avec M. le rapporteur. Aucun encadrement n'est prévu dans les hôtels, et à un moment, il faut prendre une décision. Cela dit, en cas d'afflux, les départements s'adapteront comme ils savent le faire.

M. René-Paul Savary. – Les arrivées ont lieu de nuit, le dimanche !

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Voilà pourquoi nous gardons les structures « jeunesse et sport ». À Lyon, on trouve dans les alentours de la gare de Perrache de nombreux hôtels, remplis de jeunes qui errent...

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 183 et 298.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 346 rectifié et 427 visent à déterminer par convention les règles de tarification des lieux de vie et d'accueil (LVA). Pour ces structures, qui sont très utiles, nous devons conserver la tarification par décret : donc avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements 346 rectifié et 427.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 363 donne la possibilité, pour les gestionnaires d'établissements de l'ASE, de conclure un contrat d'objectifs et de moyens avec l'autorité de tutelle. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 363.

Article 3 bis B

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 350 vise à ce que soit proposé systématiquement à l'enfant confié à l'ASE de bénéficier d'un parrainage ou d'un mentorat. C'est une bonne chose, mais nous manquerons certainement de parrains. Des associations de parrainage devront gérer ces parrainages.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Le parrainage est proposé à tous les enfants. On aurait pu imaginer une expérimentation dans certains départements avant une éventuelle généralisation.

M. René-Paul Savary. – La philosophie de certaines associations est difficilement compatible avec l'exercice de la protection de l'enfant.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Il faudra que les départements contrôlent les associations qui doivent contrôler les parrains. C'est d'ailleurs écrit dans le texte.

M. René-Paul Savary. – Pourquoi ne pas prévoir une montée en puissance progressive ?

M. Bernard Bonne, rapporteur. – La proposition est systématique, mais ce n'est pas une obligation.

Mme Corinne Imbert. – La proposition systématique est hypocrite si l'on sait que l'on manque de parrains.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Il faut systématiser la possibilité d'avoir un parrain.

Mme Corinne Imbert. – Les directions de l'ASE sont débordées et ont déjà du mal à mettre en place tout ce qui figure dans la loi.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nous pourrons en discuter avec le ministre.

M. René-Paul Savary. – Il faudra aussi vérifier le casier judiciaire du parrain, *etc.*

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – L'opération « Parrains Par Mille » qui a cours en Loire-Atlantique peut être utile pour élargir les liens sociaux de l'enfant.

Mme Corinne Imbert. – C'est le côté systématique de la démarche qui me gêne.

M. René-Paul Savary. – Et il est déjà possible de le faire.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Beaucoup de départements n'agissent pas ; c'est à eux de favoriser la mise en place des parrainages. Pour toutes ces raisons, avis favorable à l'amendement n° 350.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 350.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 103 et 300 visent à supprimer le contrôle des parrains. Or il faut au contraire absolument maintenir ce contrôle, ainsi que celui des associations qui s'occupent du parrainage ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 103 et 300.

Après l'article 3 bis B

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 294, dont l'objet est de mobiliser la société civile autour de l'enfance protégée et de développer les relations de parrainage, est satisfait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 294 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 3 bis C (Supprimé)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 140 rectifié, 337 et 396 tendent à rétablir le droit de visite des parlementaires dans les établissements de l'aide sociale à l'enfance. J'y suis vraiment défavorable, dans l'intérêt des enfants : ce n'est pas une bonne solution.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 140 rectifié, 337 et 396.

Article 3 bis D

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 33 vise à ajouter, parmi les missions de la protection de l'enfance, celle qui consiste à favoriser l'insertion sociale et professionnelle de l'enfant ; la portée d'une telle précision me paraît limitée.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les précisions apportées par l'amendement n° 428 quant à l'accompagnement des jeunes majeurs vont dans le bon sens.

M. René-Paul Savary. – Le Gouvernement a-t-il précisé le financement ?

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Il devrait le faire en séance.

M. René-Paul Savary. – C'est le point crucial.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 428.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°^{os} 59 rectifié quater, 143, 238, 311, 386 et 408, aux amendements identiques n°^{os} 60 rectifié quater, 239 et 409, à l'amendement n° 242, aux amendements identiques n°^{os} 72 rectifié, 142, 387 et 426, de même qu'à l'amendement n° 388.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 205 rectifié bis ouvre l'accompagnement de l'ASE aux jeunes majeurs discriminés en raison de leur orientation sexuelle ou de leur genre. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 205 rectifié bis, de même qu'à l'amendement de correction rédactionnelle n° 313 rectifié.

Après l'article 3 bis D

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 370, s'agissant d'une demande de rapport.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 370.

Article 3 bis E (Supprimé)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°^{os} 176 et 243 visent à formaliser le parcours de soins dans le cadre du projet pour l'enfant. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°^{os} 176 et 243.

Article 3 bis F (Supprimé)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les obligations légales d'information du juge quant au bilan pédiatrique, psychique et social de l'enfant sont déjà suffisamment explicites : avis défavorable à l'amendement n° 177.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 177.

Après l'article 3 bis F (Supprimé)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 120 rectifié, qui vise à étendre le délai prévu pour interjeter appel des décisions du juge des enfants, doit être déclaré irrecevable en application de l'article 41 de la Constitution.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 120 rectifié en application de l'article 41 de la Constitution.

Article 3 bis G

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°^{os} 73 rectifié, 144, 178 et 413 ont pour objet de supprimer la limitation à six mois renouvelables de la durée d'une mesure d'action éducative en milieu ouvert (AEMO). J'avais proposé que, pour toutes

les mesures d'AEMO renforcée, le dossier soit revu tous les six mois. Beaucoup ont compris qu'il s'agissait d'arrêter l'action au bout de six mois pour faire des économies... Telle n'est pas du tout mon intention !

Si une mesure d'AEMO renforcée a été ordonnée, c'est parce qu'il y a des problèmes importants dans la famille ; il faut donc qu'on revoie l'enfant et qu'on réétudie les difficultés au bout de six mois afin, le cas échéant, d'intensifier l'intervention, rarement de la diminuer. L'idée est de rester le plus près possible des difficultés de l'enfant et de sa famille.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 73 rectifié, 144, 178 et 413.

Article 3 bis H

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Le Gouvernement souhaite supprimer un apport de la commission relatif à l'information donnée par le juge aux parents concernant les mesures d'aide éducative proposées par les services du département. Avis défavorable à l'amendement n° 351.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 351.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 244 vise à conditionner la mise en place par le juge d'une médiation familiale à l'audition séparée des parents et de chacun des enfants. Une telle disposition paraît très difficile à mettre en œuvre, vu, de surcroît, la saturation des services judiciaires...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 244.

Après l'article 3 bis H

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Désigner des référents chargés de la coordination entre les services de l'aide sociale à l'enfance et ceux des maisons départementales des personnes handicapées : l'idée est intéressante. Mais les médecins référents « protection de l'enfance » peuvent déjà coordonner la prise en charge des enfants. Cet ajout me semble donc inutile.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 104, 145, 185, 208 et 301.

Article 3 bis I (Supprimé)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 146, 179 rectifié, 245 et 397, ainsi que les amendements n°s 218 rectifié et 352, visent à rétablir une disposition supprimée par la commission, qui prévoyait l'attribution prioritaire d'un logement social aux jeunes majeurs ayant été suivis par l'ASE. Avis défavorable, car ils sont satisfaits, cette disposition existant déjà.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 146, 179 rectifié, 245, 397, 218 rectifié et 352.

Article 3 ter

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 246 précise que l'entretien de préparation à l'autonomie doit être organisé au plus vite lorsque l'enfant est confié après ses 17 ans. Avis défavorable : les textes disposent déjà de manière évidente qu'un tel entretien, organisé par les départements, doit avoir lieu avec l'enfant avant sa majorité.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 246.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 379 vise à informer le mineur, lors de son entretien de préparation à l'autonomie, des mesures qui seront prises pour le soutenir jusqu'à ses 25 ans. J'y suis défavorable ! On parle d'accompagner les jeunes majeurs de 18 à 21 ans, mais aucune obligation de soutien, *a fortiori* jusqu'à 25 ans, n'incombe en la matière à l'ASE. Des départements peuvent déjà mettre en œuvre un tel soutien sans qu'il soit besoin de l'inscrire dans la loi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 379.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 186, 209, 257 et 304.

Article 3 quater

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 247 prévoit que l'entretien organisé six mois après la sortie du jeune de l'ASE a notamment pour objet d'accompagner le jeune, dans l'hypothèse où il est en difficulté, dans la recherche de solutions alternatives. Il est satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 247.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 248 vise à ce que les personnes de confiance soient sensibilisées aux droits des enfants, notamment aux droits spécifiques des enfants protégés. Il est satisfait également ; une telle mesure relève avant tout des bonnes pratiques que les services de l'ASE doivent mettre en œuvre.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 248.

Après l'article 3 quater

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nul besoin d'inscrire dans la loi les bonnes intentions, que je partage, qui président au dépôt de l'amendement n° 203 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 203 rectifié, de même qu'à l'amendement n° 204 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Il est parfaitement évident que les missions de l'ASE doivent être accomplies sans violences physiques ou psychologiques ; la précision apportée par l'amendement n° 389 rectifié me paraît donc superflue.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 389 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 318 rectifié *bis* vise à préciser que les services de l'ASE contrôlent la qualité des conditions d'accueil des enfants placés. Derechef, cette obligation existe déjà !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 318 rectifié bis.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les départements qui le souhaitent peuvent déjà prendre en charge, via l'ASE, des jeunes âgés de 21 à 25 ans ou les accompagner par des mesures d'aide à domicile. Les amendements identiques n°s 27 rectifié *ter*, 147 et 326, comme l'amendement n° 28 rectifié *ter*, sont donc satisfaits.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 27 rectifié ter, 147, 326 et 28 rectifié ter.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 180 rectifié prévoit que le conseil départemental accompagne les jeunes confiés ou ayant été confiés à l'ASE, ainsi que les personnes adoptées, dans la consultation de leurs dossiers. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 180 rectifié.

Avant l'article 4

Les amendements n°s 250 et 251 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements n°s 17 rectifié *octies* et 253 tendent à codifier la disposition en vertu de laquelle tout mineur qui se livre à la prostitution est un mineur en danger. Je demanderai le retrait de l'amendement de Mme Rossignol au profit de celui de Mme Billon. Quant à l'amendement n° 254, qui a pour objet de permettre une dérogation au secret professionnel pour le signalement de mineurs se livrant à la prostitution, il me paraît satisfait.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 17 rectifié octies et demande le retrait de l'amendement n° 253.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 254.

L'amendement n° 345 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 355 rectifié, qui vise à assigner à l'ASE la mission de soutenir les mineurs qui se livrent à la prostitution, sera satisfait si l'amendement n° 17 rectifié *octies* de Mme Billon est adopté.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 355 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – La position de la commission étant constante sur les demandes de rapport, avis défavorable aux amendements n°s 249 et 252.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 249 et 252.

Article 4

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Il est bon de clarifier le régime applicable aux incapacités d'exercer une activité professionnelle ou bénévole dans le secteur social et médico-social en raison d'antécédents judiciaires : avis favorable à l'amendement n° 353 du Gouvernement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 353.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 152 traite du contrôle des antécédents judiciaires des personnes appelées à encadrer une activité sportive auprès de mineurs.

L'amendement n° 152 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Il est préférable que les dispositions visées par l'amendement n° 315 rectifié soient précisées par décret.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 315 rectifié, de même qu'à l'amendement n° 401.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 187, 210, 255 et 307, dans la veine des précédents, visent à préciser que le contrôle des antécédents judiciaires se fera par l'intermédiaire du parquet. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 187, 210, 255 et 307.

Article 5

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 260 mentionne la lutte contre les violences faites aux enfants dans le plan de lutte contre les maltraitances mis en œuvre par les établissements sociaux et médico-sociaux. Il est satisfait par la mention de la « politique de prévention et de lutte contre la maltraitance », qui recouvre toutes les formes de violence. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 260.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les travaux et missions du Défenseur des droits concernant la prévention et la lutte contre la maltraitance sont très utiles. Toutefois, associer une autorité constitutionnelle indépendante à la rédaction d'un décret, qui relève par définition du Gouvernement, me paraît risqué. Avis défavorable à l'amendement n° 258.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 258.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'adaptation des informations délivrées aux personnes accueillies dans le cadre des politiques de lutte contre la maltraitance ne relève pas du domaine de la loi.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 256 en application de l'article 41 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L’amendement n° 259 vise prendre en compte la santé globale des enfants protégés dans les schémas d’organisation sociale et médico-sociale. Il est satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 259.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L’amendement n° 309 a pour objet d’inclure un plan de lutte contre la prostitution des mineurs au sein de la stratégie de prévention et de lutte contre la maltraitance mise en place par les établissements et services de l’ASE. Il est satisfait également.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 309.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L’amendement n° 29 rectifié ter vise à inclure un recensement du nombre de jeunes suivis par l’ASE au sein du rapport présenté chaque année au conseil départemental. Le nouveau groupement d’intérêt public (GIP) pour la protection de l’enfance, l’adoption et l’accès aux origines personnelles tâchera d’établir un bilan de tout ce qui se passe, en la matière, dans les départements.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 29 rectifié ter.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l’irrecevabilité de l’amendement n° 171 en application de l’article 41 de la Constitution.

Après l’article 5

L’amendement n° 261 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Le Gouvernement propose, au travers de l’amendement n° 354, une définition de la maltraitance. Avis de sagesse – le Gouvernement défendra sa position en séance, et nous en discuterons.

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 354.

Article 6

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L’amendement n° 126 rectifié vise à ouvrir la possibilité d’élaborer plusieurs référentiels d’évaluation des situations d’enfance en danger. J’y suis défavorable : il nous incombe au contraire d’assurer la diffusion la plus large du référentiel commun défini par la Haute Autorité de santé (HAS), qui couvre toutes les situations de maltraitance.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 126 rectifié, de même qu’à l’amendement n° 127 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Actuellement, aucune obligation d’information systématique n’est prévue à l’endroit de toute personne ayant transmis une information préoccupante. Instaurer une obligation d’informer me paraît nécessaire, comme l’a proposé la commission, mais fixer un délai maximal de trois mois me semble un peu hasardeux : le délai de réponse pourra être de huit jours comme il pourra être plus long, selon

les circonstances. Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 74 rectifié, 262 et 327 rectifié bis.

Mme Élisabeth Doineau. – Il est certes toujours arbitraire de fixer un délai, mais dans beaucoup de départements les personnes ayant transmis une information préoccupante ne sont jamais informées des suites données à leur signalement. Cela me paraît la moindre des choses de leur communiquer certains éléments, sans leur dévoiler toute l'affaire – la langue française est assez riche...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Tout dépend de ce que l'on entend par « éléments ». J'ai moi-même souhaité introduire dans le texte cette obligation d'avertir les personnes qui ont signalé des faits préoccupants des suites données à leur signalement. Cela dit, un délai de trois mois ne serait-il pas soit excessif soit limitatif, selon les cas ? Nous en discuterons en séance.

Si l'on constate que, une obligation d'information étant instaurée, certains départements décident de passer outre, il faudra peut-être que nous y mettions bon ordre.

M. René-Paul Savary. – Cela relève peut-être davantage du décret...

Mme Catherine Deroche, présidente. – Obliger sans fixer de délais ? On peut attendre longtemps la réponse...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nous verrons en séance s'il faut préciser davantage.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 74 rectifié, 262 et 327 rectifié bis.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Mme Vérien propose même un délai de trente jours. Avis défavorable. Mais nous pourrons en débattre à nouveau.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 66.

Après l'article 6

Les amendements n^{os} 9 rectifié, 11 rectifié et 12 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 15 rectifié en application de l'article 41 de la Constitution.

Les amendements n^{os} 10 rectifié, 53 et 67 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 7

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 36 rectifié, 64 rectifié *quater*, 150, 163 et 402 visent à ouvrir aux parties la possibilité de demander le recours à une formation collégiale de jugement ; il est préférable de laisser cette possibilité au seul juge.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 36 rectifié, 64 rectifié quater, 150, 163 et 402.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 356 du Gouvernement tend à supprimer les précisions apportées par la commission quant à la composition de la formation collégiale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 356.

Après l'article 7

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 154 et les amendements identiques n^{os} 38 rectifié et 165 visent à ce que les décisions du juge soient exécutées dans les meilleurs délais et qu'à défaut le juge en soit informé. C'est une très bonne idée, mais ils sont satisfaits.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 154, 38 rectifié et 165.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements identiques n^{os} 39 rectifié bis, 65 rectifié quinquies, 155 rectifié et 166 rectifié en application de l'article 41 de la Constitution.

Article 7 bis

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 357 du Gouvernement donne obligation au juge d'entendre seul le mineur capable de discernement et de désigner un administrateur *ad hoc* pour l'enfant non capable de discernement. Nous l'avons modifié selon nos souhaits en adoptant le sous-amendement n° 440. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 357, ainsi sous-amendé.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 158 vise à ce que le juge désigne un avocat pour l'enfant lorsqu'une ordonnance de placement provisoire est prise ou lorsqu'un placement est demandé par l'enfant. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 158, de même qu'aux amendements n^{os} 159 et 202.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 399 de Mme Cohen clarifie l'intention sous-jacente aux dispositions de l'article 7 bis : avis favorable.

Mme Laurence Cohen. – Merci !

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je précise tout de même qu'il deviendra sans objet, comme tous ces amendements en discussion commune, si l'amendement du Gouvernement est adopté…

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 399.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 329 vise à supprimer l'apport de la commission quant à la désignation d'un avocat pour l'enfant sur l'initiative de l'ASE, c'est-à-dire, au bout du compte, du président du conseil départemental.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 329.

Article 8

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements n°s 414, 63 rectifié *quater* et 331 ont pour objet de prévoir la consultation du juge par l'ASE en cas de décision de changement du lieu de placement. Ils sont satisfaits.

Quant aux amendements n°s 316 rectifié et 398, ils visent à remplacer le terme de « placement » par celui d'« accueil ». Ce dernier terme serait en effet beaucoup plus approprié, mais une telle modification nous obligeraient à revoir la rédaction du code de l'action sociale et des familles dans son ensemble.

Pour ce qui est de l'amendement n° 425, la référence proposée ne me paraît ni utile ni opportune : nous avons pris toutes les précautions nécessaires concernant les fratries.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 414, 63 rectifié quater, 331, 316 rectifié, 398 et 425.

Article 9

L'amendement n° 419 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 5 rectifié *bis* vise à permettre le renouvellement du délai de suspension de l'agrément d'un assistant familial. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 5 rectifié bis.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 69 rectifié, 266 et 431 ont pour objet de clarifier la garantie d'une rémunération égale au SMIC pour l'assistant familial dès le premier enfant accueilli. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 69 rectifié, 266 et 431.

Après l'article 9

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 319 rectifié, de même qu'aux amendements n°s 269 et 270.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 271 vise à autoriser la mise en place d'une expérimentation de coordination entre assistants familiaux de différents départements. De tels échanges peuvent déjà avoir lieu : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 271, de même qu'à l'amendement n° 272.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les auteurs des amendements identiques n°s 70 rectifié et 430 proposent que le contrat de travail de l'assistant familial puisse prévoir un week-end de répit mensuel. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 70 rectifié et 430.

Article 10

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 378 rectifié, bien qu'il s'agisse d'une très bonne idée : il est satisfait. Je plaide, en revanche, pour que ces visites inopinées n'aient pas lieu n'importe quand – pas en pleine nuit, par exemple !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 378 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Il est trop difficile de conclure quoi que ce soit d'une enquête de terrain réalisée en vue d'une suspension d'agrément. Avis défavorable à l'amendement n° 377 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 377 rectifié, de même qu'à l'amendement n° 44.

Après l'article 10

M. Bernard Bonne, rapporteur. – La consultation du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (Fijait) obéit à une procédure spécifique ; c'est au président du conseil départemental de demander au préfet, éventuellement, de tels éléments. Avis défavorable à l'amendement n° 45.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 45.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les auteurs de l'amendement n° 68 rectifié souhaitent que le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijais) soit consulté pour l'ensemble des personnes vivant au domicile de l'assistant familial en vue de l'agrément de ce dernier. Nous pourrions demander l'avis du Gouvernement : cette proposition paraît intéressante.

Mme Catherine Deroche, présidente. – C'était l'une des recommandations de la mission d'information sur les violences sexuelles sur mineurs en institutions.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 68 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Le Gouvernement s'apprête à renforcer les contrôles d'antécédents judiciaires. Attendons ! Avis défavorable à l'amendement n° 46.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 46.

Article 11

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je comprends tout à fait l'intention de Mme Cohen, qui ne veut pas que les gens travaillent trop tard ni trop longtemps. Mais dans

quelques cas, en particulier quand l'enfant a 17 ans et quand l'assistant familial, bien qu'atteignant l'âge de la retraite – 65, 66 ans ? –,...

Mme Laurence Cohen. – Vous êtes joueur !

M. Bernard Bonne, rapporteur. – ... souhaite continuer une ou deux années, il me paraît bon qu'on lui en laisse la possibilité.

Dans certains cas particuliers, les enfants ne sont confiés que quelques années. Il faut donner la possibilité à des personnes de 60 ans d'accueillir non pas un tout jeune enfant, mais, par exemple, un mineur non accompagné, pendant trois ou quatre ans. Avis défavorable à l'amendement n° 369.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 369.

M. René-Paul Savary. – *Quid d'un possible cumul emploi-retraite ?*

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Éventuellement, oui.

Après l'article 11

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 344 : la proposition de Mme Rossignol ne me semble pas intéressante.

Il s'agit, compte tenu des difficultés de recrutement des assistants familiaux, d'ouvrir la possibilité, dans certains cas particuliers, d'un cumul entre un accueil familial et un autre emploi – les départements étudieront évidemment chaque dossier au cas par cas. Les assistants familiaux embauchés par des associations peuvent d'ores et déjà bénéficier d'une telle possibilité de cumul.

Mme Élisabeth Doineau. – Cette possibilité n'existe-t-elle pas déjà, par exemple, pour les exploitants agricoles ?

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Oui ; il s'agirait bien de l'élargir encore, aux employeurs publics.

Article 12

M. Bernard Bonne, rapporteur. – La rédaction actuelle prévoit que les priorités pluriannuelles d'action en matière de protection maternelle et infantile (PMI) soient définies conjointement par les départements et par le ministre chargé de la santé ; les amendements identiques n°s 322 et 358 visent à supprimer une telle définition conjointe. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 322 et 358, de même qu'à l'amendement n° 390.

La commission émet un avis favorable à l'amendement de précision rédactionnelle n° 35.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 362 du Gouvernement a pour objet de supprimer l'actualisation quinquennale des normes minimales applicables en matière de protection maternelle et infantile (PMI). Les normes médicales et pédiatriques

changent à longueur de temps ; il faut donc pouvoir les remettre « au goût du jour » tous les cinq ans afin d'éviter de se retrouver avec des prescriptions obsolètes – je pense aux obligations vaccinales par exemple.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 362.

Article 12 bis A

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 130 rectifié bis et 75 rectifié bis.

Article 13

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 190 et 302 font référence au préfet plutôt qu'à l'Etat ; c'est pourtant au niveau national, et non au niveau départemental, que se décide la coordination des politiques de protection de l'enfance avec les autres politiques publiques. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 190 et 302.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les auteurs de l'amendement n° 403, et des amendements identiques n°s 41 rectifié, 160 et 168 souhaitent que des représentants des avocats soient présents au sein du CNPE. Cette demande étant satisfaite, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 403, 41 rectifié, 160 et 168, de même qu'à l'amendement n° 49 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 170 de M. Savary vise à compléter la composition du CNPE en y ajoutant des représentants des organismes de formation. Avis favorable !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 170.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 274 est satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 274.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 161 et 332 souhaitent confier la présidence du CNPE à un membre du collège des personnalités qualifiées. Cette institution est aujourd'hui présidée par le ministre et dispose d'un vice-président. Il convient de ne pas inscrire dans la loi les conditions de nomination du président, ce qui laisse plus de liberté au CNPE.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 161 et 332.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 360 du Gouvernement complète les missions du nouveau GIP d'information et d'orientation sur la recherche des origines. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 360.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je propose de solliciter l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n°s 1 rectifié, 76 rectifié et 131 rectifié, qui visent à inclure un représentant de l'ADF parmi les membres de droit du nouveau GIP, mais, *a priori*, ce point est déjà acté.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 1 rectifié, 76 rectifié et 131 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je propose également de solliciter l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n°s 2 rectifié, 77 rectifié et 132 rectifié, mais, *a priori*, la présidence du GIP par un président de département est elle aussi déjà actée.

En revanche, je suis défavorable à l'amendement n° 417, qui tend à la présidence du GIP par un élu départemental.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 2 rectifié, 77 rectifié et 132 rectifié, et émet un avis défavorable à l'amendement n° 417.

Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 359.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 191 : si l'on propose une expérimentation au profit du préfet et du président du département, ce n'est pas pour rétablir des missions aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE).

De même, je suis défavorable aux amendements identiques n°s 194, 275 et 303.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 191, 194, 275 et 303.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 162 a pour objet le suivi par l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) des conditions de prise en charge des mineurs en danger. Il est satisfait, car l'ONPE sera chargé de recenser les bonnes pratiques. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 162.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 201 est également satisfait. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 201.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 32 rectifié ter, qui est lui aussi satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32 rectifié ter.

Après l'article 13

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 277, qui vise à une clarification des missions du Conseil national pour l'accès aux origines

personnelles (CNAOP) : il faudra préciser qui fait quoi entre le CNAOP et l'Agence française de l'adoption (AFA) au niveau du GIP.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 277.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 192, 213, 276 et 305 sont satisfaits : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 192, 213, 276 et 305.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 429 du Gouvernement tend à préciser le dispositif d'évaluation des établissements sociaux et médico-sociaux. Il ne présente pas de lien avec le texte déposé.

L'amendement n° 429 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié : c'est une très bonne idée, mais la mesure figure déjà dans le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS ».

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié.

Article 13 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 278.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 323 et 364 visent à réduire la durée de l'expérimentation à deux ans, au lieu de cinq. Cela me paraît un peu court. Sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 323 et 364.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 195 souhaite déployer l'expérimentation dans tous les départements. Je crois au contraire qu'il faut attendre un peu. Il faut essayer de pousser les départements à aller dans cette direction, sans les contraindre trop.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 195.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 133 rectifié supprime la coprésidence par le préfet du comité départemental de la protection de l'enfance. Il faut absolument garder cette coprésidence. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 133 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 14 rectifié, qui ajoute des représentants des services du département chargés du handicap dans le comité départemental de la protection de l'enfance.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 14 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements identiques n°s 112, 193, 214 et 308, qui précisent la nature associative des gestionnaires d'établissement participant au comité départemental. Cette précision n'est pas nécessaire.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 112, 193, 214 et 308.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 173, 196 et 384 ajoutent, au sein du comité départemental, des représentants des associations des personnes accueillies en protection de l'enfance. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 173, 196 et 384.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 197, ainsi qu'à l'amendement n° 415.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 111 et 306, ainsi qu'aux amendements n°s 174 et 198.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 320, qui tend à consacrer la possibilité, pour le comité départemental, d'élaborer un projet territorial de protection de l'enfance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 320.

Après l'article 13 bis

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 200 fait évoluer la dénomination des associations représentant les pupilles et anciens pupilles de l'État en « associations de pair-aidance en protection de l'enfance ». Nous nous sommes habitués à l'ancienne appellation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 200.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 321 rectifié *bis* vise à créer un conseil départemental des enfants et des jeunes confiés à la protection de l'enfance. L'idée est intéressante, mais on a déjà du mal à réunir les conseils départementaux... Avis défavorable, pour des questions essentiellement pratiques.

Pour les mêmes raisons, je suis également défavorable aux amendements identiques n°s 199 et 385.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 321 rectifié bis, 199 et 385.

Avant l'article 14

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 420 a pour objet de créer une présomption de désintérêt des parents d'un MNA. J'y suis défavorable, car la délégation de l'autorité parentale au service de l'aide sociale à l'enfance est déjà possible si les parents

sont dans l'impossibilité de l'exercer en tout ou partie, ce qui est le cas pour de nombreux MNA.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 420.

Article 14

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

Article 14 bis

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

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 285 et 375 proposent de rappeler que le juge des enfants peut prononcer une astreinte à l'encontre du département qui ne respecte pas sa décision concernant la reconnaissance d'un jeune comme mineur non accompagné. Cela existe déjà dans la loi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 285 et 375.

Après l'article 14 bis

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 374 : on ne peut pas supprimer la compétence du parquet, qui doit absolument pouvoir se prononcer dans des délais moins longs que le juge.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 374.

Article 15

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 280, 286 et 366 rectifié tendent à supprimer l'article 15, relatif à la généralisation du recours au fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM). Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 280, 286 et 366 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 281 prévoit la compétence exclusive du juge des enfants pour évaluer la minorité d'une personne se déclarant comme MNA. J'y suis défavorable.

Je suis défavorable à l'amendement n° 21 rectifié, qui met en place une évaluation de la minorité fondée sur les documents d'état civil légalisés de l'intéressé.

Je suis également défavorable aux amendements n°s 373 et 292, qui déterminent la durée de l'accueil provisoire du MNA et les conditions de saisine de l'autorité judiciaire.

Je propose d'émettre un avis favorable à l'amendement n° 290, qui garantit un temps de répit au jeune avant l'évaluation de la minorité et de l'isolement.

Avis défavorable à l'amendement n° 367 rectifié, ainsi qu'aux amendements identiques n°s 289 et 335, qui définissent la procédure relative aux documents d'état civil dans la conduite de l'évaluation de la minorité.

Je suis défavorable à l'amendement n° 288, qui vise à supprimer le fichier d'aide à l'évaluation de la minorité, et à l'amendement n° 42 rectifié, qui tend à supprimer le recours obligatoire à ce fichier.

Je suis défavorable aux amendements identiques n°s 279 et 334, qui conditionnent la présentation du jeune à la préfecture pour consultation du fichier AEM à l'absence de présentation de documents d'état civil valables par le jeune, ainsi qu'à l'amendement n° 418, qui la conditionne à l'existence d'un doute sur la minorité.

L'amendement n° 43 supprime la possibilité de recourir aux tests osseux. Même si ces derniers ne sont pas extraordinairement fiables, il faut les conserver tant que l'on n'a rien trouvé de mieux. Avis défavorable.

Je suis défavorable à l'amendement n° 50 rectifié, qui permet au président du conseil départemental de solliciter le préfet afin de mettre en place un examen anticipé du titre de séjour.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 281, 21 rectifié, 373, 292, 367 rectifié, 289, 335, 288, 42 rectifié, 279, 334, 418, 43 et 50 rectifié.

Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 290.

Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 221 rectifié.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 340 rectifié bis prévoit une obligation de procéder à la scolarisation du jeune se présentant comme MNA. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 340 rectifié bis.

Elle émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 291 et 336.

Après l'article 15

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 368 rectifié bis.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 18 rectifié bis : ce ne peut être le président du département qui évalue les MNA.

L'amendement n° 371 rectifié bis consiste en une demande de rapport : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18 rectifié bis, ainsi qu'à l'amendement n° 371 rectifié bis.

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

Les amendements n°s 23 rectifié, 361 et 293 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 15 bis

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 295, qui assouplit les conditions d'octroi d'une carte de séjour à la majorité des MNA, lesquelles sont déjà assouplies.

Je suis également défavorable à l'amendement n° 222 rectifié *bis*, qui supprime la condition d'âge avant lequel le jeune doit avoir été confié à l'ASE pour obtenir une carte de séjour « vie privée et familiale ».

De même, j'émet un avis défavorable à l'amendement n° 223 rectifié *bis*, qui supprime le caractère exceptionnel de la délivrance d'une « carte de séjour salarié » au MNA et la possibilité de délivrer une « carte travailleur temporaire ».

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 295, 222 rectifié bis et 223 rectifié bis.

Après l'article 15 bis

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 372 rectifié et les amendements identiques n°s 114 et 215 rectifié consistent en des demandes de rapport.

L'amendement n° 372 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 114 et 215 rectifié.

Après l'article 16

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements n°s 282, 283, 284 et 338 tendent à des demandes de rapport : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 282, 283, 284 et 338.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er} bis			
Maintien du versement de l'allocation de rentrée scolaire au titre des enfants suivis par l'ASE et résidant au domicile des parents			
M. BONNE	432	Clarification rédactionnelle	Adopté
Article 3			
Encadrement des types de structures pouvant accueillir des mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance			
M. BONNE	433	Coordination	Adopté

M. BONNE	434	Coordination	Adopté
Article 3 bis D Garantie d'un accompagnement aux jeunes en difficulté sortant de l'ASE			
M. BONNE	435	Rédactionnel	Adopté
Article 6 Formaliser par un référentiel national l'évaluation des informations préoccupantes			
M. BONNE	436	Coordination	Adopté
Article 7 bis Désignation par le juge d'un avocat pour l'enfant capable de discernement			
M. BONNE	437	Maintien de la possibilité pour le département de demander la désignation d'un avocat pour le mineur	Adopté
Article 12 bis A Expérimentation des « maisons de l'enfant et de la famille »			
M. BONNE	438	Rédactionnel	Adopté
Article 13 Regroupement des instances nationales de protection de l'enfance			
M. BONNE	439	Suppression de la présence de parlementaires au CNPE	Adopté
M. BONNE	440	Rédactionnel	Adopté

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION**TABLEAU DES AVIS**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er} Placement auprès d'un membre de la famille ou d'un tiers de confiance			
Mme COHEN	392	Suppression des cas d'urgence excluant l'évaluation obligatoire de l'option d'accueil chez un tiers digne de confiance	Défavorable
Mme PONCET MONGE	136	Audition obligatoire de l'enfant, même s'il n'est pas capable de discernement, avant toute décision du juge visant à le confier à un tiers digne de confiance	Défavorable
M. CHASSEING	182	Audition obligatoire de l'enfant, même s'il n'est pas capable de discernement, avant toute décision du juge visant à le confier à un tiers digne de confiance	Défavorable
Mme MEUNIER	224	Audition obligatoire de l'enfant, même s'il n'est pas capable de discernement, avant toute décision du juge visant à le confier à un tiers digne de confiance	Défavorable

Mme Nathalie DELATTRE	296	Audition obligatoire de l'enfant, même s'il n'est pas capable de discernement, avant toute décision du juge visant à le confier à un tiers digne de confiance	Défavorable
Mme COHEN	383	Audition obligatoire de l'enfant, même s'il n'est pas capable de discernement, avant toute décision du juge visant à le confier à un tiers digne de confiance	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	225	Caducité de la décision du juge si elle n'est pas suivie de l'évaluation de l'option d'accueil chez un tiers au bout de trois mois	Défavorable
Mme BILLON	54 rect. <i>sexies</i>	Informier la personne physique à qui l'enfant est confié de la possibilité d'obtenir un accompagnement éducatif	Défavorable
M. REQUIER	404	Informier la personne physique à qui l'enfant est confié de la possibilité d'obtenir un accompagnement éducatif	Défavorable
M. IACOVELLI	324 rect. <i>bis</i>	Informier la personne physique à qui l'enfant est confié de la possibilité d'obtenir un accompagnement éducatif	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er} bis			
M. REICHARDT	16 rect. <i>bis</i>	Versement sur décision du juge d'une part des allocations familiales dues au titre d'un enfant placé à la Caisse des dépôts et consignation pour son versement au mineur lorsqu'il atteint sa majorité	Défavorable
M. CAPUS	51 rect. <i>bis</i>	Maintien partiel du versement des allocations familiales à la famille lorsqu'un enfant est confié au service d'aide sociale à l'enfance	Défavorable
Article 2 Conditions de délégation des attributs de l'autorité parentale			
M. IACOVELLI	175	Suppression de la durée d'un an renouvelable de l'autorisation faite au service gardien de l'enfant d'accomplir des actes non usuels	Défavorable
M. IACOVELLI	339	Détermination par décret de la liste des actes usuels pouvant être automatiquement délégués	Défavorable
Mme PONCET MONGE	138 rect.	Circonscription du transfert de prérogatives parentales au service gardien de l'enfant pour les MNA et saisine du juge par le mineur aux fins de délégation de l'autorité parentale	Défavorable
Mme BILLON	55 rect. <i>quater</i>	Circonscription du transfert de prérogatives parentales au service gardien de l'enfant pour les MNA	Défavorable
Mme BILLON	57 rect. <i>sexies</i>	Saisine du juge par le mineur en assistance éducative aux fins de délégation de l'autorité parentale	Défavorable
M. REQUIER	412 rect.	Saisine du juge par le mineur en assistance éducative aux fins de délégation de l'autorité parentale	Défavorable

Article additionnel après l'article 2			
Mme ROSSIGNOL	226	Rapport relatif au déploiement des centres parentaux	Défavorable
Article 2 bis Encadrement de la dévolution de l'exercice de l'autorité parentale au parent survivant			
Le Gouvernement	347 rect.	Suppression de la dévolution automatique de l'autorité parentale au parent survivant qui ne l'exerçait pas	Défavorable
Le Gouvernement	348	Maintien du caractère exceptionnel de la décision du juge aux affaires familiales de confier l'enfant à un tiers	Défavorable
Article additionnel après l'article 2 bis			
Mme Valérie BOYER	7 rect.	Suspension de l'exercice de l'autorité parentale et du droit de visite et d'hébergement du parent poursuivi ou condamné pour coups et blessures sur l'autre parent	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BONNEAU	98 rect.	Suspension de l'exercice de l'autorité parentale et du droit de visite et d'hébergement du parent poursuivi ou condamné pour un crime ou délit incestueux	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme JACQUES	135 rect.	Modalités de suspension de l'exercice de l'autorité parentale et du droit de visite et d'hébergement du parent poursuivi ou condamné pour des crimes commis sur l'autre parent	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Valérie BOYER	6 rect.	Prise en compte des violences conjugales dans la détermination de l'exercice de l'autorité parentale, du droit de visite et d'hébergement des parents, de la résidence de l'enfance ainsi que de l'information de l'autre parent en cas de déménagement	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Valérie BOYER	8 rect.	Pénalisation du fait de laisser un mineur assister à des violences conjugales	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. RAPIN	121	Retrait de l'autorité parentale du parent condamné pour des crimes ou délits commis sur la personne de l'autre parent ou du mineur ainsi que suspension du droit de visite et d'hébergement en cas d'infraction incestueuse	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BONNEAU	99 rect.	Retrait total de l'autorité parentale en cas d'atteinte sexuelle incestueuse sauf décision contraire motivée de la juridiction	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BONNEAU	101 rect.	Suspension du droit de visite et d'hébergement des enfants chez le parent mis en examen pour une atteinte sexuelle incestueuse	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BONNEAU	100 rect.	Interdiction du droit d'hébergement de toute la fratrie et obligation d'une médiation pour l'exercice du droit de visite des frères et sœurs de la victime à l'encontre du parent s'étant vu retirer son autorité parentale	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Mme DURANTON	118	Définition des peines associées à des infractions commises sur un mineur de quinze ans par un de ses ascendants ou par une personne ayant autorité sur lui	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 2 ter Prise en charge des fratries dans un même lieu d'accueil			
Mme MEUNIER	227	Prise en compte de l'intérêt des frères et sœurs de l'enfant dans l'accueil des fratries au titre d'une mesure d'assistance éducative	Défavorable
Article additionnel après l'article 2 ter			
Mme SOLLOGOUB	48 rect. bis	Prise en considération du souhait de l'enfant victime de violences familiales de ne pas être mise en présence de ses parents	Défavorable
Article additionnel après l'article 2 quater			
Mme DURANTON	115	Extension des cas de suspension de l'exercice de l'autorité parentale du parent auteur de violences conjugales	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme BILLON	206 rect. ter	Extension des cas de suspension de l'exercice de l'autorité parentale du parent auteur de violences conjugales	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme DURANTON	116	Suspension de l'exercice de l'autorité parentale du parent condamné même non définitivement pour violences conjugales	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme DURANTON	117	Suspension de l'exercice l'autorité parentale du parent auteur de violences conjugales et attribution de cet exercice au parent victime	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 2 quinquies (Supprimé) Possibilité de confier à la victime de violences conjugales l'exercice de l'autorité parentale pendant la durée de l'ordonnance de protection			
Mme ROSSIGNOL	228	Possibilité donnée au juge dans le cadre d'une ordonnance de protection d'examiner la suspension de l'autorité parentale de l'auteur des violences jusqu'à ce que le juge ait statué sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale	Défavorable
Mme COHEN	393	Rétablissement de la faculté donnée au juge dans le cadre d'une ordonnance de protection de ne pouvoir confier l'exercice de l'autorité parentale qu'au parent victime	Défavorable
Article additionnel après l'article 2 quinquies (Supprimé)			
Mme ROSSIGNOL	230	Précision sur le critère du danger ouvrant la possibilité de mettre en place une ordonnance de protection	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	231	Dissimulation de l'adresse dans le cadre d'une ordonnance de protection	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	229	Allongement de 6 à 12 mois de la durée de l'ordonnance de protection	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Mme ROSSIGNOL	235	Extension à certains délits de la suspension de l'autorité parentale du parent auteur de violences conjugales	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	233	Extension de la durée de suspension de l'autorité parentale du parent auteur de violences conjugales	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	343	Suspension de l'exercice de l'autorité parentale du parent condamné même non définitivement pour violences conjugales	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme BILLON	56 rect. <i>quater</i>	Ouverture de la saisine du juge des tutelles à la requête du mineur	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. REQUIER	411	Ouverture de la saisine du juge des tutelles à la requête du mineur.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	234	Demande de rapport sur le nombre de décisions de retrait total ou partiel de l'exercice de l'autorité parentale pour les parents auteurs de violences conjugales	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	232	Demande de rapport sur la prise en charge par l'ASE des enfants suite au meurtre d'un parent par l'autre parent	Défavorable
Article 3 Encadrement des types de structures pouvant accueillir des mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance			
Mme DOINEAU	71 rect.	Suppression du recours dérogatoire aux structures « jeunesse et sport » pour l'accueil de mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance	Défavorable
Mme PONCET MONGE	139	Suppression du recours dérogatoire aux structures « jeunesse et sport » pour l'accueil de mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance	Défavorable
M. IACOVELLI	325	Suppression du recours dérogatoire aux structures « jeunesse et sport » pour l'accueil de mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance	Défavorable
Mme COHEN	365	Suppression du recours dérogatoire aux structures « jeunesse et sport » pour l'accueil de mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance	Défavorable
M. REQUIER	405	Suppression du recours dérogatoire aux structures « jeunesse et sport » pour l'accueil de mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance	Défavorable
Mme MEUNIER	236	Interdiction d'accueil en structures « jeunesse et sport » applicable au bout de six mois	Défavorable
M. REQUIER	406	Réduction à un mois maximum de l'accueil exceptionnel dans des structures « jeunesse et sport »	Défavorable
Mme LÉTARD	216 rect.	Exclusion de l'accueil en structure « jeunesse et sports » de mineurs pour qui la maison départementale des personnes handicapées a rendu une décision d'orientation vers un établissement spécialisé	Défavorable

M. REQUIER	416	Sanctions en cas de non-respect des interdictions d'accueil de certaines structures	Défavorable
Mme BILLON	58 rect. <i>quinquies</i>	Réduction à un an, au lieu de deux ans, de l'application de l'interdiction d'accueil à l'hôtel	Défavorable
M. IACOVELLI	172	Réduction à un an, au lieu de deux ans, de l'application de l'interdiction d'accueil à l'hôtel	Défavorable
Le Gouvernement	349	Réduction à un an, au lieu de deux ans, de l'application de l'interdiction d'accueil à l'hôtel	Défavorable
M. REQUIER	407	Réduction à un an, au lieu de deux ans, de l'application de l'interdiction d'accueil à l'hôtel	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	25 rect. <i>ter</i>	Réduction à un treize mois, au lieu de vingt-quatre, de l'application de l'interdiction d'accueil à l'hôtel	Défavorable
M. IACOVELLI	310 rect.	Encadrement par décret des conditions d'accueil des mineurs dans des hôtels ou structures « jeunesse et sport » avant leur interdiction ou leur encadrement au bout de deux ans	Favorable
Mme COHEN	394	Réduction du délai de transition pour le passage du régime de la déclaration au régime de l'autorisation pour les établissements de l'ASE	Défavorable
Article additionnel après l'article 3			
Mme SOLLOGOUB	47 rect.	Interdiction de l'accueil à l'hôtel avec dérogation possible pour les MNA	Défavorable
M. CHASSEING	183	Définition par décret de conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement des établissements et services de l'ASE	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	298	Définition par décret de conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement des établissements et services de l'ASE	Défavorable
Mme BONFANTI-DOSSAT	346 rect.	Détermination par convention des règles de tarification des lieux de vie et d'accueil	Défavorable
Mme LE HOUEROU	427	Détermination par convention des règles de tarification des lieux de vie et d'accueil	Défavorable
Le Gouvernement	363	Possibilité pour les gestionnaires d'établissements de l'ASE de conclure un contrat d'objectifs et de moyens avec l'autorité de tutelle	Favorable
Article 3 bis B			
Parrainage des enfants pris en charge par l'aide sociale à l'enfance			
Le Gouvernement	350	Proposition systématique à l'enfant de bénéficier d'un parrainage ou d'un mentorat	Favorable
Mme PRÉVILLE	103	Suppression du contrôle des parrains et marraines ainsi que du décret et de la charte encadrant le parrainage	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	300	Suppression du contrôle des parrains et marraines ainsi que du décret et de la charte encadrant le parrainage	Défavorable

Article additionnel après l'article 3 bis B			
Mme PONCET MONGE	294	Mobilisation de la société civile autour de l'enfance protégée et développement des relations de parrainage	Défavorable
Article 3 bis C (Supprimé) Droit de visite des parlementaires dans les structures de la protection de l'enfance			
Mme PONCET MONGE	140 rect.	Rétablissement du droit de visite des parlementaires dans les établissements de l'aide sociale à l'enfance	Défavorable
M. IACOVELLI	337	Rétablissement du droit de visite des parlementaires dans les établissements de l'aide sociale à l'enfance	Défavorable
Mme COHEN	396	Rétablissement du droit de visite des parlementaires dans les établissements de l'aide sociale à l'enfance	Défavorable
Article 3 bis D Garantie d'un accompagnement aux jeunes en difficulté sortant de l'ASE			
M. IACOVELLI	33	Ajout de la mission de la protection de l'enfance de favoriser l'insertion sociale et professionnelle de l'enfant	Défavorable
Le Gouvernement	428 rect.	Précisions relative à l'accompagnement des jeunes majeurs	Favorable
Mme BILLON	59 rect. quinquies	Suppression du caractère temporaire de la prise en charge du jeune majeur confié à l'ASE avant ses 18 ans	Défavorable
Mme PONCET MONGE	143	Suppression du caractère temporaire de la prise en charge du jeune majeur confié à l'ASE avant ses 18 ans	Défavorable
Mme MEUNIER	238	Suppression du caractère temporaire de la prise en charge du jeune majeur confié à l'ASE avant ses 18 ans	Défavorable
M. IACOVELLI	311	Suppression du caractère temporaire de la prise en charge du jeune majeur confié à l'ASE avant ses 18 ans	Défavorable
Mme COHEN	386	Suppression du caractère temporaire de la prise en charge du jeune majeur confié à l'ASE avant ses 18 ans	Défavorable
M. REQUIER	408	Suppression du caractère temporaire de la prise en charge du jeune majeur confié à l'ASE avant ses 18 ans	Défavorable
Mme BILLON	60 rect. quinquies	Garantie d'une prise en charge d'au moins six mois du jeune majeur confié à l'ASE avant ses 18 ans	Défavorable
Mme MEUNIER	239	Garantie d'une prise en charge d'au moins six mois du jeune majeur confié à l'ASE avant ses 18 ans	Défavorable
M. REQUIER	409	Garantie d'une prise en charge d'au moins six mois du jeune majeur confié à l'ASE avant ses 18 ans	Défavorable

Mme MEUNIER	242	Précision relative à l'accord du jeune majeur pour son accompagnement	Défavorable
Mme DOINEAU	72 rect.	Suppression de la condition d'accueil à l'ASE avant la majorité pour bénéficier d'un accompagnement obligatoire par le département pour les jeunes éligibles	Défavorable
Mme PONCET MONGE	142	Suppression de la condition d'accueil à l'ASE avant la majorité pour bénéficier d'un accompagnement obligatoire par le département pour les jeunes éligibles	Défavorable
Mme COHEN	387	Suppression de la condition d'accueil à l'ASE avant la majorité pour bénéficier d'un accompagnement obligatoire par le département pour les jeunes éligibles	Défavorable
M. REQUIER	426	Suppression de la condition d'accueil à l'ASE avant la majorité pour bénéficier d'un accompagnement obligatoire par le département pour les jeunes éligibles	Défavorable
Mme COHEN	388	Maintien de la faculté pour le conseil départemental de proposer une prise en charge temporaire aux jeunes majeurs n'ayant pas été confiés à l'aide sociale à l'enfance avant leur majorité.	Défavorable
Mme Mélanie VOGEL	205 rect. <i>bis</i>	Ouverture de l'accompagnement à l'ASE aux jeunes majeurs discriminés en raison de leur orientation sexuelle ou de leur genre	Défavorable
M. IACOVELLI	313 rect.	Correction rédactionnelle	Défavorable
Article additionnel après l'article 3 bis D			
Mme COHEN	370	Demande de rapport sur la systématisation de l'accompagnement par l'ASE jusqu'aux vingt et un ans du jeune	Défavorable
Article 3 bis E (Supprimé) Formalisation d'une coordination de parcours de soins dans le cadre du projet pour l'enfant			
M. IACOVELLI	176	Formalisation du parcours de soins dans le cadre du projet pour l'enfant	Défavorable
Mme MEUNIER	243	Formalisation du parcours de soins dans le cadre du projet pour l'enfant	Défavorable
Article 3 bis F (Supprimé) Bilan pédiatrique, psychique et social au sein du rapport sur la situation de l'enfant			
M. IACOVELLI	177	Bilan pédiatrique, psychique et social de l'enfant au sein du rapport transmis au juge des enfants	Défavorable
Article additionnel après l'article 3 bis F (Supprimé)			
Mme DURANTON	120 rect.	Extension du délai pour interjeter appel des décisions du juge des enfants	Défavorable

Article 3 bis G Mesure d'assistance éducative en milieu ouvert intensifiée ou renforcée			
Mme PONCET MONGE	144	Suppression de la limitation à six mois renouvelables de la durée d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert renforcée	Défavorable
M. IACOVELLI	178	Suppression de la limitation à six mois renouvelables de la durée d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert renforcée	Défavorable
M. REQUIER	413	Suppression de la limitation à six mois renouvelables de la durée d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert renforcée	Défavorable
Article 3 bis H Possibilité pour le juge de proposer une médiation familiale			
Le Gouvernement	351	Suppression de l'information par le juge aux parents des mesures d'aide éducative dont ils pourraient bénéficier dans un cadre administratif.	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	244	Conditionner la mise en place par le juge d'une médiation familiale à l'audition séparée des parents et de chacun des enfants	Défavorable
Article additionnel après l'article 3 bis H			
Mme PRÉVILLE	104	Désignation de référents pour la coordination entre les services de l'aide sociale à l'enfance et ceux des maisons départementales des personnes handicapées	Défavorable
Mme PONCET MONGE	145	Désignation de référents pour la coordination entre les services de l'aide sociale à l'enfance et ceux des maisons départementales des personnes handicapées	Défavorable
M. CHASSEING	185	Désignation de référents pour la coordination entre les services de l'aide sociale à l'enfance et ceux des maisons départementales des personnes handicapées	Défavorable
M. KERN	208 rect.	Désignation de référents pour la coordination entre les services de l'aide sociale à l'enfance et ceux des maisons départementales des personnes handicapées	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	301	Désignation de référents pour la coordination entre les services de l'aide sociale à l'enfance et ceux des maisons départementales des personnes handicapées	Défavorable
Article 3 bis I (Supprimé) Attribution prioritaire d'un logement social aux jeunes majeurs suivis par l'aide sociale à l'enfance			
Mme PONCET MONGE	146	Rétablissement de l'attribution prioritaire d'un logement social aux jeunes majeurs ayant été suivis par l'ASE	Défavorable

M. IACOVELLI	179 rect.	Rétablissement de l'attribution prioritaire d'un logement social aux jeunes majeurs ayant été suivi par l'ASE	Défavorable
Mme MEUNIER	245	Rétablissement de l'attribution prioritaire d'un logement social aux jeunes majeurs ayant été suivi par l'ASE	Défavorable
Mme COHEN	397	Rétablissement de l'attribution prioritaire d'un logement social aux jeunes majeurs ayant été suivi par l'ASE	Défavorable
Mme LÉTARD	218 rect.	Rétablissement de l'attribution prioritaire d'un logement social aux jeunes majeurs ayant été suivi par l'ASE	Défavorable
Le Gouvernement	352	Rétablissement de l'attribution prioritaire d'un logement social aux jeunes majeurs ayant été suivi par l'ASE	Défavorable
Article 3 ter Entretien de préparation à l'autonomie du mineur de l'ASE			
Mme MEUNIER	246	Organisation de l'entretien de préparation à l'autonomie au plus vite lorsque l'enfant est confié après ses 17 ans	Défavorable
Mme COHEN	379	Information du mineur lors de l'entretien des mesures prises par l'ASE pour le soutenir jusqu'à ses 25 ans	Défavorable
M. CHASSEING	186	Précision rédactionnelle sur les objectifs de l'entretien de préparation à l'autonomie du jeune à l'ASE	Favorable
M. KERN	209 rect.	Précision rédactionnelle sur les objectifs de l'entretien de préparation à l'autonomie du jeune à l'ASE	Favorable
Mme MEUNIER	257	Précision rédactionnelle sur les objectifs de l'entretien de préparation à l'autonomie du jeune à l'ASE	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	304	Précision rédactionnelle sur les objectifs de l'entretien de préparation à l'autonomie du jeune à l'ASE	Favorable
Article 3 quater Désignation d'une personne de confiance et entretien de suivi du jeune majeur anciennement confié à l'aide sociale à l'enfance			
Mme MEUNIER	247	Accompagnement du jeune sortis de l'ASE en difficulté dans la recherche de solutions alternatives lors de l'entretien	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	248	Mise en place d'une sensibilisation des personnes de confiance aux droits des enfants notamment protégés	Défavorable
Article additionnel après l'article 3 quater			
Mme MÉLOT	203 rect.	Introduction d'une garantie d'une vie quotidienne et d'une scolarité sans stigmatisation ni harcèlement pour les enfants de l'ASE	Défavorable

Mme MÉLOT	204 rect.	Mise en place d'un accompagnement systémique de la famille de l'enfant durant sa protection et après son retour en famille	Défavorable
Mme COHEN	389 rect.	Précisions relatives à l'accomplissement des missions de l'ASE sans violences physiques ou psychologiques exercées sur l'enfant	Défavorable
M. IACOVELLI	318 rect. <i>bis</i>	Précision tendant à ce que le service contrôle la qualité des conditions d'accueil des enfants placés	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	27 rect. <i>ter</i>	Faculté accordée aux départements de prendre en charge à l'ASE ou d'accompagner par des mesures d'aide à domicile des majeurs âgés de 21 à 25 ans	Défavorable
Mme PONCET MONGE	147	Faculté accordée aux départements de prendre en charge à l'ASE ou d'accompagner par des mesures d'aide à domicile des majeurs âgés de 21 à 25 ans	Défavorable
M. IACOVELLI	326	Faculté accordée aux départements de prendre en charge à l'ASE ou d'accompagner par des mesures d'aide à domicile des majeurs âgés de 21 à 25 ans	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	28 rect. <i>ter</i>	Faculté accordée aux départements de prendre en charge à l'ASE des majeurs âgés de 21 à 25 ans	Défavorable
Mme DOINEAU	180 rect. <i>bis</i>	Accompagnement dans la consultation de leurs dossiers des jeunes confiés ou anciennement confiés à l'ASE	Favorable

Article additionnel avant l'article 4

Mme ROSSIGNOL	250	Criminalisation de la prostitution des mineurs	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	251	Répression de la prostitution des mineurs par la qualification d'agression sexuelle toute atteinte sexuelle d'un majeur sur un mineur en échange d'une rémunération	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme BILLON	17 rect. <i>nonies</i>	Codification de la disposition selon laquelle tout mineur qui se livre à la prostitution est un mineur en danger	Favorable
Mme ROSSIGNOL	253	Codification de la disposition selon laquelle tout mineur qui se livre à la prostitution est un mineur en danger	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	254	Dérogation au secret professionnel pour le signalement de mineurs se livrant à la prostitution	Défavorable
Mme MEUNIER	345	Absence de poursuite en cas de levée du secret professionnel dans les conditions prévues à l'article L. 226-14 du code pénal	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Le Gouvernement	355 rect.	Mission assignée à l'ASE de soutenir les mineurs qui se livrent à la prostitution	Défavorable
Mme MEUNIER	249	Remise d'un rapport au Parlement sur la prostitution des mineurs non accompagnés	Défavorable

Mme ROSSIGNOL	252	Remise d'un rapport au Parlement sur la coopération entre les acteurs de prévention de la prostitution des mineurs	Défavorable
Article 4 Contrôle des antécédents judiciaires du personnel du secteur social et médico-social			
Le Gouvernement	353	Clarification des incapacités d'exercer une activité professionnelle ou bénévole dans le secteur social et médico-social du fait de condamnation pour crime ou certains délits	Favorable
M. PLA	152	Contrôle des antécédents judiciaires pour l'encadrement de mineurs dans des activités sportives	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. IACOVELLI	315 rect.	Fixation d'un intervalle de trois ans pour les contrôles réguliers des antécédents judiciaires	Défavorable
Mme COHEN	401	Fixation d'un intervalle trois ans maximum pour les contrôles réguliers des antécédents judiciaires	Défavorable
M. CHASSEING	187	Contrôles des antécédents judiciaires par l'intermédiaire du parquet	Défavorable
M. KERN	210 rect.	Contrôles des antécédents judiciaires par l'intermédiaire du parquet	Défavorable
Mme MEUNIER	255	Contrôles des antécédents judiciaires par l'intermédiaire du parquet	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	307	Contrôles des antécédents judiciaires par l'intermédiaire du parquet	Défavorable
Article 5 Formalisation de la prévention et de la lutte contre la maltraitance dans les établissements sociaux et médico-sociaux			
Mme ROSSIGNOL	260	Mention de la lutte contre les violences faites aux enfants, y compris sexuelles dans l'objet du plan de lutte contre les maltraitances des établissements sociaux et médico-sociaux	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	258	Avis du Défenseur des droits sur le décret fixant le contenu du plan de lutte contre la maltraitance mis en œuvre dans chaque établissement social et médico-social	Défavorable
Mme MEUNIER	256	Adaptation des informations des politiques de lutte contre la maltraitance dans les établissements dans un langage approprié à l'âge et aux capacités des personnes accueillies	Défavorable
Mme MEUNIER	259	Pris en compte de la santé globale des enfants protégés dans les schémas d'organisation sociale et médico-sociale	Défavorable
Mme MÉLOT	309	Plan de lutte contre la prostitution des mineurs au sein de la stratégie de prévention et de lutte contre la maltraitance mise en place par les établissements et services de l'aide sociale à l'enfance	Défavorable

Mme PAOLI-GAGIN	29 rect. <i>ter</i>	Publication du nombre de jeunes suivis pas l'ASE au sein du rapport présenté au conseil départemental recensant les événements indésirables graves.	Défavorable
M. PLA	171	Mise en place dans les halls des établissements scolaires de boîtes aux lettres pour la libre expression des élèves victimes de violences	Défavorable
Article additionnel après l'article 5			
Mme MEUNIER	261	Prévention des violences dans le système éducatif et dans toutes les institutions accueillant des mineurs	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Le Gouvernement	354	Définition de la maltraitance dans la loi	Sagesse
Article 6 Formaliser par un référentiel national l'évaluation des informations préoccupantes			
M. CAPUS	126 rect.	Possibilité d'élaborer plusieurs référentiels d'évaluation des situations d'enfance en danger	Défavorable
M. CAPUS	127 rect.	Associer les départements à l'élaboration du référentiel sur l'évaluation des informations préoccupantes	Défavorable
Mme DOINEAU	74 rect.	Délai maximal de trois mois pour informer l'auteur d'une information préoccupante des suites qui ont été données à sa transmission	Défavorable
Mme MEUNIER	262	Délai maximal de trois mois pour informer l'auteur d'une information préoccupante des suites qui ont été données à sa transmission	Défavorable
M. IACOVELLI	327 rect. <i>bis</i>	Délai maximal de trois mois pour informer l'auteur d'une information préoccupante des suites qui ont été données à sa transmission	Défavorable
Mme VÉRIEN	66 rect.	Délai maximal de trente jours pour informer l'auteur d'une information préoccupante des suites qui ont été données à sa transmission	Défavorable
Article additionnel après l'article 6			
Mme Valérie BOYER	9 rect.	Conservation de prélèvements après une IVG à des fins de preuve dans le cadre d'une procédure pour agression sexuelle	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Valérie BOYER	11 rect.	Remise d'une charte de l'intégrité génitale de la femme aux femmes enceintes ayant subi une mutilation sexuelle	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Valérie BOYER	12 rect.	Informations sur les mutilations sexuelles dans le carnet de santé	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MOUILLER	15 rect.	Mention dans le carnet de santé du numéro d'appel téléphonique « enfance en danger »	Défavorable
Mme Valérie BOYER	10 rect.	Création d'un certificat de non excision pour mineures en cas de risque de mutilation sexuelle	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme CAZEBONNE	53	Répression de la provocation à l'exercice par des mineurs de sévices sur des animaux	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Mme VÉRIEN	67 rect.	Dérogation obligatoire au secret professionnel pour informer les autorités de privations, de mauvais traitements ou d'agressions ou atteintes sexuelles infligés à un mineur ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
------------	----------	---	--

Article 7
Recours à une formation collégiale de jugement en matière d'assistance éducative

M. FAVREAU	36 rect. <i>quater</i>	Recours à une formation collégiale de jugement en assistance éducative à la demande du juge ou des parties	Défavorable
Mme BILLON	64 rect. <i>quinquies</i>	Recours à une formation collégiale de jugement en assistance éducative à la demande du juge ou des parties	Défavorable
Mme PONCET MONGE	150	Recours à une formation collégiale de jugement en assistance éducative à la demande du juge ou des parties	Défavorable
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	163 rect.	Recours à une formation collégiale de jugement en assistance éducative à la demande du juge ou des parties	Défavorable
M. REQUIER	402	Recours à une formation collégiale de jugement en assistance éducative à la demande du juge ou des parties	Défavorable
Le Gouvernement	356	Suppression des précisions quant à la composition de la formation collégiale	Défavorable

Article additionnel après l'article 7

Mme PONCET MONGE	154	Exécution des décisions du juge dans les meilleurs délais et information du juge en cas d'inexécution	Défavorable
M. FAVREAU	38 rect. <i>ter</i>	Exécution des décisions du juge dans les meilleurs délais et information du juge en cas d'inexécution	Défavorable
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	165 rect. <i>bis</i>	Exécution des décisions du juge dans les meilleurs délais et information du juge en cas d'inexécution	Défavorable
M. FAVREAU	39 rect. <i>quater</i>	Précision des dispositions applicables au juge des enfants dans la procédure d'assistance éducative concernant la durée d'évaluation de la situation du mineur	Défavorable
Mme BILLON	65 rect. <i>sexies</i>	Précision des dispositions applicables au juge des enfants dans la procédure d'assistance éducative concernant la durée d'évaluation de la situation du mineur	Défavorable
Mme PONCET MONGE	155 rect.	Précision des dispositions applicables au juge des enfants dans la procédure d'assistance éducative concernant la durée d'évaluation de la situation du mineur	Défavorable
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	166 rect. <i>ter</i>	Précision des dispositions applicables au juge des enfants dans la procédure d'assistance éducative concernant la durée d'évaluation de la situation du mineur	Défavorable

Article 7 bis Désignation par le juge d'un avocat pour l'enfant capable de discernement			
Le Gouvernement	357	Obligation pour le juge d'entendre seul le mineur capable de discernement et désignation d'un administrateur <i>ad hoc</i> pour l'enfant non capable de discernement	Favorable
Mme PONCET MONGE	158	Désignation par le juge d'un avocat pour l'enfant lorsqu'une ordonnance de placement provisoire et prise ou lorsqu'un placement est demandé par l'enfant	Défavorable
Mme PONCET MONGE	159	Clarification rédactionnelle de l'article	Défavorable
Mme MÉLOT	202	Information du mineur de son droit à être assisté par un avocat	Défavorable
Mme COHEN	399	Caractère obligatoire de la désignation de l'avocat lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige	Favorable
M. IACOVELLI	329	Suppression de l'initiative de l'ASE pour la désignation d'un avocat pour le mineur et désignation d'un avocat pour le mineur lors du renouvellement d'une demande de placement	Défavorable
Article 8 Renforcement de l'information du juge			
M. REQUIER	414	Consultation du juge par l'ASE en cas de décision de changement du lieu de placement	Défavorable
Mme BILLON	63 rect. <i>quinquies</i>	Consultation et avis du juge en cas de décision de l'ASE de changement du lieu de placement	Défavorable
M. IACOVELLI	331	Consultation et avis du juge en cas de décision de l'ASE de changement du lieu de placement	Défavorable
M. IACOVELLI	316 rect.	Remplacement du terme de placement par celui d'accueil	Défavorable
Mme COHEN	398	Remplacement du terme de placement par celui d'accueil	Défavorable
M. REQUIER	425	Référence à l'article 375-7 du code civil pour la justification donnée par l'ASE de séparer une fratrie	Défavorable
Article 9 Harmoniser et revaloriser les rémunérations des assistants familiaux			
M. REQUIER	419	Possibilité pour les assistants maternels de fixer à leur demande le nombre maximal d'enfants pouvant être accueillis	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme PUISSAT	5 rect. <i>bis</i>	Possibilité de renouveler une fois le délai de suspension de l'agrément d'un assistant familial	Favorable
M. MOUILLER	69 rect.	Clarification d'une garantie de rémunération égale au Smic dès le premier enfant accueilli par l'assistant familial	Favorable
Mme MEUNIER	266	Clarification d'une garantie de rémunération égale au Smic dès le premier enfant accueilli par l'assistant familial	Favorable

Le Gouvernement	431	Clarification d'une garantie de rémunération égale au Smic dès le premier enfant accueilli par l'assistant familial	Favorable
Article additionnel après l'article 9			
M. IACOVELLI	319 rect.	Précisions relatives au stage préparatoire à l'accueil d'enfants à destination des assistants familiaux	Défavorable
Mme MEUNIER	269	Précisions relatives au contrat d'accueil annexé au contrat de travail de l'assistant familial	Défavorable
Mme MEUNIER	270	Précisions relative à l'intégration de l'assistant familial au sein des professionnels médicaux et judiciaires et à son information sur le dossier des enfants	Défavorable
Mme MEUNIER	271	Expérimentation de coordinations et de groupes de paroles réguliers entre assistants familiaux	Défavorable
Mme MEUNIER	272	Expérimentation relative aux formations à destination des assistants familiaux	Défavorable
Mme DOINEAU	70 rect.	Possibilité pour le contrat de travail de l'assistant familial de prévoir un week-end de répit mensuel	Favorable
Le Gouvernement	430	Possibilité pour le contrat de travail de l'assistant familial de prévoir un week-end de répit mensuel	Favorable
Article 10 Gestion des agréments des assistants familiaux			
Mme COHEN	378 rect.	Instauration de visites régulières et inopinées au domicile de l'assistant familial par les services départementaux	Défavorable
Mme COHEN	377 rect.	Réalisation d'une enquête de terrain préalablement à une suspension d'agrément des assistants familiaux	Défavorable
M. SAURY	44 rect.	Définition à un an du délai d'opposabilité des retraits d'agrément d'assistants familiaux	Défavorable
Article additionnel après l'article 10			
M. SAURY	45 rect.	Consultation du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes par les présidents de conseil départemental pour les décisions d'agrément des assistants familiaux et maternels	Défavorable
Mme VÉRIEN	68 rect. <i>bis</i>	Consultation du FIJAISV pour l'ensemble des personnes vivant au domicile de l'assistant familial en vue de son agrément	Avis du Gouvernement
M. SAURY	46 rect.	Consultation directe du fichier judiciaire des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (FIJAISV) par les présidents de conseil départemental pour les décisions d'agrément des assistants familiaux	Défavorable
Article 11 Limite d'âge des assistants familiaux			
Mme COHEN	369	Suppression de l'article relatif à la limite d'âge des assistants familiaux	Défavorable

Article additionnel après l'article 11			
Mme ROSSIGNOL	344 rect.	Possibilité pour les assistants familiaux employés par des personnes morales de droit public d'exercer une autre activité professionnelle	Avis du Gouvernement
Article 12 Réforme de la protection maternelle et infantile			
M. IACOVELLI	322	Suppression de la définition conjointe par les départements et le ministre chargé de la santé des priorités pluriannuelles d'action en matière de PMI	Défavorable
Le Gouvernement	358	Suppression de la définition conjointe par les départements et le ministre chargé de la santé des priorités pluriannuelles d'action en matière de PMI	Défavorable
Mme COHEN	390	Ajout du président de la caisse nationale de l'assurance maladie dans la définition des priorités d'action en matière de PMI	Défavorable
M. IACOVELLI	35	Précision rédactionnelle relative à la politique de prévention des handicaps de l'enfant	Favorable
Le Gouvernement	362	Suppression de l'actualisation quinquennale des normes minimales en matière de PMI et précision relative à ces normes	Défavorable
Article 12 bis A Expérimentation des « maisons de l'enfant et de la famille »			
M. CAPUS	130 rect. <i>bis</i>	Prévision d'un rapport d'évaluation de l'expérimentation remis par le Gouvernement aux départements et au Parlement	Défavorable
Mme DOINEAU	75 rect. <i>ter</i>	Prévision d'un rapport d'évaluation de l'expérimentation remis au Gouvernement et aux départements	Défavorable
Article 13 Regroupement des instances nationales de protection de l'enfance			
M. CHASSEING	190	Référence au préfet de département plutôt qu'à l'Etat pour la coordination des politiques de protection de l'enfance avec les autres politiques publiques	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	302	Référence au préfet de département plutôt qu'à l'Etat pour la coordination des politiques de protection de l'enfance avec les autres politiques publiques	Défavorable
M. REQUIER	403	Présence de représentants des avocats au sein du CNPE	Défavorable
M. FAVREAU	41 rect. <i>quater</i>	Présence de représentants des avocats au sein du CNPE	Défavorable
Mme PONCET MONGE	160	Présence de représentants des avocats au sein du CNPE	Défavorable
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	168 rect.	Présence de représentants des avocats au sein du CNPE	Défavorable

Mme SOLLOGOUB	49 rect.	Présence de représentants des avocats et du Défenseur des droits au sein du CNPE	Défavorable
M. SAVARY	170	Ajout de représentants d'organismes de formation au sein du CNPE	Favorable
Mme MEUNIER	274	Ajout de représentants d'associations d'assistants familiaux dans le CNPE	Défavorable
Mme PONCET MONGE	161	Présidence du CNPE par un membre du collège des personnalités qualifiées	Défavorable
M. IACOVELLI	332	Présidence du CNPE par un membre du collège des personnalités qualifiées	Défavorable
Le Gouvernement	360	Mission du nouveau GIP d'information et d'orientation sur la recherche des origines	Favorable
M. SAVARY	1 rect.	Représentant de l'ADF parmi les membres de droit du nouveau GIP	Avis du Gouvernement
Mme DOINEAU	76 rect. <i>bis</i>	Représentant de l'ADF parmi les membres de droit du nouveau GIP	Avis du Gouvernement
M. CAPUS	131 rect.	Représentant de l'ADF parmi les membres de droit du nouveau GIP	Avis du Gouvernement
M. SAVARY	2 rect.	Présidence du GIP par un président de département	Avis du Gouvernement
Mme DOINEAU	77 rect. <i>bis</i>	Présidence du GIP par un président de département	Avis du Gouvernement
M. CAPUS	132 rect.	Présidence du GIP par un président de département	Avis du Gouvernement
M. REQUIER	417	Présidence du GIP par un élu départemental	Défavorable
Le Gouvernement	359	Compétence donnée à l'agence française de l'adoption pour gérer la base de données nationale des agréments	Favorable
M. CHASSEING	191	Rétablissement de la mission assignée aux ODPE d'organiser une gouvernance territoriale	Défavorable
Mme PONCET MONGE	194	Rétablissement de la mission assignée aux ODPE d'organiser une gouvernance territoriale	Défavorable
Mme MEUNIER	275	Rétablissement de la mission assignée aux ODPE d'organiser une gouvernance territoriale	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	303	Rétablissement de la mission assignée aux ODPE d'organiser une gouvernance territoriale	Défavorable
Mme PONCET MONGE	162	Suivi par l'ONPE des conditions de prise en charge des mineurs en danger	Défavorable
Mme MÉLOT	201	Élaboration par l'ONPE d'un référentiel sur le rôle du référent de l'aide sociale à l'enfance	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	32 rect. <i>ter</i>	Suivi par l'ONPE du référentiel national d'évaluation des situations de danger	Défavorable
Article additionnel après l'article 13			
Mme MEUNIER	277	Clarification des missions du CNAOP	Défavorable
M. CHASSEING	192	Suivi par les ODPE de l'adéquation entre les besoins identifiés au titre de la protection de l'enfance et l'offre disponible	Défavorable

M. KERN	213 rect.	Suivi par les ODPE de l'adéquation entre les besoins identifiés au titre de la protection de l'enfance et l'offre disponible	Défavorable
Mme MEUNIER	276	Suivi par les ODPE de l'adéquation entre les besoins identifiés au titre de la protection de l'enfance et l'offre disponible	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	305	Suivi par les ODPE de l'adéquation entre les besoins identifiés au titre de la protection de l'enfance et l'offre disponible	Défavorable
Le Gouvernement	429	Précision du dispositif d'évaluation des établissements sociaux et médico-sociaux	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Jean-Baptiste BLANC	3 rect.	Transfert des directeurs des établissements de l'aide sociale à l'enfance de la fonction publique hospitalière vers la fonction publique territoriale	Défavorable

Article 13 bis
Expérimentation d'une gouvernance territoriale partagée entre l'État et le département pour la protection de l'enfance

Mme MEUNIER	278	Suppression de l'article	Défavorable
M. IACOVELLI	323	Réduction à deux ans de la durée de l'expérimentation	Sagesse
Le Gouvernement	364	Réduction à deux ans de la durée de l'expérimentation	Sagesse
Mme PONCET MONGE	195	Mise en place de l'expérimentation dans tous les départements	Défavorable
M. CAPUS	133 rect.	Suppression de la coprésidence par le préfet du comité départemental de la protection de l'enfance	Défavorable
M. MOUILLER	14 rect.	Ajout de représentants des services du département chargés du handicap dans le comité départemental de la protection de l'enfance	Favorable
Mme PRÉVILLE	112	Précision sur la nature associative des gestionnaires d'établissements participant au comité départemental	Défavorable
M. CHASSEING	193	Précision sur la nature associative des gestionnaires d'établissements participant au comité départemental	Défavorable
M. KERN	214 rect.	Précision sur la nature associative des gestionnaires d'établissements participant au comité départemental	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	308	Précision sur la nature associative des gestionnaires d'établissements participant au comité départemental	Défavorable
M. IACOVELLI	173	Ajout au sein du comité départemental de représentants des associations des personnes accueillies en protection de l'enfance	Défavorable
Mme PONCET MONGE	196	Ajout au sein du comité départemental de représentants des associations des personnes accueillies en protection de l'enfance	Défavorable

Mme COHEN	384	Ajout au sein du comité départemental de représentants des associations des personnes accueillies en protection de l'enfance	Défavorable
Mme PONCET MONGE	197	Participation de personnes bénéficiant ou ayant bénéficié d'un placement au sein du comité départemental de protection de l'enfance	Défavorable
M. REQUIER	415	Participation de personnes bénéficiant ou ayant bénéficié d'un placement au sein du comité départemental de protection de l'enfance	Défavorable
Mme PRÉVILLE	111	Suppression de la mission attribuée au comité de coordonner les politiques publiques du département en matière de protection de l'enfance	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	306	Suppression de la mission attribuée au comité de coordonner les politiques publiques du département en matière de protection de l'enfance	Défavorable
M. IACOVELLI	174	Présentation par le comité départemental d'un bilan annuel	Défavorable
Mme PONCET MONGE	198	Présentation par le comité départemental d'un bilan annuel	Défavorable
M. IACOVELLI	320	Possibilité pour le comité départemental d'élaborer un projet territorial de protection de l'enfance	Défavorable
Article additionnel après l'article 13 bis			
Mme PONCET MONGE	200	Evolution de la dénomination des associations représentant les pupilles et anciens pupilles de l'Etat	Défavorable
M. IACOVELLI	321 rect. <i>bis</i>	Création d'un conseil départemental des enfants et des jeunes confiés à la protection de l'enfance	Défavorable
Mme PONCET MONGE	199	Création d'un conseil départemental des enfants et des jeunes confiés à la protection de l'enfance	Défavorable
Mme COHEN	385	Création d'un conseil départemental des enfants et des jeunes confiés à la protection de l'enfance	Défavorable
Article additionnel avant l'article 14			
M. REQUIER	420	Présomption de désintérêt des parents d'un mineur non accompagné	Défavorable
Article 14 Révision de la répartition territoriale des mineurs non accompagnés			
M. KAROUTCHI	19 rect.	Clarification rédactionnelle	Défavorable
Article 14 bis Interdiction de la réévaluation d'un mineur non accompagné orienté par décision judiciaire			
M. KAROUTCHI	20 rect.	Clarification rédactionnelle	Défavorable
Mme PONCET MONGE	285	Possibilité pour le juge des enfants de prononcer une astreinte à l'encontre du département qui ne respecte pas sa décision	Défavorable

Mme COHEN	375	Possibilité pour le juge des enfants de prononcer une astreinte à l'encontre du département qui ne respecte pas sa décision	Défavorable
Article additionnel après l'article 14 bis			
Mme COHEN	374	Suppression de la saisine du parquet par le président du conseil départemental pour l'orientation du MNA	Défavorable
Article 15 Généralisation de la saisine du préfet afin d'appuyer l'évaluation de la situation de la personne se déclarant mineur non accompagné			
Mme MEUNIER	280	Suppression de l'article relatif à la généralisation du recours au fichier AEM	Défavorable
Mme PONCET MONGE	286	Suppression de l'article relatif à la généralisation du recours au fichier AEM	Défavorable
Mme COHEN	366 rect.	Suppression de l'article relatif à la généralisation du recours au fichier AEM	Défavorable
Mme MEUNIER	281	Compétence exclusive du juge des enfants pour évaluer la minorité d'une personne se déclarant comme MNA	Défavorable
M. KAROUTCHI	21 rect.	Mise en place d'une évaluation de la minorité fondée sur les documents d'état civil légalisés de l'intéressé	Défavorable
Mme COHEN	373	Détermination de la durée de l'accueil provisoire du MNA et conditions de saisine de l'autorité judiciaire	Défavorable
Mme PONCET MONGE	292	Détermination de la durée de l'accueil provisoire du MNA et conditions de saisine de l'autorité judiciaire	Défavorable
Mme PONCET MONGE	290	Garantie d'un temps de répit au jeune avant l'évaluation de la minorité et de l'isolement	Favorable
Mme COHEN	367 rect.	Suppression du fichier d'aide à l'évaluation de la minorité	Défavorable
Mme PONCET MONGE	289	Procédure relative aux documents d'état civil dans la conduite de l'évaluation de la minorité	Défavorable
M. IACOVELLI	335	Procédure relative aux documents d'état civil dans la conduite de l'évaluation de la minorité	Défavorable
Mme PONCET MONGE	288	Suppression du fichier d'aide à l'évaluation de la minorité	Défavorable
M. FAVREAU	42 rect. <i>ter</i>	Suppression du recours obligatoire au fichier d'aide à l'évaluation de la minorité	Défavorable
Mme MEUNIER	279	Conditionnement de la présentation du jeune à la préfecture pour consultation du fichier AEM à l'absence de présentation de documents d'état civil valables par le jeune	Défavorable
M. IACOVELLI	334	Conditionnement de la présentation du jeune à la préfecture pour consultation du fichier AEM à l'absence de présentation de documents d'état civil valables par le jeune	Défavorable

M. REQUIER	418	Conditionnement de la présentation du jeune à la préfecture pour consultation du fichier AEM à l'existence d'un doute sur la minorité	Défavorable
M. FAVREAU	43 rect. <i>bis</i>	Suppression de la possibilité de recourir aux tests osseux	Défavorable
Mme SOLLOGOUB	50 rect.	Sollicitation du préfet par le président du conseil départemental pour mettre en place un examen anticipé du titre de séjour	Défavorable
Mme LÉTARD	221 rect.	Exercice de l'autorité parentale par le président du conseil départemental sur la personne se déclarant MNA le temps de l'évaluation	Défavorable
M. IACOVELLI	340 rect. <i>bis</i>	Obligation de procéder à la scolarisation du jeune se présentant comme MNA	Défavorable
Mme PONCET MONGE	291	Interdiction du recours aux tests osseux pour déterminer l'âge d'un MNA	Défavorable
M. IACOVELLI	336	Interdiction du recours aux tests osseux pour déterminer l'âge d'un MNA	Défavorable
Article additionnel après l'article 15			
Mme COHEN	368 rect. <i>bis</i>	Interdiction du recours aux tests osseux pour déterminer l'âge d'un MNA	Défavorable
M. KAROUTCHI	18 rect. <i>bis</i>	Reconnaissance de la compétence du président du conseil départemental pour l'évaluation des MNA et de la présomption de la minorité	Défavorable
Mme COHEN	371 rect. <i>bis</i>	Demande de rapport sur l'inscription dans la loi de la présomption de la minorité	Défavorable
M. KAROUTCHI	22 rect.	Recours à l'expertise du président du conseil départemental par le juge en cas de doute sur la minorité	Défavorable
M. KAROUTCHI	23 rect.	Possibilité pour le juge de saisir le président du conseil départemental afin de procéder à l'évaluation de la minorité d'une personne se déclarant mineure	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Le Gouvernement	361	Précisions relatives aux conditions d'ouverture de la tutelle	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme PONCET MONGE	293	Exclusion du placement en zone d'attente ou en rétention de l'étranger se déclarant mineur, l'étranger accompagné d'un mineur ou une femme enceinte	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 15 bis			
Clarifier les conditions d'accès au séjour des mineurs non accompagnés confiés à des tiers dignes de confiance			
Mme PONCET MONGE	295	Assouplissement des conditions d'octroi d'une carte de séjour à la majorité des MNA	Défavorable
Mme LÉTARD	222 rect. <i>bis</i>	Suppression de la condition d'âge avant lequel le jeune doit avoir été confié à l'ASE pour obtenir une carte de séjour « vie privée et familiale »	Défavorable

Mme LÉTARD	223 rect. <i>bis</i>	Suppression du caractère exceptionnel de la délivrance d'une carte de séjour « salarié » au MNA et suppression de la possibilité de délivrer une carte « travailleur temporaire »	Défavorable
Article additionnel après l'article 15 bis			
Mme COHEN	372 rect.	Demande de rapport relative à la renégociation des accords du Touquet concernant les mineurs non accompagnés	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme PRÉVILLE	114	Demande de rapport sur la désignation systématique d'un administrateur <i>ad hoc</i> pour tout MNA	Défavorable
M. KERN	215 rect. <i>bis</i>	Demande de rapport sur la désignation systématique d'un administrateur <i>ad hoc</i> pour tout MNA	Défavorable
Article additionnel après l'article 16			
Mme MEUNIER	282	Rapport du Gouvernement au Parlement sur la pénurie des familles d'accueil	Défavorable
Mme MEUNIER	283	Rapport du Gouvernement remis au Parlement sur les conséquences d'un signalement sur la rémunération des assistants familiaux	Défavorable
Mme LE HOUEROU	284	Rapport du Gouvernement remis au Parlement sur le financement des lieux de vie et d'accueil	Défavorable
M. IACOVELLI	338	Rapport du Gouvernement remis au Parlement sur l'opportunité de rendre l'assistance d'un avocat systématique pour les mineurs faisant l'objet d'une procédure d'assistance éducative	Défavorable

La réunion est close à 10 h 55.

Mercredi 15 décembre 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales,
Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques,
M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, M. Claude Raynal, président de la commission des finances et
M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois -

La réunion est ouverte à 9 h 5.

Sécurité d'acheminement des communications d'urgence – Examen du rapport d'information

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous sommes réunis pour examiner le rapport d'une mission de contrôle réunissant plusieurs commissions, dont je salue les présidents. Nous entendrons leurs rapporteurs : Jean-Michel Houllegatte pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Patrick Kanner pour la commission des lois, Patrick Chaize pour la commission des affaires économiques, Marie-Pierre Richer pour la commission des affaires sociales et Jean Pierre Vogel pour la commission des finances.

Comme vous le savez, une panne sur le réseau d'Orange, le 2 juin dernier, a fortement perturbé les communications d'urgence, causant la mort de quatre personnes. Cette mission a procédé à l'audition de Didier Vidal, administrateur interministériel des communications électroniques de défense, de Stéphane Richard, alors PDG d'Orange, et de Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi).

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales. – Le 2 juin dernier, une panne massive sur le réseau de l'opérateur Orange a fait obstacle à l'acheminement de 10 000 communications d'urgence ayant, vraisemblablement, causé la mort d'au moins quatre personnes.

Devant les risques vitaux que font courir de telles pannes, le Sénat a souhaité prendre toute la mesure du dysfonctionnement survenu en instituant la présente mission d'information composée de MM. Jean-Pierre Vogel et Patrick Chaize, de M. Jean-Michel Houllegatte et moi-même, respectivement nommés par les commissions des finances, des affaires économiques, du développement durable et des affaires sociales. La commission des lois a nommé Mme Françoise Dumont et MM. Loïc Hervé et Patrick Kanner, tous trois rapporteurs de la loi du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, dite loi « Matras », dont l'article 17 modifie les obligations à la charge des opérateurs en matière d'acheminement des communications d'urgence.

Afin d'établir la lumière sur les faits survenus, la mission a procédé aux auditions de Didier Vidal, administrateur interministériel des communications électroniques de défense, de Stéphane Richard, alors PDG d'Orange, et de Guillaume Poupard, directeur général de l'Anssi. Par ailleurs, l'Anssi a publié, le 19 juillet dernier, un rapport sur la panne du 2 juin, en lien avec l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales, le commissariat aux communications électroniques de défense et le conseil général de l'économie.

Ces auditions et la lecture de ce rapport ont été particulièrement instructives : les communications d'urgence sont certes soumises à un régime juridique spécial, mais sont transmises *via* une technologie relativement classique qui n'est pas distincte de celle qui est utilisée pour les appels ordinaires.

Le code des postes et des communications électroniques (CPCE) les définit comme des communications entre un utilisateur final et le centre de réception des communications d'urgence, dont le but est de demander et de recevoir des secours d'urgence de la part des services d'urgence qui sont chargés de la sauvegarde des vies humaines, des interventions de police, de la lutte contre l'incendie et de l'urgence sociale, comme le précise le même code.

En France, les numéros d'urgence sont relativement nombreux : on n'en compte pas moins de 13. Certains sont connus de tous, tels que le 17, le 15 ou le 18, mais d'autres le sont moins, comme le 114 permettant l'accès des services d'urgence aux personnes à déficience auditive ou le 191 pour les urgences aéronautiques.

Les obligations des opérateurs en matière de communications d'urgence sont prévues à l'article 33-1 du CPCE, qui a connu de nombreuses modifications en un temps relativement limité. Il prévoyait initialement des obligations en lien avec « *les conditions de*

permanence, de qualité, de disponibilité, de sécurité et d'intégrité du réseau et du service qui incluent des obligations de notification à l'autorité compétente des incidents de sécurité ayant eu un impact significatif sur leur fonctionnement » ainsi que « l'acheminement gratuit des communications d'urgence ».

Toutefois, cet article a été réécrit par l'ordonnance du 26 mai 2021 transposant la directive du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen. Dans la rédaction issue de cette transposition par ordonnance, seul un critère de gratuité de l'acheminement des communications d'urgence a été retenu et il n'est plus fait mention des conditions de permanence, de qualité, de disponibilité et d'intégrité du réseau. Cet article a ensuite été modifié par la loi « Matras » à la suite de la panne.

M. Jean-Michel Houllegatte, rapporteur au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – D'un point de vue technique, ces treize numéros d'urgence formulés sous forme courte, tels que le 17, le 18 ou le 15 sont, en réalité, convertis en un numéro long, à dix chiffres, attribué au centre de traitement de l'appel d'urgence correspondant le plus proche géographiquement du lieu d'émission de l'appel.

Ainsi, une victime souhaitant joindre les pompiers à la suite d'un accident se produisant à Bordeaux verra son appel au 18 transmis, en réalité, au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Gironde *via* un numéro à dix chiffres à plusieurs égards semblable au numéro attribué à un particulier par un opérateur.

La transmission des appels passés par le biais des numéros d'urgence est assurée grâce à différentes technologies, et 85 % d'entre eux sont utilisés par des centres qui ont un raccordement en RTC, c'est-à-dire *via* le réseau téléphonique commuté qui assure historiquement le service de téléphonie par un réseau « cuivre ».

L'acheminement de la grande majorité des communications d'urgence par le réseau « cuivre », dont l'opérateur historique est Orange, présente des fragilités. La première est inhérente à la phase de transition de ce réseau, qui permet le raccordement de la téléphonie fixe, vers les réseaux en VoIP, qui assurent notamment l'accès à une offre internet à haut débit.

L'année 2021 constitue une année historique de croisement des courbes : le nombre d'abonnés utilisant les réseaux de fibre optique a dépassé le nombre d'abonnés utilisant le réseau « cuivre ». Dans une perspective de mutation technologique et d'amélioration de la connectivité sur notre territoire, un plan stratégique d'extinction progressive du réseau cuivre à l'horizon de 2030 a été mis en place par l'opérateur. Des tests sont réalisés actuellement dans certaines zones.

Dans son rapport d'information relatif à l'examen des crédits dédiés au numérique et aux télécommunications du projet de loi de finances (PLF) pour 2022, la commission des affaires économiques insistait sur le fait que l'extinction progressive du réseau cuivre et les investissements réalisés dans le déploiement des réseaux de fibre optique ne devaient pas se traduire par un désengagement de l'opérateur en matière de qualité de service et d'entretien des réseaux pour les très nombreux abonnés dont la connexion dépend encore du réseau « cuivre ».

Rapporteur pour avis de ces crédits, j'ai également insisté sur l'importance de l'entretien du réseau « cuivre » ; des injonctions pourraient être adressées à Orange pour rappeler que le réseau « cuivre » a toute son utilité et qu'il est important de continuer à s'y intéresser.

Au regard de l'importance des enjeux, le Gouvernement a annoncé un « plan Cuivre » en mai dernier, qui précise les engagements supplémentaires qui doivent être pris par Orange, notamment le maintien d'un investissement annuel à hauteur de 500 millions d'euros pour l'entretien du réseau sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, ce « plan Cuivre », tout comme le plan stratégique d'extinction du réseau « cuivre » d'Orange, ne semble pas contenir de dispositions spécifiques relatives aux centres de traitement des appels d'urgence et à la transition de leur raccordement du réseau cuivre vers les réseaux en VoIP.

Des engagements spécifiques et supplémentaires doivent être pris afin que les interventions sur le réseau « cuivre » ne conduisent pas de nouveau à des dysfonctionnements significatifs dans l'acheminement des appels d'urgence. Ces préoccupations sont accentuées dans les territoires ruraux dans lesquels on constate des difficultés d'accès géographique aux soins – du fait d'un éloignement de l'offre médicale – et un temps d'intervention des services de secours en moyenne plus élevé qu'en zone urbaine. Il faut absolument leur éviter la double peine en y ajoutant des difficultés à contacter les services d'urgence.

La seconde fragilité est liée à la période suivant l'extinction du réseau cuivre puisque la multiplication des opérateurs qui vont émerger sur le réseau risque de diluer leur responsabilité en cas de panne. Dans cette perspective, nous appelons à une clarification du régime de responsabilité.

M. Patrick Kanner, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. – Je parlerai également au nom de mes collègues rapporteurs Françoise Dumont et Loïc Hervé, qui n'ont pu être présents aujourd'hui.

Le rapport de l'Anssi du 19 juillet 2021 a pu établir une chronologie très précise des événements qui corrobore les explications fournies par le PDG d'Orange quant à la source de la panne. La panne a été initiée à 16 heures par une opération de maintenance sur les équipements de VoIP d'Orange, à Lille, à laquelle a fait suite une modification de configuration de l'ensemble des *call servers* d'Orange permettant l'interconnexion entre les réseaux IP et le RTC.

Selon ce même rapport, cette modification de configuration a très rapidement entraîné « *une hausse des échecs de communications vers les numéros des services d'urgence* » sur le réseau Bouygues Télécom, une « *chute soudaine* » des appels entrants auprès du SAMU du Nord ainsi que des difficultés rencontrées par le SAMU de Paris et par la brigade des sapeurs-pompiers de Paris. Seize minutes après les modifications de configuration ayant engendré la panne, les services techniques d'Orange ont identifié le problème et mobilisé des experts en interne. Toutefois, le rapport souligne une « *insuffisante réactivité* ».

En effet, à partir de l'identification du problème intervenue à 17 heures, il aura, par exemple, fallu à Orange : plus d'une heure pour effectuer un signalement interne faisant état du fait que les services d'urgence d'Île-de-France, du Grand Est et du département du

Nord étaient injoignables ; près de deux heures pour signaler cet incident majeur au Centre opérationnel interministériel des crises ; près de trois heures pour organiser la première réunion de la cellule de crise interne à Orange ; près de quatre heures pour établir un premier contact avec un autre opérateur pour signaler un dysfonctionnement sans préciser l'impact particulier sur les numéros d'urgence et dix-sept heures trente pour organiser la première réunion avec les opérateurs tiers.

De leur côté, les différents services d'urgence concernés ont fait part d'une grande réactivité que nous tenons à saluer en diffusant, notamment, des numéros de contournement à dix chiffres permettant de les contacter.

Particulièrement touchés par la panne, plusieurs SAMU ont fait preuve d'efficacité et d'initiative. C'est notamment le cas des SAMU du Nord et d'Île-de-France, qui ont été parmi les premiers services d'urgence concernés et qui ont rapidement relayé l'information à l'association nationale des SAMU-Urgences de France, afin de mettre en place une cellule de crise informelle. Cette association a joué un rôle clé dans la remontée d'informations.

En outre, le SAMU du Nord a très rapidement contribué à diffuser un numéro à dix chiffres, y consacrant jusqu'à dix postes dans le cadre de sa cellule de crise, qui sera, par la suite, mis à profit pour réceptionner les appels à destination du SDIS du Nord et à destination du 17. Les numéros à dix chiffres des SAMU de chaque département seront finalement diffusés à la population par le ministère de la santé *via* son site internet et les agences régionales de santé (ARS). Ils ont aussi été relayés par les médias en continu.

Malgré les efforts fournis, à leur niveau, par les services d'urgence concernés, la panne a conduit à ce que 10 000 appels d'urgence n'aient pu aboutir, selon l'estimation fournie par Stéphane Richard.

Les conséquences ont été lourdes puisque quatre décès ont été attribués à cette panne par le ministère de l'intérieur. Au-delà de ce chiffre, il semble particulièrement difficile, à l'heure actuelle, d'établir avec certitude les conséquences réelles de cette panne tant elles peuvent être multiples, notamment en matière de perte de chance pour les victimes n'ayant pas réussi à joindre un service d'urgence ou l'ayant joint après plusieurs tentatives rendues infructueuses par la panne.

M. Patrick Chaize, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques. – La panne du 2 juin 2021 a fait l'objet de plusieurs mesures d'enquête et d'évaluation visant à en analyser les causes et les conséquences afin d'en prévenir les apparitions futures. Ainsi, l'opérateur Orange a, de lui-même, mis en place un audit interne « sans délai », comme nous l'indiquait son PDG, Stéphane Richard.

Le rapport d'évaluation le plus complet sur la panne est le rapport de l'Anssi du 19 juillet dernier. Nous saluons la qualité de ce document qui aboutit à une série de recommandations opérationnelles.

Sa recommandation « *Clarifier et renforcer les obligations de service public qui s'imposent à l'acheminement des services d'urgence* » s'est déjà partiellement traduite par la modification des dispositions législatives applicables aux opérateurs en matière d'appels d'urgence. En effet, l'article 17 de la loi « Matras » réintroduit une obligation de continuité de

l'acheminement des communications d'urgence, obligation qui avait été récemment supprimée.

Cette évolution législative est à mettre en perspective avec les évolutions réglementaires récentes prises dans le cadre de la transposition de la directive européenne du 11 décembre 2018. Ces deux étapes marquent donc un premier pas dans la mise en œuvre de la recommandation du rapport précité.

Toutefois, ces avancées concernent les dispositions générales applicables aux opérateurs de télécommunications, mais pas leurs obligations de service public. En effet, cette directive européenne ne considère pas que l'acheminement des communications d'urgence fasse partie des obligations du service universel des communications électroniques.

La portée d'une obligation générale applicable aux opérateurs est moindre que celle d'une obligation de service public.

L'état actuel du droit, ainsi que la panne massive intervenue sur les réseaux d'Orange, nous conduit à nous interroger sur l'avenir du service universel des communications électroniques. Depuis la fin de l'année 2020, le Gouvernement n'a toujours pas désigné de nouveau prestataire pour assurer ce service universel. Nous appelons donc à la mise en œuvre rapide d'une nouvelle procédure de désignation du prestataire de service universel avec des obligations renforcées en matière d'acheminement des communications d'urgence renvoyant *a minima* aux dispositions de l'article L. 33-1 du CPCE, qui consacre une obligation générale de continuité de l'acheminement des communications d'urgence.

Comme de coutume, le Sénat veillera à ce que le décret d'application prévu par l'article 17 de la loi « Matras » soit publié dans des délais raisonnables et qu'il respecte tant la lettre de la loi que la volonté du législateur.

Nous veillerons également à utiliser nos prérogatives en matière de contrôle pour nous assurer que le Gouvernement favorise l'émergence de solutions technologiques permettant d'améliorer la fiabilité des transmissions des appels d'urgence, comme le recommande le rapport du 19 juillet.

En tant que parlementaires, nous veillerons à contribuer à une réflexion d'ensemble sur l'avenir du secteur des télécommunications. Cette panne souligne l'ampleur des défis à relever dans ce secteur. Ces défis sont nombreux, liés et interconnectés : ils ne devraient pas être examinés séparément. Pour les années à venir, c'est d'une stratégie globale dont nous avons besoin.

S'interroger sur les raisons de la panne du 2 juin dernier, c'est poser la question des obligations de service public des opérateurs et de l'avenir du service universel des communications électroniques.

S'interroger sur ce service universel, c'est poser la question de la transition technologique du réseau « cuivre » vers les réseaux fibre pour garantir un accès internet haut débit sur l'ensemble du territoire.

Cette transition ne doit laisser personne de côté, la qualité de service doit être assurée jusqu'au dernier mètre et jusqu'au dernier abonné.

Nous voulons que le plan Cuivre du Gouvernement et que les engagements pris sur ce sujet par Orange intègrent des dispositions spécifiques relatives à la transmission des appels d'urgence et au raccordement des centres de traitement de ces appels.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur au nom de la commission des finances. – Il convient de développer de nouvelles possibilités d'informer les populations en cas de panne des numéros d'urgence. Les développements de mon rapport de 2017 sur le volet mobile du système d'alerte et d'information des populations (SAIP) et l'intérêt pour la technologie de *Cell Broadcast* sont de nouveau d'actualité.

Il convient de prédefinir les moyens alternatifs par le biais desquels les services de secours pourraient être contactés en cas de panne des numéros d'appel d'urgence. À ce titre, la mission d'information appelle à une réflexion profonde ouverte à l'ensemble des technologies disponibles.

Enfin, nous tenons à formuler une mise en garde des plus solennelles : alors que la panne du 2 juin a permis de prendre conscience des enjeux vitaux de la transmission des appels d'urgence, nous attirons l'attention sur un autre risque majeur qui concerne le traitement de ces appels d'urgence par les services d'incendie et de secours.

Ces appels sont traités par des SDIS *via* des systèmes, les systèmes de gestion des alertes et de gestion opérationnelle (SGA-SGO), qui leur permettent, en temps réel, d'identifier, de localiser et de mobiliser les moyens humains et matériels dont ils disposent pour répondre à une alerte donnée. Ces systèmes sont véritablement la moelle épinière des services d'incendie et de secours et de leur capacité opérationnelle.

Or, certains SGA-SGO, devenus particulièrement obsolètes, ne sont plus mis à jour par leurs éditeurs et certains systèmes anciens ne proposent pas les fonctionnalités récentes telles que la géolocalisation des appels d'urgence.

C'est la raison pour laquelle le projet NexSIS 18-112 a été initié en 2016. Il est porté par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), dont notre collègue Françoise Dumont a été présidente, afin d'offrir aux SDIS qui le souhaitent une solution permettant le remplacement de leurs SGA-SGO.

Sept services d'information et de secours devaient initialement voir leurs SGA-SGO actuels remplacés par le système NexSIS en 2021, puis quatorze services d'incendie et de secours supplémentaires ainsi que la brigade des sapeurs-pompiers de Paris en 2022. Cependant, le conseil d'administration de l'ANSC du 7 juillet 2021 a révélé que le calendrier initial ne pourrait être tenu.

Ce retard fait craindre des pannes lourdes des SGA-SGO obsolètes ne pouvant être remplacés dans les temps. De telles pannes auraient des conséquences dramatiques dans les départements concernés, sans aucune commune mesure avec la panne des numéros d'appels d'urgence connue le 2 juin dernier.

Ce retard n'est pas imputable aux équipes de l'ANSC dont nous tenons à souligner l'excellence du travail et l'exemplarité de l'engagement. Mais elles ne suffisent pas à compenser le manque de moyens affectés par l'État à cette agence que le Sénat n'a cessé de souligner : d'abord dans mon rapport d'information « *NexSIS 18-112 : un projet de mutualisation des systèmes d'information des SDIS* », dont l'intérêt sur les plans économique et

opérationnel doit être garanti », puis dans les rapports que Françoise Dumont et moi-même avons commis sur les crédits affectés à la sécurité civile lors du dernier PLF.

J'ai souligné que le plafond d'emplois de l'ANSC a été maintenu à 12 équivalents temps plein travaillé (ETPT) dans le PLF pour 2022, malgré les demandes de moyens humains supplémentaires formulées par l'agence. Françoise Dumont a, elle, dénoncé la faiblesse de la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS qui finance exclusivement l'ANSC à hauteur de 2 millions d'euros au sein du PLF pour 2022.

Alors que cette dotation avait été créée en 2016 pour redéployer les économies permises par la réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) à destination des sapeurs-pompiers volontaires, l'écart cumulé entre les économies réalisées au titre de la nouvelle PFR et les montants redistribués via la dotation aux investissements structurants n'a cessé de croître et était évalué, en 2020, à plus de 62 millions d'euros. Un redéploiement complet des économies déjà réalisées au travers du passage à la nouvelle PFR permettrait donc de couvrir largement les besoins de l'ANSC pour la mise en place du programme NexSIS.

Au regard des conséquences de la panne du 2 juin dernier, du caractère vital du programme NexSIS, du retard déjà enregistré pour son déploiement, des engagements financiers significatifs portés par les SIS et de la baisse récurrente de la dotation aux investissements structurants des SDIS qui assure le financement de ce programme, nous réitérons le souhait d'un effort financier conséquent de l'État pour le financement de l'ANSC.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Je remercie l'ensemble des rapporteurs pour ce travail.

Les commissions autorisent la publication du rapport d'information.

La réunion, suspendue à 9 h 30, est reprise à 10 heures.

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

Audition du professeur Emmanuel Rusch, président du comité de contrôle et de liaison covid-19 (CCL)

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons ce matin le professeur Emmanuel Rusch, président du comité de contrôle et de liaison Covid-19 (CCL), qui a souhaité pouvoir exposer devant notre commission, dix-huit mois après sa création, la synthèse des travaux de ce comité. Le professeur Rusch est également président de la Conférence nationale de santé (CNS), ce qui n'est pas sans lien avec notre sujet d'aujourd'hui.

Je rappelle que ce comité a été institué auprès du ministère des solidarités et de la santé dans le contexte de la crise sanitaire afin d'associer la société civile et le Parlement aux opérations de lutte contre la propagation de l'épidémie de covid par suivi des contacts ainsi qu'au déploiement des systèmes d'information prévus à cet effet. Le comité comprend treize membres dont quatre parlementaires ; les représentants du Sénat sont Muriel Jourda et Jean-Yves Leconte.

Ce comité est chargé, par des audits réguliers, d'évaluer, grâce aux retours d'expérience des équipes sanitaires de terrain, l'apport réel des outils numériques à leur action, et de déterminer s'ils sont, ou pas, de nature à faire une différence significative dans le traitement de l'épidémie ; de vérifier tout au long de ces opérations le respect des garanties entourant le secret médical et la protection des données personnelles.

La commission d'enquête du Sénat sur la gestion de la crise sanitaire a déploré la faiblesse du recours aux instances de la démocratie sanitaire. La création d'un comité citoyen a également été demandée par certains acteurs, dont le comité scientifique. Il n'est pas certain que ces organismes aient réussi à faire entendre une voix singulière dans le concert un peu dissonant qu'est le débat public sur la crise sanitaire.

M. Emmanuel Rusch, président du comité de contrôle et de liaison covid-19. – Merci de ce temps d'échange et de présentation. Je suis accompagné par Mme Catherine Simonin, qui représente France Assos Santé au sein du comité, et par M. Pascal Mélihan-Cheinin, secrétaire général de la Conférence nationale de santé. Ce comité de contrôle et de liaison covid-19 est effectivement issu de l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions. Vous avez rappelé les demandes réitérées des instances de démocratie en santé, avec le soutien du comité scientifique, mais également du président du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) de l'époque, en faveur d'un comité citoyen pour la crise sanitaire.

Nous nous réjouissons de la création de ce comité de contrôle et de liaison, qui est une façon d'associer un certain nombre d'instances et d'organismes, mais qui est limité à la thématique des systèmes d'information et des données en santé. La composition du comité, qui réunit 13 membres, est originale en raison de la diversité des instances représentées et de la présence de députés et de sénateurs. Deux missions principales sont assignées au comité : l'évaluation de l'apport réel des outils numériques mis en place, adaptés ou développés dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19 ; la vérification des garanties entourant le secret médical et la protection des données personnelles.

Les ressources du comité se caractérisent d'abord par la vacance régulière du poste de secrétaire – trois secrétaires se sont déjà succédé –, et nous n'avons aucune certitude quant au renouvellement du 1^{er} janvier 2022. Heureusement, le secrétariat général de la Conférence nationale de santé nous épaulé dans ce cadre. Nous avions demandé un soutien de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) que nous n'avons pas obtenu. En revanche, nous avons eu accès à un certain nombre de documents et de données, notamment aux tableaux de bord qui ont été mis en place par les autorités publiques dans le cadre de cette crise sanitaire.

Dans la mesure où nous avions peu de moyens pour assurer la mission Sécurité médicale et protection des données personnelles, nous avons articulé notre action avec celle des autres acteurs, notamment la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Nos travaux se sont principalement orientés sur l'utilité et l'apport réels des outils numériques, essentiellement à partir des auditions menées.

S'agissant de l'implication des membres du comité de contrôle et de liaison, 11 d'entre eux ont été particulièrement actifs lors des réunions hebdomadaires depuis dix-huit mois sur ce sujet. Nous avons produit 15 avis concernant des points de vigilance, qui ont été adoptés au travers d'un processus de vote parmi les 13 membres de ce comité. Nous avons

développé une stratégie de communication dite « vitrine » pour que nos avis et points de vigilance soient disponibles sur le site internet du comité – l'avis sur le passe sanitaire en avril 2021 a reçu 12 000 visites. Nous nous sommes rendus visibles sur les réseaux sociaux et avons exposé des prises de position au travers de médias spécialisés, tels que l'Agence-Presse, Hospimedia ou d'autres supports. Enfin, nous avons souhaité développer une communication en direction de la communauté scientifique et des enseignants-chercheurs de notre pays et des États voisins. Je ne m'appesantirai pas sur cette question, car le document que je vous transmets comporte la liste des 15 avis qui ont été formalisés au cours de ces dix-huit mois. Je tiens juste à témoigner de cette production. Je préciserai un certain nombre de points de bilan et de vigilance autour de dix axes.

Premier axe, la pertinence de ce comité de contrôle et de liaison que vous avez, me semble-t-il, voulu, puisqu'il a été créé au travers d'un dispositif réglementaire. Cette pertinence se traduit par l'agilité des 13 membres du comité, qui ont été capables de se mobiliser en tout temps, y compris lors des périodes estivales ou de congé, avec un positionnement entre contrôle et démarches qualité discutable pour certains acteurs suspicieux, qui entendent le terme de contrôle et non celui de liaison. Pour prolonger ou réactiver ce comité lors d'une autre crise sanitaire, il serait nécessaire de consolider son positionnement, tant dans les moyens à calibrer au regard de ses missions que dans l'articulation du comité avec d'autres instances intervenant dans le même champ. Au cours de ces dix-huit mois, nous avons formulé des questions qui n'ont pas toujours reçu de réponses, ni des autorités compétentes ni des organismes interrogés.

Le périmètre de la saisine de ce comité de contrôle et de liaison est historiquement relativement serré autour des outils mis en place au début de la crise sanitaire, notamment le système d'information de dépistage (SI-DEP) et Contact Covid. Pour évaluer l'apport réel des outils numériques et leur capacité à insuffler une différence significative dans le traitement de l'épidémie, il faut se doter d'une vision dépassant un seul outil. Au-delà de SI-DEP ou de Contact Covid, il faut interroger et étudier l'ensemble du processus informationnel depuis l'identification et la production des données jusqu'à leur utilisation par les différents acteurs.

Autre axe qui est apparu très clairement au cours des auditions que nous avons menées, l'absence ou la faiblesse de la culture de la sécurité et de la protection des données personnelles, et une grande fragilité des dispositifs qui sont censés garantir cette protection. On constate à l'évidence une prise de conscience de tous les acteurs, patients, usagers et professionnels de santé, concernant la nécessité d'un investissement stratégique de long terme. Il serait certainement possible d'organiser une observation des plaintes sans créer un dispositif supplémentaire, en rassemblant simplement les données existantes.

Sur la structuration des systèmes d'information, des réussites majeures ont sans nul doute eu lieu dans leur mise en place, leur croisement et leur adaptation. Cependant, il y a matière à réflexion au regard de la mise en œuvre opérationnelle et du déploiement de ces outils, c'est-à-dire de leur usage. Il faudra également faire communiquer entre eux les systèmes d'information, qui sont souvent en silo. S'agissant du dispositif « tester-tracer-isoler », peu de données remontent, surtout concernant l'isolement des contacts ou des patients, dimension pourtant essentielle dans la gestion de l'épidémie. Il conviendra de pérenniser ce qui a été acquis au cours de cette crise sanitaire, au travers d'une intégration dans le droit commun des systèmes d'information. Cet enjeu essentiel nécessite un accompagnement, un suivi et, surtout, un débat collectif chez les acteurs et au sein de la population.

Le déploiement de ce qui correspond à l'*open data* nous semble très positif. La mise à disposition des données issues des systèmes d'information doit être poursuivie pour renforcer l'implication de la société et des acteurs de la santé. Elle suppose que les producteurs de données transmettent des informations de qualité. Et cela requiert de la part des acteurs des collectivités territoriales des compétences pour pouvoir les mobiliser et leur donner du sens.

Dans le domaine de la recherche, les auditions nous ont laissé le sentiment que des procédures administratives avaient été facilitées, grâce aux données de santé collectées durant cette période. Néanmoins, l'utilisation des données issues de SI-DEP, de Contact Covid ou d'autres dispositifs démontre que notre gouvernance est peu lisible en termes de recherche. Nos objectifs nécessitent de réfléchir à la durée de conservation de ces données. Les acteurs de la recherche nous ont assez rapidement alertés sur la discordance entre des objectifs de recherche affichés et des durées de conservation des données cohérentes. C'est un enjeu important pour notre communauté tout entière.

Les systèmes d'information sont donc fragmentés, et le pilotage de la recherche en cette période est peu clair. Une attention toute particulière est donnée, au travers de la conservation des données, au respect des droits des usagers dont les atteintes ne sont pas acceptables. Il nous semble très utile de pouvoir mobiliser les données de santé pour gérer au mieux le système de santé. C'est vrai aussi hors période de crise. Il est important d'avoir une vision globale des systèmes d'information, car la performance du système de santé ne tient pas seulement au traitement des patients atteint par la covid-19 : c'est aussi la sécurisation des parcours de soins, notamment pour les patients « non covid » ; c'est la capacité de casser les chaînes de transmission, de minimiser les complications graves ; c'est bien sûr aussi la nécessité de pouvoir suivre les infections acquises dans le cadre du système de santé – j'ai une pensée pour les professionnels de santé qui ont été en première ligne dans cette crise sanitaire et dont certains ont contracté cette maladie.

Derrière cette crise sanitaire, le système d'information doit mettre l'accent sur les populations vulnérables. Nous sommes globalement peu outillés en ressources humaines afin d'effectuer ce virage numérique dans le domaine de la santé.

La territorialisation des données a été un sujet phare du comité, qui a beaucoup travaillé avec Santé publique France. Pouvoir obtenir des indicateurs à l'échelon infranational, infrarégional et infradépartemental, notamment pour les mailles IRIS référencées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), est à nos yeux un enjeu très important.

Les systèmes d'information en santé privilégient une approche biomédicale, dans ses dimensions curative et sanitaire, avec peu de données sociales individuelles. L'épidémiologie sociale, encore peu développée en France, est à renforcer, pour caractériser la dimension politique et sociale territoriale des politiques de santé.

Enfin, la fracture numérique a été accélérée par le virage pris avec la crise sanitaire. Les systèmes d'information et applications ne sont pas toujours adaptés aux populations vulnérables, ce qui nécessite un accompagnement pour renforcer la *literacy* numérique. Le CCL recommande une communication claire, précise, apaisante, accessible, non coercitive.

Les systèmes d'information mis en place pendant la crise continuent à évoluer. Le CCL s'apprête à rendre deux avis, sur le *Health Data Hub* et sur la mobilisation des systèmes d'information par les collectivités territoriales.

Nous espérons que le CCL, dont l'existence est liée à la crise sanitaire, disparaîtra dans un délai raisonnable...

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Vos explications nous ont transportés dans une autre dimension. Je n'ai pas eu l'occasion de prendre connaissance de vos avis, mais vous m'avez donné envie de les lire !

Comment pouvons-nous agir, en tant que représentants des collectivités territoriales, pour que celles-ci s'emparent mieux des données de santé ? De plus en plus d'organisations territoriales se mettent en place ; il faut qu'elles apportent des réponses, non seulement en termes d'accès aux soins, mais aussi, avec les données, en termes de choix de politique de santé. Il convient qu'elles adoptent une approche populationnelle.

Mme Corinne Imbert. – Les données issues des systèmes d'information covid sont-elles pleinement accessibles à la recherche, après pseudonymisation dans le cadre du *Health Data Hub* ?

Votre comité se voit-il systématiquement communiquer les résultats du contrôle de la CNIL ?

Connaissez-vous le nombre d'utilisateurs de TousAntiCovid ayant activé la reconnaissance des contacts, et l'application reste-t-elle utile pour l'identification des cas contact ? Le secret médical est-il respecté ?

La commission d'enquête sénatoriale sur la gestion de la crise covid a regretté que la Conférence nationale de santé n'ait jamais été saisie par les autorités de santé. Comment la Conférence s'est-elle organisée pour associer la société civile aux réflexions sur la gestion de crise ? Dans quelle mesure les conférences régionales de la santé et de l'autonomie (CRSA) et les conseils territoriaux de santé (CTS) ont-ils été mobilisés ?

Quelle est votre plus-value par rapport au réseau Sentinel, qui préexiste à la crise sanitaire ?

Enfin, comment travaillez-vous avec Santé publique France ?

M. Bernard Jomier. – Je vous remercie. Votre investissement sur ces questions est bien connu. J'ai cependant ressenti beaucoup de doutes dans votre exposé. Quand la création de ce CCL a été décidée, c'était dans une volonté d'associer le Parlement à la gestion de la crise. Mais très vite, chacune des deux chambres a mis en place ses propres réunions avec l'exécutif, dans un format réunissant le Premier ministre, le président de l'assemblée et ceux des groupes parlementaires.

Cela a placé votre CCL en porte-à-faux, car il avait des ambitions plus larges et moins bien définies. Vous nous faites part d'une difficulté à vous inscrire dans l'appareil d'État, avec des moyens qui ne sont pas fléchés – signe que les choses se font ailleurs.

Recherchant, dans une démarche naturelle, les domaines où vous seriez le plus utile, vous avez axé vos travaux sur les systèmes d'information. Je m'étonne de ne jamais

avoir reçu vos avis, alors que ceux du conseil scientifique me parviennent. Mme Doineau est dans ce cas, comme, je le pense, tous les parlementaires. Il est regrettable que votre travail de qualité reste ignoré.

Allez-vous poursuivre vos travaux sur la question des systèmes d'information ? Quelle idée vous faites-vous de la position du CCL ? Vous nous avez présenté beaucoup de pistes de réflexion : la dimension sociale, les relations humaines nécessaires au virage numérique, *etc.* Ces thématiques très larges relèvent plutôt de la CNS, que vous présidez également. Comment voyez-vous l'atterrissement, dans le panorama des institutions existantes ? Comment, après la fin de la pandémie, ces questions seront-elles abordées avec la société civile ?

Mme Victoire Jasmin. – Jugez-vous nécessaire de faire évoluer l'identifiant permanent du patient (IPP) créé avant la pandémie ? Faut-il modifier les normes de certification et d'accréditation ?

Vous avez fait référence à des parlementaires membres du CCL. S'agit-il de sénateurs, de députés, de députés européens ?

M. Emmanuel Rusch. – Le CCL n'a pas eu de difficultés d'accès aux données issues des systèmes d'information. Nous avons tenu plusieurs réunions avec la CNIL, pour éviter que nos actions ne se chevauchent. Ainsi, la CNIL a beaucoup plus de moyens que nous pour travailler sur la sécurité, la confidentialité et la protection des données personnelles. Nous avons été tenus informés de ses travaux.

Vous avez évoqué mes doutes. Les données produites, y compris celles du SI-DEP et de Contact Covid, sont très utiles, mais les acteurs sont-ils capables de s'en saisir ? Le CCL a identifié trois enjeux fondamentaux dans la conception des systèmes d'information : le respect des droits des usagers, « l'empouvoir », c'est-à-dire la capacité individuelle et collective à agir, et enfin, plus globalement, la dynamique de démocratie en santé.

J'ai en effet des doutes, parce que nous ne comprenons pas toujours selon quelles modalités les autorités de santé nous saisissent. Au début de la crise, nous étions saisis de tous les textes présentés au Parlement ; mais ensuite, cette saisine est devenue moins systématique, peut-être parce que des habitudes se sont installées, ou que les équipes, dont la mobilisation a été sans faille, étaient débordées.

Nous avons cherché à être le plus utiles possible, en capitalisant sur la liaison avec la société civile, les associations de patients et d'usagers, les professionnels de santé, sur la question des systèmes d'information. Nous avons l'impression d'être écoutés.

Notre CCL compte deux députés et deux sénateurs ; c'est pourquoi nous n'avons peut-être pas assez veillé à ce que nos avis soient relayés auprès du Parlement. Peut-être faudrait-il en systématiser la transmission. La crise sanitaire justifie, à mon sens, que nous portions une attention particulière aux systèmes d'information.

Si j'ai exprimé le vœu que le CCL disparaîsse, c'est parce que sa temporalité s'inscrit dans celle de la crise. D'autres instances comme la Conférence nationale de santé poursuivront la réflexion par la suite. Avant la fin de nos travaux, qui seront probablement

prolongés jusqu'à la fin 2022, nous avons prévu de rendre un avis sur TousAntiCovid. À ce stade, notre sentiment est que l'apport de cet outil dans le *tracing* est modeste.

L'implication des collectivités territoriales repose sur celle des CRSA et des CTS. Nous avons entendu des représentants des villes de Montauban, Évry-Courcouronnes, Saint-Étienne et Grenoble. Elles reçoivent une information des préfectures ou des ARS, selon les cas. Mais peu d'entre elles ont mobilisé les informations reçues par Santé publique France. Nous avons identifié deux réponses possibles. D'abord, les grandes villes qui en ont les moyens peuvent s'outiller en ressources humaines pour mieux mobiliser les données de santé. Ensuite, Santé publique France, *via* ses cellules régionales, pourrait mieux accompagner les collectivités dans le décryptage des données et indicateurs.

Les CRSA et CTS, où les collectivités territoriales sont représentées, peuvent être un relais, un lieu de débat réunissant l'ensemble des acteurs, dont les associations d'usagers et les représentants des professionnels de santé.

Le réseau Sentinelle n'était pas historiquement positionné sur la covid ; mais il aura toute sa place dans la pérennisation du recueil des données de santé et la veille sanitaire post-pandémie. La question de son renforcement par des systèmes d'information est un débat technique.

L'IPP a connu des évolutions. Le CCL a plusieurs fois eu l'occasion de souligner que nos systèmes d'information sont historiquement constitués en silo, entre l'ambulatoire, l'hôpital et le médico-social. Tout ce qui contribue donner une vision globale du parcours de santé est bienvenu. Un exemple : tels qu'ils sont conçus, les systèmes d'information ne permettent pas de suivre les patients atteints de covid long. Nous sommes seulement en mesure de repérer les épisodes de santé.

Nous avons de bonnes relations avec Santé publique France – même si, à nos débuts, nous avons été considérés avec une certaine suspicion. L'organisme s'interrogeait sur nos compétences et se demandait si nous adopterions une posture constructive ou de contrôle. Il a fallu construire la confiance. Le fait que Santé publique France nous ait demandé une audition sur la pérennisation des systèmes d'information me semble témoigner d'une évolution positive.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Avez-vous travaillé sur le passe sanitaire, et le cas échéant sous quel angle ?

M. Emmanuel Rusch. – Nous avons incité les équipes qui travaillaient sur StopCovid, puis TousAntiCovid et le passe sanitaire à sortir d'une approche purement technique, pour intégrer à l'outil des usages utiles aux citoyens – des informations qui ne se limitent pas au contact avec les personnes porteuses du virus. Nous avons aussi travaillé sur la *literacy* des messages délivrés dans l'application.

Mme Catherine Simonin, représentante de France Assos Santé au sein du CCL. – Nous avons relayé l'information auprès des associations, qui l'ont à leur tour diffusée à leurs adhérents. Dès le premier confinement, une commission s'est réunie quotidiennement en visioconférence. Nous avons ainsi obtenu des remontées du terrain.

Pour faire adhérer les citoyens, il faut leur donner de l'information. De même, pour qu'ils consentent à l'utilisation de leurs données, il faut qu'elles soient absolument

sécurisées. C'est à l'usager de décider si elles seront conservées. Nos auditions, notamment celle de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), nous ont appris que les métiers de la cybersécurité ne sont pas assez développés dans les établissements de santé.

Il faudrait évoquer, aux côtés des CRSA et CTS, les commissions des usagers (CDU) au sein des établissements de santé, qui recueillent les plaintes et réclamations. Ce sont des acteurs essentiels de la démocratie en santé.

À travers les 85 associations qui composent France Assos santé, nous avons mobilisé l'ensemble du territoire, y compris les collectivités territoriales, en transmettant l'information pour faciliter l'adhésion des citoyens. TousAntiCovid et le passe sanitaire ont suscité des interrogations. Il a fallu expliquer que la mise en place du système d'information nous éviterait un nouveau confinement, le premier ayant été très mal vécu. La perspective de ne pas être confiné a ainsi été un levier pour que les gens s'emparent du passe sanitaire. De même pour la vaccination : l'adhésion n'était pas acquise au départ. En informant avec des mots accessibles, on arrive à combattre les antivax.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie.

Covid et santé mentale – Examen du rapport d'information

Mme Victoire Jasmin, rapporteure. – Depuis bientôt deux ans, nous vivons au rythme des flux et reflux de l'épidémie de Covid-19.

Différentes études montrent que ce climat anxiogène d'incertitudes affecte la santé mentale d'un grand nombre de nos concitoyens, dont la vie sociale et parfois la situation économique se trouvent par ailleurs bouleversées. Certains publics, notamment les plus jeunes, sont particulièrement concernés.

Cette crise sanitaire fait peser une pression supplémentaire sur un système de prise en charge en santé mentale déjà en forte tension, dont nous connaissons les difficultés, si ce n'est la situation de crise. Mais elle a également favorisé une plus large prise de conscience de cet enjeu qui représente le premier poste de dépenses de l'assurance maladie, avec de nombreuses initiatives et innovations. La tenue les 27 et 28 septembre derniers des assises de la psychiatrie et de la santé mentale a répondu, bien que partiellement, à la demande forte des acteurs d'être enfin pris en considération.

Notre commission a souhaité aborder, dans ce contexte particulier, la question de la santé mentale sous le prisme de cette pandémie. Je remercie la présidente de nous avoir permis d'approfondir ce sujet.

Nous avons auditionné des acteurs institutionnels, des chercheurs auteurs d'études sur l'impact psychologique de la crise sanitaire, des psychiatres et pédopsychiatres, des représentants des psychologues ainsi que des associations impliquées dans l'accompagnement des plus vulnérables. Sous un angle territorial, nous avons également organisé une table ronde en visioconférence avec des acteurs de Guadeloupe.

Notre ambition n'était pas de dresser un énième panorama général de la situation de la psychiatrie et de la santé mentale. Sur ce sujet, les constats sont convergents et des propositions ont été formulées, notamment dans le rapport de la mission d'information sur la

situation de la psychiatrie des mineurs en France présidée par Alain Milon en 2017, qui conservent leur pertinence et leur actualité.

Notre attention s'est portée sur les enjeux de prévention, de repérage précoce et de prise en charge de premier niveau des troubles de santé mentale. En effet, le contrecoup psychologique de la crise sanitaire amplifie des besoins en ce domaine.

M. Jean Sol, rapporteur. – Ce que certains médecins annonçaient très tôt comme une « vague en matière de santé mentale » qui suivrait la première vague de l'épidémie a en réalité démarré au tout début de la crise.

Au-delà du caractère anxiogène de la menace de la maladie, on ne peut ignorer l'impact des mesures prises pour lutter contre la propagation du virus, qui a fait l'objet de plusieurs études. En France, l'enquête CoviPrev conduite par Santé publique France donne un aperçu de ce retentissement. À titre d'exemple, la première semaine du confinement de mars 2020, les états anxieux concernaient 26,7 % de la population, soit quasiment le double de l'observation hors épidémie ; et les états dépressifs ont atteint plus du double du taux observé hors épidémie, avec 20,4 % de la population concernée à la fin du mois d'avril 2020.

L'analyse des chiffres au fil des différentes vagues de l'épidémie montre une situation fortement dégradée sur les indicateurs que sont l'anxiété, la dépression, les pensées suicidaires et les problèmes de sommeil. Cet état dégradé de la santé mentale est durable en dépit des variations constatées au fil des confinements ou déconfinements successifs.

Les résultats présentés sur la dernière vague de l'enquête, entre fin octobre et début novembre 2021, font encore état de 17 % de Français présentant des signes d'un état dépressif, soit 7 points au-dessus du niveau hors épidémie, et 23 % montrent encore des signes d'anxiété, soit 9 points de plus. Enfin, 10 % des Français ont eu des pensées suicidaires au cours de l'année, soit 5 points de plus qu'avant l'épidémie.

La consommation de médicaments confirme ces tendances. Ainsi, l'enquête EPIPHARE a souligné « une très forte augmentation amplifiée encore en 2021 » de la prescription d'antidépresseurs, antipsychotiques, anxiolytiques et hypnotiques. En 2021, les nouvelles prescriptions d'anxiolytiques sont en forte croissance, avec 15,2 % de nouveaux patients, cette dynamique touchant aussi les antidépresseurs, avec une augmentation d'instauration de 23 %.

Ces chiffres font surtout apparaître différents publics particulièrement vulnérables qui nécessitent une vigilance particulière. D'abord, les personnes souffrant déjà de troubles psychiques, avec une augmentation des facteurs d'angoisse et un abandon ou un mauvais suivi des traitements. Ensuite, les femmes et les jeunes, qui ont subi les retentissements domestiques et économiques de l'épidémie et des confinements. La réduction des interactions sociales et les violences domestiques ont particulièrement touché les jeunes, quand la précarité a renforcé l'impact de la pandémie en termes de santé mentale, particulièrement dans les familles monoparentales – souvent des femmes seules.

Les personnes âgées ont également subi davantage de souffrances psychologiques, du fait de leur isolement social et de la solitude durant la pandémie, à domicile comme en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Enfin, de manière attendue, les soignants ont été identifiés comme particulièrement vulnérables. Très exposés au virus, ils ont subi en matière de santé mentale les conséquences du stress, de l'épuisement et de la confrontation directe avec la mort.

Mme Victoire Jasmin, rapporteure. – Alors que la crise a conduit à une réorganisation profonde et en urgence des modalités de travail de nombreuses personnes, les conséquences sur la santé mentale du recours massif au télétravail ou des bouleversements du monde professionnel restent à évaluer. Une note scientifique de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) sur les risques psychosociaux liés à l'épidémie, dont notre collègue Michèle Meunier a été corapporteure, a récemment été publiée.

Le bilan des pathologies mentales est plus délicat à établir. À ce jour, il n'a pas été repéré d'évolution sensible du nombre de pathologies, comme les troubles bipolaires ou la schizophrénie.

Certaines études semblent conclure à une augmentation des tentatives de suicide, notamment chez les jeunes et, si le nombre de passages à l'acte semble avoir diminué durant le premier confinement, le nombre de tentatives sévères et de décès est resté stable, indiquant des passages à l'acte plus sévères en proportion.

En revanche, chez certains patients, des syndromes de résilience ont pu être observés, avec, au plus fort de la première vague, une baisse des symptômes de leur pathologie. Cet aspect reste pour le moment du ressort de la recherche.

Si de premières études sont déjà riches d'enseignements sur les conséquences de la crise sanitaire sur la santé mentale, des travaux plus approfondis seront nécessaires dans la suite de la pandémie et, surtout, à l'issue de celle-ci.

Nous insistons donc sur la nécessité de renforcer les crédits attribués à la recherche en santé mentale en général, qui restent très insuffisants. Au-delà du financement, il convient d'assurer la conduite de projets de recherches coordonnés au niveau national et au niveau européen.

De même, alors que certains médecins estiment entre 20 et 30 % la part de patients atteints de la covid présentant des signes dépressifs, l'impact de la maladie elle-même en matière psychologique et psychiatrique relève aujourd'hui de la recherche, notamment sur ce que l'on appelle communément les cas de « covid long ».

M. Jean Sol, rapporteur. – Au-delà des conséquences de l'épidémie sur la population générale, nous nous sommes aussi intéressés à la prise en charge des patients de psychiatrie depuis le début de la crise sanitaire.

Nos auditions ont montré que les difficultés rencontrées dans la prise en charge des patients relèvent, pour beaucoup, des lacunes substantielles déjà bien documentées dont pâtissent les services de psychiatrie, et particulièrement de pédopsychiatrie. Les recommandations maintes fois formulées demeurent malheureusement d'actualité.

Cependant, dans des conditions extrêmement difficiles, les services de psychiatrie ont aussi su s'adapter rapidement avec des moyens limités et contraints. Des unités covid ont été montées dans différents services et les médecins se sont efforcés de garder le lien, souvent par téléphone, avec les patients qu'ils ne pouvaient plus suivre du fait des confinements.

Des atteintes préoccupantes aux droits des patients ont été relevées, notamment en matière d'accès au juge dans les cas d'isolement contraint, en particulier au cours de la première vague. Cela mérite un suivi spécifique.

Globalement, la situation des services et les conclusions des études épidémiologiques justifient une vigilance renforcée sur les moyens apportés à la psychiatrie. En effet, alors que les établissements du service public hospitalier sont déjà saturés, cette « nouvelle vague » psychologique et psychiatrique augmentera la pression. Nous sommes inquiets de la capacité de notre système de soins à apporter une réponse adéquate à ces enjeux en psychiatrie, et peut-être encore davantage en pédopsychiatrie.

Le bilan de la prise en compte de la santé mentale dans la gestion de la pandémie est mitigé. Il serait faux de dire que rien n'a été fait, et sans doute trop facile de critiquer *a posteriori* la gestion dans l'urgence de la première phase de la pandémie. L'action du délégué ministériel à la santé mentale s'est appuyée très tôt sur les cellules de crise *ad hoc*, et des contacts réguliers ont été entretenus avec les référents territoriaux.

Cependant, les campagnes de prévention en la matière ont été tardives. Alors que les mesures de confinement, leur durée et leur ampleur étaient tout à fait inédites, une information trop faible a été délivrée pour accompagner la population. Alors que les Français étaient confinés, avec des autorisations de sortie d'une heure par jour, les conseils pour préserver un bon état psychologique ont été très insuffisants, dans des conditions inédites et dans un contexte de préoccupation majeure pour soi et ses proches. La campagne lancée au printemps 2021 par l'assurance maladie, Santé publique France et le Gouvernement a sans doute été la mieux relayée à ce sujet, mais elle intervenait un an après le début de la pandémie...

Mme Victoire Jasmin, rapporteure. – Cette crise sanitaire nous rappelle l'urgence d'augmenter l'investissement dans ce secteur, mais présente aussi une opportunité d'engager des changements attendus.

Un premier levier réside dans la prévention et l'information. La stigmatisation des troubles psychiques, toujours prégnante, est un facteur de non-recours aux soins. Le professeur Antoine Pelissolo nous a indiqué que, en raison d'un niveau d'information jugé « catastrophique », les représentations sur les maladies mentales dans notre pays étaient comparables à celles que l'on observait en Écosse il y a quarante ans : elles sont associées à la culpabilité, la honte et l'incompréhension.

La crise sanitaire a contribué à mieux faire connaître ces maladies. Le site psycom.org, cofinancé par Santé publique France et le ministère de la santé, délivre une information en direction de plusieurs publics et aide à s'orienter dans le système de prise en charge, avec un annuaire des structures néanmoins limité pour l'heure à l'Île-de-France. Un autre site, CléPsy, porté notamment par les équipes du service de pédopsychiatrie de l'hôpital Debré, s'adresse aux familles.

Ces sites ont vu leur fréquentation augmenter depuis le début de la crise sanitaire ; une campagne d'information engagée entre avril et mai 2021 a mieux fait connaître le site *psycom.org*.

Cette information grand public fiable, qui aide à rompre l'isolement, n'est naturellement pas adaptée à tous les publics ; un soutien direct est indispensable pour

atteindre les plus fragiles, par des politiques d'« aller vers » reposant sur le travail de terrain d'équipes mobiles, comme celles que nous connaissons en matière d'addictions.

Plusieurs initiatives méritent d'être développées, à l'image du projet Premiers secours en santé mentale, pour l'heure ciblé sur le public étudiant, qui favorise la prévention et le repérage précoce à travers des démarches de pair à pair, suivant un modèle qui a fait ses preuves à l'étranger. Les actions de soutien à la parentalité devraient être, selon plusieurs spécialistes entendus, un autre domaine prioritaire pour des actions d'accompagnement et de repérage précoce des troubles chez l'enfant et l'adolescent.

Sur ce sujet de l'information, du repérage et du « premier contact » en santé mentale, nous avons pu constater, depuis le début de la crise sanitaire, un foisonnement d'initiatives publiques et privées : des applications proposant une auto-évaluation de son état mental, voire des conseils personnalisés, ou des sites proposant des téléconsultations avec des psychologues ont émergé. En octobre 2020, un rapport de retour d'expérience de la délégation ministérielle à la santé mentale et à la psychiatrie recensait 150 dispositifs innovants, dont 63 % sur l'initiative de structures publiques. Les lignes d'écoute se sont multipliées : l'agence régionale de santé (ARS) en recensait dix-huit pour la seule région d'Île-de-France, en portant un bilan cependant « mitigé » avec des lignes fermées peu de temps plus tard, pour d'autres un faible recours ou un bénéfice difficile à évaluer.

Notre rapport évoque, puisque nous en avons rencontré les équipes, la ligne Écoute Étudiants d'Île-de-France, portée par la fondation Fondamental et le numéro vert Psy Île-de-France, qui s'appuie sur l'expertise du centre psychiatrique d'orientation et d'accueil du groupe hospitalier universitaire (GHU) de Paris. Mise en place en avril 2020 avec le soutien de l'ARS et pérennisée depuis, cette ligne « Psy-IDF » propose une première ligne de réponse par des infirmiers, qui procèdent à une évaluation et à une orientation sous supervision médicale, et un recours possible à une seconde ligne d'écoute et de soutien psychologique.

Ces outils viennent combler un certain manque : facilement accessibles, ils aident des personnes à « franchir le pas » pour parler de leurs troubles psychiques, voire entrer dans un accompagnement. Ils permettent de capter une demande, de l'orienter, de la filtrer. C'est déjà une étape importante. Nous avons bien conscience, toutefois, qu'il ne peut s'agir que d'une offre de service complémentaire : l'outil numérique, qui peut se révéler excluant pour d'autres publics, ne saurait bien entendu tenir lieu de seule réponse.

Il nous faudra évaluer l'intérêt dans le temps de ces outils, notamment en termes de qualité des parcours de prise en charge et de continuité du suivi pour ceux qui proposent une mise en relation avec des professionnels par le biais de téléconsultations.

En outre, une plus grande cohérence entre les dispositifs gagnerait à être recherchée, non seulement dans un souci de lisibilité de l'offre, mais aussi pour que ces lignes d'écoute puissent être adossées à un réseau territorial de structures et de professionnels, à l'image de ce que peut faire Psy-IDF grâce à l'expertise du Centre psychiatrique d'orientation et d'accueil (CPOA).

Par ailleurs, en ce qui concerne les sites de téléconsultation adossés à des plateformes commerciales, un dispositif de certification des intervenants serait un gage de qualité.

M. Jean Sol, rapporteur. – Un autre levier d'amélioration des prises en charge en santé mentale réside dans l'organisation de parcours de proximité lisibles et accessibles.

D'après l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), si 15 à 40 % de la file active des médecins généralistes présente un trouble mental ou une souffrance psychique, les outils cliniques permettant de repérer précocement ces troubles, tels que des questionnaires simples, restent globalement peu connus. Leur diffusion pourrait être étendue non seulement aux pédiatres, mais aussi auprès des acteurs de la médecine du travail ou scolaire.

Lors de son audition, le délégué ministériel à la santé mentale et à la psychiatrie a également suggéré d'intégrer ces professionnels de la prévention primaire dans les projets territoriaux de santé mentale (PTSM) en cours de structuration, actuellement au nombre de 104. Cela pourrait effectivement contribuer à une approche plus globale ou intégrée de la santé mentale. Il n'en demeure pas moins, pour l'heure, que ces projets de coordination des acteurs territoriaux sont encore perçus comme hétérogènes dans leur mise en œuvre, même si la démarche ascendante et collaborative sur laquelle ils reposent est intéressante. Surtout, les moyens permettant une montée en puissance de ces outils chronophages pour les professionnels de terrain font encore souvent défaut.

Nous avons enfin porté une attention particulière à la place des acteurs non médecins dans les prises en charge de premier niveau.

Le rôle des infirmiers de pratique avancée, dont il existe depuis 2019 une mention en santé mentale et psychiatrie, nous semble utile pour renforcer la prévention et assurer la coordination de parcours souvent complexes pour les patients. Toutefois, leur nombre est encore modeste et, comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner dans cette commission, la reconnaissance d'un investissement de deux ans de formation reste trop mineure.

Les psychologues sont enfin des acteurs clés de la prise en charge de premier niveau. Ces derniers mois, nous avons été nombreux à être sollicités par leurs représentants et à entendre le mal-être d'une profession qui s'estime mal reconnue et mal valorisée dans le système de soins. Contrairement à d'autres pays, une approche médicale des prises en charge psychiques prédomine en France. De fait, les psychologues sont relativement isolés : ils ne participent pas aux PTSM, par exemple. La profession est peu structurée : il n'existe pas d'ordre ou de code de déontologie qui s'impose à ses membres. Les formations universitaires sont perçues comme hétérogènes et leur volet clinique insuffisant. Les représentants des psychologues eux-mêmes plaident pour un allongement de leurs études, sous la forme d'un doctorat professionnalisaient, et pour une organisation de leur profession.

Pour revaloriser le positionnement des psychologues dans les parcours de prise en charge, en articulation avec les autres acteurs, une concertation sur ces différents sujets apparaît nécessaire.

La généralisation, par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, de la prise en charge par l'assurance maladie des séances réalisées avec un psychologue dès l'âge de trois ans n'a pas levé toutes les inquiétudes de la profession. Les conditions financières envisagées sont peu attractives et la prescription médicale obligatoire pourrait constituer un frein. Notre commission a approuvé cette mesure phare des assises de la santé mentale et de la psychiatrie, qui fait suite aux expérimentations engagées depuis 2018. Elle a cependant

souhaité qu'elle s'accompagne d'une meilleure organisation de la profession, dans le respect de son indépendance.

Il faut, selon nous, rester également attentif à ce que cette évolution contribue à lever les freins à un accompagnement par des psychologues, alors que d'autres freins – pas seulement financiers – peuvent exister.

Telles sont les principales conclusions tirées de nos travaux.

Cette crise sanitaire nous aura, une fois de plus, alertés sur l'enjeu de santé publique majeur que représente la prise en charge précoce des troubles psychiques et sur les carences de notre système de suivi, de prévention et de prise en charge de premier niveau.

En parler, c'est déjà se soigner : comme l'indique ce slogan de la campagne nationale de prévention, il faut dépasser la stigmatisation des maladies mentales. Cette crise, en révélant des vulnérabilités collectives, aura contribué à œuvrer en ce sens. Saisissons cette opportunité pour engager des évolutions indispensables pour répondre aux attentes des patients comme des professionnels du secteur.

Mme Florence Lassarade. – Les psychiatres, grâce à leur formation médicale, ont su remarquablement organiser leurs services je l'ai constaté en Gironde, des secteurs « covid » spécifiques ont été mis en place et on a relevé très peu de contaminations, malgré la promiscuité.

Certaines pathologies se sont révélées en pédopsychiatrie : des jeunes filles de 11 à 12 ans présentaient des automutilations et un syndrome qu'on ne connaissait pas jusqu'alors. Sait-on ce qu'il est advenu de ces jeunes filles, dont l'état était extrêmement préoccupant ?

Qu'en est-il des trois consultations gratuites offertes aux étudiants ? Ce dispositif a-t-il porté des fruits ?

Mme Chantal Deseyne. – L'étude du CoviPrev relève 26,7 % d'états anxieux et/ou dépressifs, ce qui a entraîné une hausse des prescriptions d'anxiolytiques, dont les Français sont déjà de gros consommateurs. Des enquêtes ou études similaires ont-elles été conduites dans d'autres pays ? Comme vous, je dénonce la misère qui frappe la psychiatrie en France.

Mme Frédérique Puissat. – Une analyse du rôle anxiogène des médias durant cette période a-t-elle été réalisée ?

Mme Laurence Cohen. – Le rapport est principalement centré sur la notion de prévention et de prise en charge des troubles.

Pendant cette épidémie de covid-19, qui perdure, nous avons constaté un accroissement de la contention et de l'enfermement des patients, pas toujours à bon escient. Ces pratiques professionnelles risquent de perdurer au-delà de la crise sanitaire en raison non seulement du manque de personnel, mais aussi de son manque de formation. Nous avions auditionné le docteur Mathieu Bellahsen, alors chef de service à l'hôpital Roger-Prévot-de-Moisselles, qui avait dénoncé des enfermements abusifs, corroborés par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Beaucoup d'hôpitaux privilégièrent aujourd'hui des

protocoles ; et si ça ne rentre pas dans les protocoles, ça ne marche pas. Quelle est votre analyse de cette situation ?

Vous avez évoqué les parcours de proximité. Que pensez-vous des centres médico-psychologiques (CMP) et des centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP) ? Pour y obtenir un rendez-vous, il faut attendre un an. Les chiffres de la montée en puissance des pensées suicidaires chez les enfants et adolescents sont pourtant éloquents. Les plateformes d'écoute, comme vous l'avez souligné, ne peuvent suffire pour répondre à ces problèmes. Les professionnels, qui nous alertent, disent tous qu'ils ne sont pas en nombre suffisant.

Les psychologues souhaitent une meilleure organisation de leur profession, mais ils ne réclament pas forcément la création d'un ordre : ils veulent surtout la reconnaissance de leurs études et de leur qualification. Ils refusent également de rentrer dans des cases, car les thérapies sont multiples et nombreuses en fonction de chaque patient.

Sachez enfin que des assises de la santé mentale alternatives se tiendront en mars prochain, pour répondre à celles que le ministre a organisées et qui ont été très mal vécues par un certain nombre de professionnels.

Mme Corinne Imbert. – Avez-vous des éléments à nous communiquer sur la santé mentale des personnes âgées isolées, vivant à domicile ? Le confinement a été un accélérateur de perte d'autonomie pour celles qui avaient l'habitude de faire leurs courses, de conduire...

Mme Michelle Meunier. – Votre rapport met une nouvelle fois le doigt là où ça fait mal : manque de moyens, pénurie, faiblesse de la recherche...

Vous avez évoqué le rapport sur les risques psychosociaux post-covid que Pierre Ouzoulias et moi-même avons rédigé dans le cadre des travaux de l'Opecst. J'ai été surprise de la baisse du nombre des suicides, qui ne concerne pas que la France, alors que l'on a constaté une hausse de l'anxiété et de la consommation d'anxiolytiques. Ce constat diffus, sur lequel nous manquons encore de recul, mériterait d'être analysé.

J'appelle à consacrer davantage de moyens à la recherche, notamment sur le « covid long ». J'ai appris, lors de notre dernière audition, que dix études étaient d'ores et déjà financées. Soyons attentifs aux travaux qui seront menés.

M. Daniel Chasseing. – Vous constatez un doublement du nombre de personnes dépressives et soulignez combien il est nécessaire d'augmenter les crédits consacrés à la santé mentale et de répondre aux carences qui perdurent en psychiatrie et en pédopsychiatrie. Des postes de pédopsychiatres existent, mais il n'y a pas suffisamment de pédopsychiatres.

Cela étant dit, le taux constaté de 40 % de troubles mentaux chez les médecins généralistes me semble quelque peu élevé...

Mme Catherine Deroche, présidente. – Ce chiffre concerne seulement la file active, mon cher collègue.

Mme Victoire Jasmin, rapporteure. – Madame Lassarade, nous avons visité le CPOA du GHU, qui reçoit en urgence tous les patients qui se présentent. Nous avons pu observer que les services s'étaient très vite réorganisés afin de garantir le respect des gestes barrières.

Quant aux patients – je réponds à Mme Cohen, qui a parlé de contention –, certains d'entre eux ont été isolés parce que leur état rendait délicat le respect des gestes barrières, l'enjeu étant d'éviter la propagation du virus à partir de patients positifs.

Concernant les étudiants, au moment même où nous travaillions, la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante rendait ses conclusions. Nous avons constaté que beaucoup de jeunes se trouvaient en effet dans des situations difficiles. Un accompagnement psychologique a été proposé par le Gouvernement – je pense au « chèque psy ». Certes insuffisant – les psychologues nous l'ont dit –, ce dispositif constitue néanmoins une première ébauche de prise en charge des jeunes.

Madame Deseyne, la tendance sur les phénomènes anxieux et dépressifs est aussi constatée d'autres pays. À titre d'exemple, le Japon a interpellé très tôt sur les risques en termes de santé mentale lors de la première vague. Cependant, concernant la consommation de médicaments je n'ai pas de comparaisons sur ce sujet, l'évolution doit vraisemblablement être comparable.

Nous insistons par ailleurs, dans notre rapport, sur la nécessité de démarches transversales, de protocoles communs, au niveau européen.

Madame Imbert, on constate effectivement, chez les personnes âgées et isolées, à leur domicile notamment, beaucoup de syndromes liés à la solitude, et à l'isolement. Concernant la consommation de médicaments, la hausse est aussi constatée mais moindre que dans le reste de la population cette tranche d'âge par ailleurs une consommation en temps normal.

M. Jean Sol, rapporteur. – Sur le rôle des médias, qu'a évoqué Frédérique Puissat, nous n'avons pas réalisé d'étude particulière, mais nous sommes bien d'accord : les médias ont contribué à l'entretien d'un climat anxiogène délétère. Santé publique France a d'ailleurs émis des recommandations à cet égard, invitant les Français à ne pas regarder excessivement l'information en continu durant le confinement.

La question de la prise en charge des patients de la contention et de l'enfermement, soulevée par Mme Cohen, est un sujet de préoccupation en effet, qui n'est pas nécessairement limité à la période covid..

Quant aux plateformes d'écoute, il s'agit d'un outil nouveau, qui complète ce qui existait déjà, mais n'a pas vocation à remplacer une véritable prise en charge.

Les assises de la santé mentale et de la psychiatrie ont abouti à un renforcement des CMP. Certains délais d'attente, néanmoins, continuent de dépasser les six mois – je pense aux enfants et aux adolescents notamment. Le plan d'urgence prévoit, en la matière, une dotation de 1,9 milliard d'euros sur cinq ans. Cette question fait l'objet de propositions récurrentes – je vous renvoie par exemple au rapport d'information du Sénat sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France.

Michelle Meunier a évoqué l'évolution du nombre de suicides. Je confirme qu'il a baissé pendant le confinement, mais tel n'est pas forcément le cas sur le temps long. À tirer des conclusions trop hâtives, nous risquons d'avoir de mauvaises surprises... Le nombre de tentatives a certes baissé, mais pas celui des tentatives très sévères. L'augmentation est même

sensible et préoccupante chez les moins de 15 ans, ce phénomène n'étant toujours pas enrayer à ce jour.

Daniel Chasseing a raison de dire que, en matière de pédopsychiatrie, c'est moins le nombre de postes ouverts qui pose problème que la difficulté à les pourvoir. Ce défaut d'attractivité est connu de longue date, d'autant que la pédopsychiatrie est surtout assumée par le secteur public.

Mme Victoire Jasmin, rapporteure. – Concernant les plateformes d'écoute, leur portée est certes limitée, mais bien réelle dans la prévention des suicides : les personnes signalées et identifiées ont systématiquement été rappelées et un contact de confiance a pu s'installer. Ce dispositif n'est pas toujours d'une grande fiabilité – toutes les plateformes n'ont pas été évaluées –, mais il a eu du bon, manifestement.

M. Jean Sol, rapporteur. – Celles que nous avons pu observer fonctionnaient relativement bien : écoute, accueil, conseil, information, accompagnement. Pour ce qui est de l'évaluation, il est effectivement un peu prématuré d'en parler aujourd'hui.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci pour ce rapport sur un sujet difficile ; il témoigne à nouveau de la faiblesse de notre système de santé mentale.

La commission donne acte aux rapporteurs de leur communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Désignation de rapporteurs

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, sur la proposition de loi de M. Olivier Henno tendant à redonner un caractère universel aux allocations familiales (proposition n° 181, 2021-2022), j'ai reçu la candidature de M. Olivier Henno.

Notre commission n'a pas pour habitude de désigner l'auteur d'une proposition de loi comme rapporteur et je préfère en principe l'éviter. Mais il me semble en l'espèce que nous pouvons recourir à la jurisprudence « ONAC » qui avait vu une rapporteure budgétaire désignée sur une PPL relevant de son champ de compétence dont elle était l'auteure.

La commission désigne M. Olivier Henno rapporteur sur la proposition de loi n° 181 (2021-2022) tendant à redonner un caractère universel aux allocations familiales, présentée par M. Olivier Henno et plusieurs de ses collègues.

La commission désigne Mme Annick Jacquemet, rapporteure sur la proposition de loi n° 99 (2021-2022) visant à améliorer la prise en charge des personnes atteintes du trouble du déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité, présentée par Mme Jocelyne Guidez et plusieurs de ses collègues.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Ces deux textes seront examinés en commission le 26 janvier 2022 et en séance publique le 2 février.

Projet de loi relatif à la protection des enfants et projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes – Désignation des membres des commissions mixtes paritaires

La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Catherine Deroche, M. Bernard Bonne, Mmes Corinne Imbert, Nadia Sollogoub, Michelle Meunier, Annie Le Houerou et M. Xavier Iacovelli comme membres titulaires, et de M. Laurent Burgoa, Mme Chantal Deseyne, M. René-Paul Savary, Mmes Brigitte Devésa, Laurence Rossignol, M. Stéphane Artano et Mme Laurence Cohen comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la protection des enfants.

La commission soumet au Sénat la nomination de Mmes Catherine Deroche, Frédérique Puissat, Chantal Deseyne, Brigitte Devésa, MM. Jean-Luc Fichet, Olivier Jacquin et Xavier Iacovelli comme membres titulaires, et de Mmes Florence Lassarade, Annie Delmont-Koropoulis, Pascale Gruny, M. Olivier Henno, Mme Annie Le Houerou, M. Stéphane Artano et Mme Cathy Apourceau-Poly comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, je vous informe que ces commissions mixtes paritaires auront respectivement lieu mardi 11 janvier 2022 à 17 heures à l'Assemblée nationale et mercredi 5 janvier 2022 à 13 h 30 au Sénat.

Projet de loi relatif à la protection des enfants – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

EXAMEN DES AMENDEMENTS (SUITE)

Article 10 (suite)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 442 du Gouvernement a pour objet de préciser le régime d'opposabilité des retraits d'agrément.

L'article 10 prévoit que l'assistant familial ou maternel qui s'est vu retirer son agrément ne peut se voir délivrer un nouvel agrément pendant une période donnée fixée par décret ; cet amendement vise à préciser la rédaction de cette interdiction. Mon avis est favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 442.

La réunion est close à 11 h 50.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 15 décembre 2021

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président, Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales, M. Claude Raynal, président de la commission des finances, et M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Sécurité d'acheminement des communications d'urgence – Examen du rapport d'information

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous sommes réunis pour examiner le rapport d'une mission de contrôle réunissant plusieurs commissions, dont je salue les présidents. Nous entendrons leurs rapporteurs : Jean-Michel Houllegatte pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Patrick Kanner pour la commission des lois, Patrick Chaize pour la commission des affaires économiques, Marie-Pierre Richer pour la commission des affaires sociales et Jean Pierre Vogel pour la commission des finances.

Comme vous le savez, une panne sur le réseau d'Orange, le 2 juin dernier, a fortement perturbé les communications d'urgence, causant la mort de quatre personnes. Cette mission a procédé à l'audition de Didier Vidal, administrateur interministériel des communications électroniques de défense, de Stéphane Richard, alors PDG d'Orange, et de Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi).

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales. – Le 2 juin dernier, une panne massive sur le réseau de l'opérateur Orange a fait obstacle à l'acheminement de 10 000 communications d'urgence ayant, vraisemblablement, causé la mort d'au moins quatre personnes.

Devant les risques vitaux que font courir de telles pannes, le Sénat a souhaité prendre toute la mesure du dysfonctionnement survenu en instituant la présente mission d'information composée de MM. Jean-Pierre Vogel et Patrick Chaize, de M. Jean-Michel Houllegatte et moi-même, respectivement nommés par les commissions des finances, des affaires économiques, du développement durable et des affaires sociales. La commission des lois a nommé Mme Françoise Dumont et MM. Loïc Hervé et Patrick Kanner, tous trois rapporteurs de la loi du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, dite loi « Matras », dont l'article 17 modifie les obligations à la charge des opérateurs en matière d'acheminement des communications d'urgence.

Afin d'établir la lumière sur les faits survenus, la mission a procédé aux auditions de Didier Vidal, administrateur interministériel des communications électroniques de défense, de Stéphane Richard, alors PDG d'Orange, et de Guillaume Poupard, directeur général de l'Anssi. Par ailleurs, l'Anssi a publié, le 19 juillet dernier, un rapport sur la panne du 2 juin,

en lien avec l’inspection générale de l’administration, l’inspection générale des affaires sociales, le commissariat aux communications électroniques de défense et le conseil général de l’économie.

Ces auditions et la lecture de ce rapport ont été particulièrement instructives : les communications d’urgence sont certes soumises à un régime juridique spécial, mais sont transmises *via* une technologie relativement classique qui n’est pas distincte de celle qui est utilisée pour les appels ordinaires.

Le code des postes et des communications électroniques (CPCE) les définit comme des communications entre un utilisateur final et le centre de réception des communications d’urgence, dont le but est de demander et de recevoir des secours d’urgence de la part des services d’urgence qui sont chargés de la sauvegarde des vies humaines, des interventions de police, de la lutte contre l’incendie et de l’urgence sociale, comme le précise le même code.

En France, les numéros d’urgence sont relativement nombreux : on n’en compte pas moins de 13. Certains sont connus de tous, tels que le 17, le 15 ou le 18, mais d’autres le sont moins, comme le 114 permettant l’accès des services d’urgence aux personnes à déficience auditive ou le 191 pour les urgences aéronautiques.

Les obligations des opérateurs en matière de communications d’urgence sont prévues à l’article 33-1 du CPCE, qui a connu de nombreuses modifications en un temps relativement limité. Il prévoyait initialement des obligations en lien avec « *les conditions de permanence, de qualité, de disponibilité, de sécurité et d’intégrité du réseau et du service qui incluent des obligations de notification à l’autorité compétente des incidents de sécurité ayant eu un impact significatif sur leur fonctionnement* » ainsi que « *l’acheminement gratuit des communications d’urgence* ».

Toutefois, cet article a été réécrit par l’ordonnance du 26 mai 2021 transposant la directive du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen. Dans la rédaction issue de cette transposition par ordonnance, seul un critère de gratuité de l’acheminement des communications d’urgence a été retenu et il n’est plus fait mention des conditions de permanence, de qualité, de disponibilité et d’intégrité du réseau. Cet article a ensuite été modifié par la loi « Matras » à la suite de la panne.

M. Jean-Michel Houllegatte, rapporteur au nom de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable. – D’un point de vue technique, ces treize numéros d’urgence formulés sous forme courte, tels que le 17, le 18 ou le 15 sont, en réalité, convertis en un numéro long, à dix chiffres, attribué au centre de traitement de l’appel d’urgence correspondant le plus proche géographiquement du lieu d’émission de l’appel.

Ainsi, une victime souhaitant joindre les pompiers à la suite d’un accident se produisant à Bordeaux verra son appel au 18 transmis, en réalité, au service départemental d’incendie et de secours (SDIS) de la Gironde *via* un numéro à dix chiffres à plusieurs égards semblable au numéro attribué à un particulier par un opérateur.

La transmission des appels passés par le biais des numéros d’urgence est assurée grâce à différentes technologies, et 85 % d’entre eux sont utilisés par des centres qui ont un

raccordement en RTC, c'est-à-dire *via* le réseau téléphonique commuté qui assure historiquement le service de téléphonie par un réseau « cuivre ».

L'acheminement de la grande majorité des communications d'urgence par le réseau « cuivre », dont l'opérateur historique est Orange, présente des fragilités. La première est inhérente à la phase de transition de ce réseau, qui permet le raccordement de la téléphonie fixe, vers les réseaux en VoIP, qui assurent notamment l'accès à une offre internet à haut débit.

L'année 2021 constitue une année historique de croisement des courbes : le nombre d'abonnés utilisant les réseaux de fibre optique a dépassé le nombre d'abonnés utilisant le réseau « cuivre ». Dans une perspective de mutation technologique et d'amélioration de la connectivité sur notre territoire, un plan stratégique d'extinction progressive du réseau cuivre à l'horizon de 2030 a été mis en place par l'opérateur. Des tests sont réalisés actuellement dans certaines zones.

Dans son rapport d'information relatif à l'examen des crédits dédiés au numérique et aux télécommunications du projet de loi de finances (PLF) pour 2022, la commission des affaires économiques insistait sur le fait que l'extinction progressive du réseau cuivre et les investissements réalisés dans le déploiement des réseaux de fibre optique ne devaient pas se traduire par un désengagement de l'opérateur en matière de qualité de service et d'entretien des réseaux pour les très nombreux abonnés dont la connexion dépend encore du réseau « cuivre ».

Rapporteur pour avis de ces crédits, j'ai également insisté sur l'importance de l'entretien du réseau « cuivre » ; des injonctions pourraient être adressées à Orange pour rappeler que le réseau « cuivre » a toute son utilité et qu'il est important de continuer à s'y intéresser.

Au regard de l'importance des enjeux, le Gouvernement a annoncé un « plan Cuivre » en mai dernier, qui précise les engagements supplémentaires qui doivent être pris par Orange, notamment le maintien d'un investissement annuel à hauteur de 500 millions d'euros pour l'entretien du réseau sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, ce « plan Cuivre », tout comme le plan stratégique d'extinction du réseau « cuivre » d'Orange, ne semble pas contenir de dispositions spécifiques relatives aux centres de traitement des appels d'urgence et à la transition de leur raccordement du réseau cuivre vers les réseaux en VoIP.

Des engagements spécifiques et supplémentaires doivent être pris afin que les interventions sur le réseau « cuivre » ne conduisent pas de nouveau à des dysfonctionnements significatifs dans l'acheminement des appels d'urgence. Ces préoccupations sont accentuées dans les territoires ruraux dans lesquels on constate des difficultés d'accès géographique aux soins – du fait d'un éloignement de l'offre médicale – et un temps d'intervention des services de secours en moyenne plus élevé qu'en zone urbaine. Il faut absolument leur éviter la double peine en y ajoutant des difficultés à contacter les services d'urgence.

La seconde fragilité est liée à la période suivant l'extinction du réseau cuivre puisque la multiplication des opérateurs qui vont émerger sur le réseau risque de diluer leur responsabilité en cas de panne. Dans cette perspective, nous appelons à une clarification du régime de responsabilité.

M. Patrick Kanner, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. – Je parlerai également au nom de mes collègues rapporteurs Françoise Dumont et Loïc Hervé, qui n'ont pu être présents aujourd'hui.

Le rapport de l'Anssi du 19 juillet 2021 a pu établir une chronologie très précise des événements qui corrobore les explications fournies par le PDG d'Orange quant à la source de la panne. La panne a été initiée à 16 heures par une opération de maintenance sur les équipements de VoIP d'Orange, à Lille, à laquelle a fait suite une modification de configuration de l'ensemble des *call servers* d'Orange permettant l'interconnexion entre les réseaux IP et le RTC.

Selon ce même rapport, cette modification de configuration a très rapidement entraîné « *une hausse des échecs de communications vers les numéros des services d'urgence* » sur le réseau Bouygues Télécom, une « *chute soudaine* » des appels entrants auprès du SAMU du Nord ainsi que des difficultés rencontrées par le SAMU de Paris et par la brigade des sapeurs-pompiers de Paris. Seize minutes après les modifications de configuration ayant engendré la panne, les services techniques d'Orange ont identifié le problème et mobilisé des experts en interne. Toutefois, le rapport souligne une « *insuffisante réactivité* ».

En effet, à partir de l'identification du problème intervenue à 17 heures, il aura, par exemple, fallu à Orange : plus d'une heure pour effectuer un signalement interne faisant état du fait que les services d'urgence d'Île-de-France, du Grand Est et du département du Nord étaient injoignables ; près de deux heures pour signaler cet incident majeur au Centre opérationnel interministériel des crises ; près de trois heures pour organiser la première réunion de la cellule de crise interne à Orange ; près de quatre heures pour établir un premier contact avec un autre opérateur pour signaler un dysfonctionnement sans préciser l'impact particulier sur les numéros d'urgence et dix-sept heures trente pour organiser la première réunion avec les opérateurs tiers.

De leur côté, les différents services d'urgence concernés ont fait part d'une grande réactivité que nous tenons à saluer en diffusant, notamment, des numéros de contournement à dix chiffres permettant de les contacter.

Particulièrement touchés par la panne, plusieurs SAMU ont fait preuve d'efficacité et d'initiative. C'est notamment le cas des SAMU du Nord et d'Île-de-France, qui ont été parmi les premiers services d'urgence concernés et qui ont rapidement relayé l'information à l'association nationale des SAMU-Urgences de France, afin de mettre en place une cellule de crise informelle. Cette association a joué un rôle clé dans la remontée d'informations.

En outre, le SAMU du Nord a très rapidement contribué à diffuser un numéro à dix chiffres, y consacrant jusqu'à dix postes dans le cadre de sa cellule de crise, qui sera, par la suite, mise à profit pour réceptionner les appels à destination du SDIS du Nord et à destination du 17. Les numéros à dix chiffres des SAMU de chaque département seront finalement diffusés à la population par le ministère de la santé *via* son site internet et les agences régionales de santé (ARS). Ils ont aussi été relayés par les médias en continu.

Malgré les efforts fournis, à leur niveau, par les services d'urgence concernés, la panne a conduit à ce que 10 000 appels d'urgence n'aient pu aboutir, selon l'estimation fournie par Stéphane Richard.

Les conséquences ont été lourdes puisque quatre décès ont été attribués à cette panne par le ministère de l'intérieur. Au-delà de ce chiffre, il semble particulièrement difficile, à l'heure actuelle, d'établir avec certitude les conséquences réelles de cette panne tant elles peuvent être multiples, notamment en matière de perte de chance pour les victimes n'ayant pas réussi à joindre un service d'urgence ou l'ayant joint après plusieurs tentatives rendues infructueuses par la panne.

M. Patrick Chaize, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques. – La panne du 2 juin 2021 a fait l'objet de plusieurs mesures d'enquête et d'évaluation visant à en analyser les causes et les conséquences afin d'en prévenir les apparitions futures. Ainsi, l'opérateur Orange a, de lui-même, mis en place un audit interne « sans délai », comme nous l'indiquait son PDG, Stéphane Richard.

Le rapport d'évaluation le plus complet sur la panne est le rapport de l'Anssi du 19 juillet dernier. Nous saluons la qualité de ce document qui aboutit à une série de recommandations opérationnelles.

Sa recommandation « *Clarifier et renforcer les obligations de service public qui s'imposent à l'acheminement des services d'urgence* » s'est déjà partiellement traduite par la modification des dispositions législatives applicables aux opérateurs en matière d'appels d'urgence. En effet, l'article 17 de la loi « Matras » réintroduit une obligation de continuité de l'acheminement des communications d'urgence, obligation qui avait été récemment supprimée.

Cette évolution législative est à mettre en perspective avec les évolutions réglementaires récentes prises dans le cadre de la transposition de la directive européenne du 11 décembre 2018. Ces deux étapes marquent donc un premier pas dans la mise en œuvre de la recommandation du rapport précité.

Toutefois, ces avancées concernent les dispositions générales applicables aux opérateurs de télécommunications, mais pas leurs obligations de service public. En effet, cette directive européenne ne considère pas que l'acheminement des communications d'urgence fasse partie des obligations du service universel des communications électroniques.

La portée d'une obligation générale applicable aux opérateurs est moindre que celle d'une obligation de service public.

L'état actuel du droit, ainsi que la panne massive intervenue sur les réseaux d'Orange, nous conduit à nous interroger sur l'avenir du service universel des communications électroniques. Depuis la fin de l'année 2020, le Gouvernement n'a toujours pas désigné de nouveau prestataire pour assurer ce service universel. Nous appelons donc à la mise en œuvre rapide d'une nouvelle procédure de désignation du prestataire de service universel avec des obligations renforcées en matière d'acheminement des communications d'urgence renvoyant *a minima* aux dispositions de l'article L. 33-1 du CPCE, qui consacre une obligation générale de continuité de l'acheminement des communications d'urgence.

Comme de coutume, le Sénat veillera à ce que le décret d'application prévu par l'article 17 de la loi « Matras » soit publié dans des délais raisonnables et qu'il respecte tant la lettre de la loi que la volonté du législateur.

Nous veillerons également à utiliser nos prérogatives en matière de contrôle pour nous assurer que le Gouvernement favorise l'émergence de solutions technologiques permettant d'améliorer la fiabilité des transmissions des appels d'urgence, comme le recommande le rapport du 19 juillet.

En tant que parlementaires, nous veillerons à contribuer à une réflexion d'ensemble sur l'avenir du secteur des télécommunications. Cette panne souligne l'ampleur des défis à relever dans ce secteur. Ces défis sont nombreux, liés et interconnectés : ils ne devraient pas être examinés séparément. Pour les années à venir, c'est d'une stratégie globale dont nous avons besoin.

S'interroger sur les raisons de la panne du 2 juin dernier, c'est poser la question des obligations de service public des opérateurs et de l'avenir du service universel des communications électroniques.

S'interroger sur ce service universel, c'est poser la question de la transition technologique du réseau « cuivre » vers les réseaux fibre pour garantir un accès internet haut débit sur l'ensemble du territoire.

Cette transition ne doit laisser personne de côté, la qualité de service doit être assurée jusqu'au dernier mètre et jusqu'au dernier abonné.

Nous voulons que le plan Cuivre du Gouvernement et que les engagements pris sur ce sujet par Orange intègrent des dispositions spécifiques relatives à la transmission des appels d'urgence et au raccordement des centres de traitement de ces appels.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur au nom de la commission des finances. – Il convient de développer de nouvelles possibilités d'informer les populations en cas de panne des numéros d'urgence. Les développements de mon rapport de 2017 sur le volet mobile du système d'alerte et d'information des populations (SAIP) et l'intérêt pour la technologie de *Cell Broadcast* sont de nouveau d'actualité.

Il convient de prédéfinir les moyens alternatifs par le biais desquels les services de secours pourraient être contactés en cas de panne des numéros d'appel d'urgence. À ce titre, la mission d'information appelle à une réflexion profonde ouverte à l'ensemble des technologies disponibles.

Enfin, nous tenons à formuler une mise en garde des plus solennelles : alors que la panne du 2 juin a permis de prendre conscience des enjeux vitaux de la transmission des appels d'urgence, nous attirons l'attention sur un autre risque majeur qui concerne le traitement de ces appels d'urgence par les services d'incendie et de secours.

Ces appels sont traités par des SDIS *via* des systèmes, les systèmes de gestion des alertes et de gestion opérationnelle (SGA-SGO), qui leur permettent, en temps réel, d'identifier, de localiser et de mobiliser les moyens humains et matériels dont ils disposent pour répondre à une alerte donnée. Ces systèmes sont véritablement la moelle épinière des services d'incendie et de secours et de leur capacité opérationnelle.

Or, certains SGA-SGO, devenus particulièrement obsolètes, ne sont plus mis à jour par leurs éditeurs et certains systèmes anciens ne proposent pas les fonctionnalités récentes telles que la géolocalisation des appels d'urgence.

C'est la raison pour laquelle le projet NexSIS 18-112 a été initié en 2016. Il est porté par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), dont notre collègue Françoise Dumont a été présidente, afin d'offrir aux SDIS qui le souhaitent une solution permettant le remplacement de leurs SGA-SGO.

Sept services d'information et de secours devaient initialement voir leurs SGA-SGO actuels remplacés par le système NexSIS en 2021, puis quatorze services d'incendie et de secours supplémentaires ainsi que la brigade des sapeurs-pompiers de Paris en 2022. Cependant, le conseil d'administration de l'ANSC du 7 juillet 2021 a révélé que le calendrier initial ne pourrait être tenu.

Ce retard fait craindre des pannes lourdes des SGA-SGO obsolètes ne pouvant être remplacés dans les temps. De telles pannes auraient des conséquences dramatiques dans les départements concernés, sans aucune commune mesure avec la panne des numéros d'appels d'urgence connue le 2 juin dernier.

Ce retard n'est pas imputable aux équipes de l'ANSC dont nous tenons à souligner l'excellence du travail et l'exemplarité de l'engagement. Mais elles ne suffisent pas à compenser le manque de moyens affectés par l'État à cette agence que le Sénat n'a cessé de souligner : d'abord dans mon rapport d'information « NexSIS 18-112 : un projet de mutualisation des systèmes d'information des SDIS, dont l'intérêt sur les plans économique et opérationnel doit être garanti », puis dans les rapports que Françoise Dumont et moi-même avons commis sur les crédits affectés à la sécurité civile lors du dernier PLF.

J'ai souligné que le plafond d'emplois de l'ANSC a été maintenu à 12 équivalents temps plein travaillé (ETPT) dans le PLF pour 2022, malgré les demandes de moyens humains supplémentaires formulées par l'agence. Françoise Dumont a, elle, dénoncé la faiblesse de la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS qui finance exclusivement l'ANSC à hauteur de 2 millions d'euros au sein du PLF pour 2022.

Alors que cette dotation avait été créée en 2016 pour redéployer les économies permises par la réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) à destination des sapeurs-pompiers volontaires, l'écart cumulé entre les économies réalisées au titre de la nouvelle PFR et les montants redistribués via la dotation aux investissements structurants n'a cessé de croître et était évalué, en 2020, à plus de 62 millions d'euros. Un redéploiement complet des économies déjà réalisées au travers du passage à la nouvelle PFR permettrait donc de couvrir largement les besoins de l'ANSC pour la mise en place du programme NexSIS.

Au regard des conséquences de la panne du 2 juin dernier, du caractère vital du programme NexSIS, du retard déjà enregistré pour son déploiement, des engagements financiers significatifs portés par les SIS et de la baisse récurrente de la dotation aux investissements structurants des SDIS qui assure le financement de ce programme, nous réitérons le souhait d'un effort financier conséquent de l'État pour le financement de l'ANSC.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Je remercie l'ensemble des rapporteurs pour ce travail.

Les commissions autorisent la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 9 h 30.

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

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, je suis très heureux d'accueillir M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF.

Il y a tout juste un an, nous vous confirmions dans vos fonctions. L'audition d'aujourd'hui permettra donc de faire un bilan de vos deux premières années à la tête du groupe SNCF. L'an dernier, vous nous affirmiez que « si 2020 a été une année de révélation, 2021 sera une année d'accélération ». Nous arrivons au terme de cette année 2021 et je souhaitais, avant toute chose, vous demander si l'accélération que vous évoquiez s'est effectivement produite. D'après vous, quels sont les grandes perspectives et les principaux objectifs qui attendent le groupe pour 2022 ?

Je vous pose cette question car le groupe SNCF, c'est-à-dire chacune des entités qui le composent – je pense à SNCF Voyageurs et Keolis, à SNCF Réseau et à sa filiale Gares & Connexions – est confronté à d'importantes mutations et à des défis sans précédent.

En ce qui concerne le transport de voyageurs d'abord, une double mutation d'ampleur est à l'œuvre avec, d'une part, une diminution importante des trafics sous l'effet de la crise sanitaire et des changements des comportements des usagers – télétravail, usage de la voiture, etc. – et, d'autre part, l'ouverture à la concurrence qui devient une réalité puisque Trenitalia fera circuler des trains à grande vitesse sur le Paris-Lyon à compter du 18 décembre prochain et que plusieurs régions se sont engagées dans une telle démarche pour ce qui est des services conventionnés.

Pourriez-vous revenir sur ces deux évolutions marquantes, en particulier sur l'impact, à date, de la crise sanitaire sur le groupe et sur l'éventuelle remise en question de son modèle économique et financier, alors que le projet de loi de finances pour 2022 prévoit la suppression de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) et de la contribution de solidarité territoriale (CST) ?

Enfin, pourriez-vous nous exposer les évolutions de la politique commerciale et tarifaire que vous envisagez dans ce contexte, et les grands axes de votre stratégie en matière de qualité de service ? La dernière comparaison établie par l'Autorité de la qualité de service dans les transports fait état d'une situation qui peut encore être améliorée malgré les progrès réalisés.

Je souhaiterais également vous interroger sur le climat social au sein du groupe, puisque nous avons très récemment appris que plusieurs syndicats ont déposé un préavis de grève à la SNCF pour ce week-end de départ en vacances pour les fêtes de fin d'année, dans le contexte de négociations relatives aux accords de branche. Où en sont les discussions ? Les Français pourront-ils profiter pleinement des fêtes en ayant les moyens de circuler dans de bonnes conditions ?

Le gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, joue un rôle absolument stratégique et ses moyens ont été considérablement augmentés dans le cadre du plan de relance puisque 4,7 milliards d'euros ont été alloués au financement d'investissements en

matière d'infrastructures ferroviaires. Pour autant, la commission, suivant l'avis du rapporteur Philippe Tabarot, a estimé que cette enveloppe, étalée sur trois ans, demeurait malgré tout insuffisante pour rattraper le retard de la France dans l'entretien de son réseau et sa modernisation et pour véritablement donner au ferroviaire les moyens de nos ambitions en matière de report modal et de réduction des émissions liées au secteur des transports. Partagez-vous ce constat ? Par ailleurs, pourriez-vous détailler les grands projets d'infrastructures envisagés dans les prochaines années pour atteindre ces objectifs et les moyens déployés en faveur des petites lignes ferroviaires, sujet qui intéresse notre commission au premier plan d'une part – je rappelle d'ailleurs que la ligne Saint-Dié-Épinal a été très récemment rouverte –, et pour la désaturation des grands nœuds ferroviaires, d'autre part ?

Par ailleurs, l'actualisation du contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État devrait nous être transmise sous peu, à l'issue des différentes consultations prévues par la loi, avec environ deux ans de retard. Nous aurons sans doute l'occasion d'entendre le président-directeur général de SNCF Réseau sur ce document. Pourriez-vous également nous dire où en sont les négociations du contrat entre l'État et Gares & Connexions ?

Enfin, pourriez-vous évoquer la situation de Fret SNCF et les perspectives de développement du fret ferroviaire ? Notre commission est particulièrement attentive à ce sujet, ainsi qu'en témoignent les travaux de la mission d'information sur le transport de marchandises face aux impératifs environnementaux, dont les conclusions rendues en mai dernier soulignent la nécessité de la montée en puissance du fret ferroviaire, mais aussi les nombreux obstacles à lever pour concrétiser nos objectifs.

M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF. – Vous avez cité tous les grands enjeux du ferroviaire, et ils sont nombreux ! Je n'aborderai sans doute pas l'ensemble des sujets dans mon introduction, afin de garder du temps pour développer certains points en réponse aux questions qui me seront posées.

Je suis honoré d'être invité parmi vous. Ces auditions sont l'occasion de faire le point et d'échanger.

Depuis mon arrivée il y a environ deux ans, j'ai été confronté à une succession de crises : la crise sociale déclenchée par la réforme des retraites, puis la crise sanitaire liée à la covid. Pour la première fois depuis 40 ans, le trafic des lignes à grande vitesse (LGV) a ralenti, avec des conséquences financières et sociales importantes. Nous n'en sommes d'ailleurs pas tout à fait sortis, car il est encore très compliqué de déployer nos services, notamment à l'international, du fait de mesures sanitaires différentes entre les pays voisins. Les mesures prises ont été efficaces, puisque nous n'avons quasiment pas eu de cluster.

Durant la crise sanitaire, à chaque confinement et à chaque déconfinement, lors de la mise en place des TGV sanitaires, puis quand le Gouvernement nous a demandé d'introduire le passe sanitaire en plein été, le groupe SNCF et les cheminots ont été au rendez-vous. L'entreprise publique a démontré qu'on pouvait compter sur elle.

Le Gouvernement et le Parlement nous ont soutenus, en supprimant notamment la TREF et la CST qui n'avaient plus lieu d'être et n'étaient plus compatibles avec l'ouverture à la concurrence, car elles pénalisaient le TGV.

La réforme de 2018 a créé la nouvelle SNCF, qui est désormais composée de sociétés anonymes assorties d'impératifs financiers beaucoup plus forts : la rigueur financière est accrue, le contrôle de la dette est renforcé. Je rappelle les macro-objectifs d'équilibre : l'équilibre global du groupe SNCF, qui était à moins 2 milliards d'euros au début de la réforme, sera à zéro l'année prochaine. Si nous ne sommes pas confrontés à de nouvelles catastrophes nous poussant à ralentir notre trafic grande distance, nous serons en mesure de tenir nos objectifs.

Depuis deux ans, je me suis efforcé de mettre l'accent sur les territoires. La SNCF avait un peu coupé les ponts avec les forces vives des territoires, les collectivités, les régions, les métropoles et les territoires plus ruraux.

En tant qu'ancien cheminot, j'ai également une conscience claire de l'importance de la qualité de service, car je sais que tout part de là. Les statistiques sont de notre côté dans la mesure où les moyennes sont bonnes et s'améliorent un peu, mais la vision locale est plus contrastée : en gros tout va bien dans le Sud et la Bretagne, mais les lignes du Nord, de Normandie et du Grand Est sont davantage en difficulté. Je reconnaiss qu'il est normal que les usagers ne soient pas satisfaits. Nous nous employons à retrouver un niveau de qualité de service suffisant.

Nous focalisons notre action autour de quatre axes : l'humain, car la transformation pour nous adapter à la concurrence doit être accompagnée ; les territoires ; l'innovation dans nos métiers, dans nos services, que ce soit au travers du numérique, de la conception de trains légers dans les territoires peu denses, ou encore de l'amélioration de la maintenance prédictive ; et l'environnement, car le ferroviaire est l'une des solutions de mobilité massive pour les voyageurs comme pour les marchandises. Le report modal des modes de transports polluants vers les modes peu ou non polluants tels que le train électrique est la clé de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La régénération du réseau est fondamentale car si les rails ne sont pas fiables, il n'y a pas de qualité de service ferroviaire. L'âge moyen du réseau français est de 33 ans, celui du réseau allemand de 17 ans et celui du réseau suisse de 15 ans, sachant que certains de nos rails ont 60 ans ou plus. On peut considérer que le contrat de performance nous met en situation de pouvoir financer la régénération du rail français.

En revanche, quasiment rien n'est prévu pour la modernisation de notre réseau, si bien qu'il est en train de perdre son rang au niveau européen. Si nous voulons voir progresser les volumes qui circulent sur le réseau, il est impératif de le moderniser.

La question du financement relève du courage politique. Dans le cadre du Grand Paris, l'exécutif a alloué une enveloppe de 35 milliards d'euros pour créer 100 kilomètres de métro automatique en région parisienne. On pourrait en faire autant pour le rail français. Les poids lourds de marchandises qui sillonnent l'Europe ne sont pas soumis à la taxe carbone. Si on avait le courage politique de les y soumettre, cela pourrait rapporter 100 milliards par an au niveau européen, soit environ 10 milliards d'euros pour la France.

La France est un des derniers pays à avoir ouvert la concurrence ; quasiment tous les autres pays européens l'ont déjà fait. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) a mis en concurrence deux lots, dont l'un a été remporté par la SNCF. En tant que patron du système ferroviaire français, il me revient de veiller à ce que les concurrents aient accès au réseau et aux gares dans la plus grande équité. Trenitalia lancera prochainement ses lignes à

grande vitesse entre Milan, Turin, Lyon et Paris. L'angle mort de la réforme est toutefois que la péréquation entre les lignes rentables et celles qui ne le sont pas est rompue par la concurrence.

Le ferroviaire est une filière industrielle d'excellence. La SNCF est un opérateur industriel de rang mondial, au titre notamment de la maintenance du matériel ou de la pose de voies ferrées, mais le ferroviaire emploie aussi de nombreux sous-traitants, en particulier les entreprises de BTP pour la création de lignes. Les entreprises françaises sont d'ailleurs les premières bénéficiaires de ces emplois qui ruissent. C'est un domaine dans lesquels nous sommes parmi les tout premiers, mais nous ne devons pas nous endormir sur nos lauriers si nous voulons garder notre place.

M. Philippe Tabarot. – J'interrogerai le Gouvernement tout à l'heure sur le climat social au sein de la SNCF. Sachez que nous compatissons avec les usagers et avec vous qui menez un dialogue social permanent.

Vous avez évoqué la suppression de la CST et de la TREF. Quelle est votre position sur la TVA à 5,5 %, que nous avons votée dans cette assemblée ? Le rapporteur général Jean-François Husson nous indique que la SNCF ne souhaite pas que le ferroviaire redevienne un service de première nécessité. La position de notre commission est que ce mode de transport peut nous permettre d'atteindre nos objectifs de décarbonation et que la TVA peut y contribuer.

Pensez-vous que le maintien du gestionnaire d'infrastructure dans le même groupe que l'opérateur historique soit compatible avec l'ouverture à la concurrence ?

Je souhaiterais également vous interroger sur la concurrence entre les modes de transport. Lors des débats sur la loi « Climat et résilience », nous avons déposé un amendement visant à instaurer des prix plancher pour les billets d'avion sur certaines lignes, considérant que certaines compagnies aériennes n'étaient pas à la hauteur de l'enjeu environnemental, afin de favoriser le ferroviaire, souvent plus cher. Quelle est votre position sur ce sujet ?

Le volume de transport de voyageurs et de marchandises que vous vous êtes fixé va dans le même sens que les objectifs que nous avons tenu à inscrire dans le marbre de la loi. Mais le Gouvernement ne semble pas avoir de ligne claire. Jean Castex a annoncé qu'il souhaitait sauver toutes les petites lignes de toutes nos régions. Le rapport Philizot estime le coût de leur maintien à 700 millions d'euros par an. Or quand notre commission a proposé de doubler le budget alloué aux petites lignes, cela a été refusé par le Gouvernement. Trouvez-vous une cohérence à cette politique ?

M. Olivier Jacquin. – Ma première question porte sur le contexte social. Les cheminots ont été particulièrement malmenés par le Gouvernement. Leur grogne est donc compréhensible. Vous proposez 600 euros de prime aux cheminots de SNCF Voyageurs, et rien pour les cheminots d'autres filiales. Dans ces conditions, comment maintenir la cohésion sociale d'un groupe public unifié, si cette expression a encore un sens ?

En bon politique, vous n'avez pas évoqué les réformes incroyables que le groupe a subies, du fait du nouveau pacte ferroviaire. Avec le retour des trains de nuit, et notamment la filiale Oslo, nous touchons à la fin du tout TGV. Vous annoncez un doublement du nombre de voyageurs et du volume de fret d'ici à l'horizon 2030. Je tiens à saluer un objectif aussi

ambitieux. Mais Bercy gère toujours la SNCF sur la base du nouveau pacte ferroviaire, comme s'il n'y avait pas eu la crise sanitaire. Combien faudrait-il investir dans l'infrastructure et dans le matériel roulant pour atteindre les objectifs que vous vous êtes fixés ?

Le fret fait l'objet d'incantations politiques, mais dans la mesure où un sillon de fret rapporte dix fois moins qu'un sillon de voyageurs, SNCF Réseau n'a aucun intérêt à développer le fret. Comment sortir des incantations politiques en matière de fret ?

Le groupe socialiste républicain et citoyen est le seul à avoir porté la suppression de la TREF et de la CST dans l'avant-dernier budget. Le Gouvernement et la majorité sénatoriale ont d'abord rejeté cette proposition, reprise ensuite par le président Macron. Cette suppression marque aussi la fin du compte d'affectation spéciale des trains d'équilibre du territoire (TET). Or un excellent rapport sur les TET démontre que perdurent des besoins non satisfaits sur cinq grands sillons transversaux. Que me conseillez-vous de préconiser au Gouvernement pour mettre en œuvre ces nouvelles lignes TET, dont la liaison Sud de Nancy, du sillon lorrain vers Grenoble, supprimée en 2018 ?

Quel est avenir du conventionné dans votre vison du ferroviaire ?

Quelle est votre vision du service ferroviaire en 2030 ? J'observe que vous avez répondu au maire de Nancy, qui s'indignait de la suppression des Ouigo desservant Nancy, deuxième ville étudiante de France, qu'on n'était pas dans le service public, alors que le même maire a été contraint de financer la ligne à grande vitesse qui supporte des InOui et des Ouigo.

M. Jean-Pierre Farandou. – S'agissant du dialogue social, quand je suis arrivé fin 2019, le climat social était très dégradé du fait de réformes successives que les syndicats avaient ressenties comme autant de passages en force, voire d'humiliations. Au travers de la covid, nous avons retrouvé l'occasion de dialoguer, notamment en travaillant sur l'introduction des gestes barrières dans chaque métier. Les syndicats ont répondu présents et ont été associés à l'adaptation de l'entreprise à cette crise.

Le contexte actuel est marqué par la sortie de la covid, qui est une période difficile pour tout le monde, ainsi que par l'ouverture à la concurrence, qui entraîne des transferts de personnels chez d'autres opérateurs, notamment en région PACA, mais aussi une exigence accrue de compétitivité, et donc d'ajustement des coûts.

Par ailleurs, les cheminots comme les Français sont confrontés à des difficultés de pouvoir d'achat et demandent une amélioration de leurs conditions salariales.

En tant que dirigeant, je dois articuler les enjeux de court terme et les enjeux de long terme, d'autant que l'entreprise enregistrera en 2021 1,5 à 2 milliards d'euros de pertes. L'économique doit tenir compte du social, mais le social doit également tenir compte de l'économique.

Les difficultés sont essentiellement salariales, et elles me surprennent car nous avons eu des discussions salariales assez nourries. Entre 2021 et 2022, la valeur du point ne sera certes pas revue, mais nous allons augmenter la rémunération mensuelle des personnels présents (RMPP) de 2,7 %. Par ailleurs, les personnels dont le salaire est inférieur ou égal à 1,5 SMIC bénéficieront d'une prime de pouvoir d'achat de 600 euros. Nous avons également déplafonné la grille statutaire pour les trois collèges – exécution, maîtrise et cadre – en

ajoutant au moins une position de rémunération. De même, nous avons introduit un échelon d'ancienneté supplémentaire. Compte tenu des marges de manœuvre qui étaient les nôtres, j'estime que nous avons fait beaucoup. L'UNSA et la CFDT ont d'ailleurs signé cet accord salarial.

Enfin, la SA Voyageurs a souhaité récompenser les cheminots pour les bons résultats enregistrés depuis le mois de septembre par une sorte d'avance sur intéressement d'un montant de 600 euros.

Dans ce contexte, et à l'approche des vacances scolaires, une tension supplémentaire est apparue au plan local, les conducteurs de TGV Sud-Est demandant encore des compléments. Nous négocions toujours à cette heure pour une levée du préavis, mais nous approchons de la limite au-delà de laquelle nous devrons annoncer les plans de transport sur lesquels nous nous engageons.

Je suis évidemment favorable à une TVA à 5,5 % car cela permettrait de réduire le prix des billets de train. Or on sait que l'accès par le prix est très important. Tout ce qui pourra concourir à réduire le prix du train est le bienvenu.

Je suis très attentif à respecter scrupuleusement l'indépendance de SNCF Réseau. Trenitalia a réussi à lancer ses trains, Transdev a gagné un contrat : cela montre que cette étanchéité est bien réelle. Les nouveaux entrants qui se plaignent ne maîtrisent pas suffisamment la technique ferroviaire : on ne peut pas demander un sillon Bordeaux-Lyon au dernier moment, c'est une réalité technique. Ils doivent apprendre.

Au sujet des modes de transport, je rappelle que le routier représente 85 % des déplacements, pour les marchandises comme pour les voyageurs, contre 10 % pour le train ; ce que je voudrais, c'est prendre dix points de parts de marché à la route. Ce secteur ne serait pas dévasté pour autant ; c'est possible, même si ce n'est pas facile.

Au fond, l'aérien est complémentaire du ferroviaire. On n'ira pas à New York en train. En revanche, pour aller à Marseille, le train devrait être privilégié, pour des raisons écologiques. Reste la niche des trains de nuit, qui ont leur sens. Quoi qu'il en soit, la confrontation entre ces deux modes de transport n'est pas un grand enjeu de volume. Le véritable sujet, c'est la route.

La SNCF a constaté un retour de la *slow life* : certaines personnes sont prêtes à effectuer un trajet plus long si le prix est plus bas. En outre, elle disposait d'un matériel roulant amorti et non utilisé : elle a rénové les Corail et peut proposer des voyages à 15 ou 20 euros en train de jour pour aller à Nantes ou à Lyon. Nous testons ce dispositif, qui a vocation à concurrencer les bus de longue distance et la voiture particulière. Il s'agit là aussi d'une niche.

Pour ce qui concerne les TET, la nouvelle convention est en discussion avec l'État, autorité organisatrice. Nous aimerais la signer début 2022, avec le Gouvernement actuel. Dans ce cadre, l'État pourrait mettre en concurrence certaines lignes pour les six années du nouveau contrat.

Le ministre des transports affiche l'envie de développer les TET, de jour comme de nuit : reste à savoir s'ils figureront dans le contrat. C'est aussi un enjeu économique. Il faut assurer l'acquisition de la flotte, car nos trains Corail sont à bout de souffle – les locomotives

ont quarante ans. Il faut acheter vingt-huit nouvelles rames qui, avec les locomotives, représentent 800 millions d'euros. L'État pense également à un système de location de trains, mis à disposition de l'opérateur par une société qui assumerait l'investissement.

Si nous voulons réellement relever le défi de la transition écologique, nous devons traiter des transports. En effet, 30 % des gaz à effets de serre viennent du secteur de la mobilité au sens large.

Il y a deux moyens de s'y attaquer, qui peuvent être complémentaires, mais qu'il faut bien distinguer.

Le premier, et le plus rapide, c'est le report modal de la route vers le train. Par des mesures fiscales et des mesures d'accompagnement, on peut faire une grande partie du travail en une dizaine d'années.

Le second, c'est la recherche-développement car, bien sûr, le train ne va pas remplacer la route : il faut verdier les autres moyens de transport et notamment fournir de l'électricité à un parc de millions de voitures. Cela demandera plus de temps, car les solutions industrielles ne sont pas prêtes. Or les trains existent et ils proposent des places. L'urgence, c'est donc le report modal.

Aujourd'hui, nous sommes face à un paradoxe. Le rail est le moyen de transport le moins polluant et le plus taxé : cherchez l'erreur. De plus, il faut internaliser les coûts externes. L'Europe s'y attelle, dans le cadre du *green deal* ; c'est un débat fiscal sensible, mais il faut progresser vers l'égalité fiscale entre les modes de transport et encourager les moyens de transport les moins polluants.

Le secteur conventionné, c'est l'affaire des autorités organisatrices de mobilité (AOM). Lors de l'inauguration du Saint-Dié-Épinal, j'ai constaté une nouvelle fois à quel point les élus et les habitants des territoires sont attachés à leurs lignes. Vous le savez mieux que personne. Loin de faiblir, cet attachement se renforce avec la sensibilité écologique.

Je suis convaincu que les AOM vont poursuivre leur politique d'augmentation de l'offre ferroviaire ; c'est aussi le sens de la concurrence. Le véritable service public ferroviaire, dirigé par les AOM, a de l'avenir. Cela étant, il doit devenir encore plus intermodal. Il s'agit là d'un gigantesque chantier.

Je suis optimiste de nature : il y a des solutions, notamment dans les zones rurales dans lesquelles les habitants rêveraient de se passer de leur voiture. Je suis prêt à engager la SNCF dans des groupes de travail consacrés à ce sujet clef.

Enfin, au sujet des missions de service public de la SNCF, je rappelle que le TGV ne bénéficie d'aucune compensation : c'est la SNCF qui assume le déficit d'exploitation. Dans ces conditions, comment assurer des dessertes non rentables ? J'ajoute que je suis désormais le mandataire social d'une société anonyme : cette rigueur économique a été voulue par le législateur et elle entraîne des responsabilités quasiment pénales. On ne peut pas nous la reprocher : nous ne faisons qu'appliquer la loi. C'est un changement – j'en conviens – qui met un terme à certaines zones grises, mais le législateur a tenu à dissocier clairement ce qui relève ou non du service public *stricto sensu*. C'est à nous de l'expliquer aux élus pour éviter les malentendus.

Mme Nicole Bonnefoy. – Le train est aujourd’hui le moyen de transport préféré des Français. À ce titre, il représente un atout majeur en matière environnementale. Mais, trop souvent, la SNCF ne parvient pas à répondre aux demandes des usagers.

L’axe Atlantique est révélateur du désengagement progressif de la SNCF. En dépit d’une reprise manifeste du trafic vers le Sud-Ouest, à l’été 2021, vous avez supprimé 20 % des sièges offerts quotidiennement sur ces lignes par rapport à 2019.

Aussi, un grand nombre de trains affichent complet, quelle que soit l’heure, quinze jours avant le départ, que ce soit vers ou depuis Bordeaux. Cette situation nuit à la clientèle *business* comme à la clientèle loisirs, y compris dans les Ouigo, alors qu’en début d’année vous déclariez vouloir frapper très fort pour défendre l’accessibilité tarifaire.

Les collectivités territoriales ont contribué à financer cette ligne et escomptaient donc de justes retombées économiques. Or la SNCF entend poursuivre cette réduction tendancielle de l’offre dans le Sud-Ouest en 2022 : c’est un non-sens, notamment écologique, d’autant plus avec la suppression de la liaison aérienne Bordeaux-Orly.

La SNCF prévoit-elle enfin d’assumer sa mission de service public en renforçant son offre sur l’ensemble des lignes concernées par ce phénomène ? Elle n’a pas attendu la covid-19 pour réduire le nombre de trains, notamment sur l’axe Atlantique. En parallèle, de nombreuses rames ont été envoyées en Espagne pour assurer la liaison Paris-Barcelone.

M. Rémy Pointereau. – Qu’en est-il du Paris-Orléans-Clermont-Lyon (POCL), qui permettrait de désaturer la ligne Paris-Lyon et de mener un vaste programme d’aménagement du territoire ?

Les conventions conclues par la SNCF avec les régions sont les victimes collatérales de la covid, qui a fait chuter la fréquentation des trains et creusé le déficit de certaines lignes. Pour la région Centre-Val-de-Loire, ce déficit atteint 90 millions d’euros. Au terme des négociations menées, la région ne paierait que 30 millions d’euros à ce titre. Comment allez-vous financer les 60 millions d’euros restants sans pénaliser la desserte ?

M. Bruno Belin. – Vous voulez essayer de convaincre les ruraux de se passer de leur voiture. Or c’est souvent le seul moyen d’aller à un rendez-vous médical ou d’emmener les enfants ici ou là. Comment comptez-vous faire ?

M. Stéphane Demilly. – Je suis sénateur des Hauts-de-France et cette seule phrase vous laisse deviner mon exaspération.

Je suis un usager régulier de la ligne Amiens-Paris ou plus exactement j’essaie de l’être. Notre région est en dernière place des classements de régularité. Depuis septembre dernier, c’est l’horreur à tel point que, fin octobre, la SNCF a déployé un plan d’urgence. Or, depuis, la situation a encore empiré.

Les usagers sont massés dans des trains pleins à craquer sans réseau, souvent sans chauffage et parfois sans lumière. La région dépense près d’un demi-milliard d’euros par an, sans compter les investissements, pour transporter 200 000 voyageurs par jour. C’est cher payé pour un triste service : je comprends l’irritation du président Bertrand.

La suspension du paiement de décembre pour le fonctionnement des trains express régionaux (TER) est critiquable, mais elle a au moins un mérite : jeter un pavé dans la mare.

Nous pouvons comprendre les difficultés liées à la crise sanitaire ou les problèmes ponctuels liés aux intempéries. Mais comment accepter que ces problèmes soient systématiques, au motif que les feuilles tombent en automne et qu'il y a parfois de la neige en hiver ? À quand une réelle amélioration du réseau, à quand un plan Marshall pour les trains dans les Hauts-de-France ?

M. Pascal Martin. – Vous auriez pu ajouter la Normandie !

Mme Évelyne Perrot. – Et le Grand Est !

M. Bruno Belin. – Et le Poitou !

M. Jean Bacci. – Au nom de notre collègue Étienne Blanc, j'appelle l'attention sur le projet du Lyon-Turin. La clef de voûte du tunnel franco-italien est en cours de percement, pour une livraison à l'horizon 2030.

Un tel ouvrage n'a de sens que s'il est correctement connecté de part et d'autre. La section italienne sera livrée en même temps que le tunnel international, avec une capacité de fret de 25 000 tonnes par an, soit 162 trains de marchandises par jour. Mais, sur la section française, il n'y a encore aucun engagement, alors que la déclaration d'utilité publique (DUP) date d'il y a près de dix ans. À ce jour, la priorité du Gouvernement reste de moderniser une ligne existante pour porter ses capacités de fret à 10 millions de tonnes par an, soit environ 95 trains par jour.

Ainsi, quand le tunnel entrera en service, les capacités de la section italienne seront 2,5 fois supérieures aux nôtres. L'Union européenne et l'Italie manifestent de plus en plus leur agacement. Pourquoi ce manque de cohérence ?

M. Éric Gold. – Le Premier ministre a promis la remise en état de 9 200 kilomètres de petites lignes, voire leur réouverture, ainsi que la signature de six protocoles avec les régions. Dans le Puy-de-Dôme, les journalistes de France 3 ont tenté d'obtenir des informations sur ce point, sans succès. Disposez-vous d'un calendrier plus précis et d'objectifs quant à la signature des protocoles avec les régions ?

Certaines lignes TET ont besoin de travaux et de renouvellement de rames. Malgré la régénération des lignes, d'importantes perturbations perdurent, par exemple sur la ligne Paris-Clermont. Les retards d'une heure sont fréquents. Le 21 octobre, deux trains sont arrivés avec plus de trois heures de retard. Le 1^{er} novembre, le Clermont-Paris a même franchi les portes de la capitale sept heures après l'horaire prévu.

Je peux comprendre qu'il y ait des difficultés, mais la gestion des crises doit être améliorée. Les usagers souffrent d'un défaut d'information ; certains motifs exposés sont incompréhensibles, voire inconcevables pour le grand public. Quelles sont vos pistes d'amélioration à cet égard ?

M. Jean-Pierre Farandou. – À ma connaissance, sur l'axe Atlantique, l'offre est revenue au niveau nominal pendant les week-ends et aux heures de pointe. Toutefois, je vais le vérifier. Nous avons différents problèmes techniques, notamment des problèmes de soudure, traités avec Alstom, si bien qu'il nous manque huit rames. Nous allons nous pencher sur ce problème de parc. Notre intention est bien sûr de proposer une offre maximale dès lors que la demande est au rendez-vous. Elle est même peut-être plus forte qu'avant la crise sanitaire.

La ligne Sud-Est est effectivement très chargée. À court terme, la solution retenue consiste à accroître ses capacités de 25 % *via* le système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS). Nous allons aussi renforcer l'infrastructure et le matériel roulant de la ligne de Clermont-Ferrand.

Je ne promets pas de miracles, car les équipements sont très anciens et nous subissons les conséquences de mesures trop longtemps reportées. Désormais, les décisions sont prises pour l'avenir. L'arrivée des nouvelles rames est prévue pour 2025, ce qui est encore loin. Je vais voir avec mes équipes comment améliorer l'information à destination des voyageurs. Quant au POCL, il relève du très long terme. Ce chantier est une perspective, mais il passe après le Bordeaux-Toulouse.

Avec la région Centre-Val-de-Loire, les négociations sont en cours ; j'espère que nous arriverons rapidement à un accord.

Au sujet des zones rurales, je me suis peut-être mal exprimé. La solution n'est pas simple, mais la SNCF est prête à participer à des réflexions très concrètes dans les territoires. Il ne faut pas lâcher l'affaire.

M. Bruno Belin. – Mais la SNCF se retire des territoires ruraux.

M. Jean-Pierre Farandou. – Pas la SNCF, les régions.

M. Bruno Belin. – Je parle des points de vente : notre rapport consacré au commerce contiendra des propositions à cet égard.

M. Jean-Pierre Farandou. – Quand un agent vend trois billets dans la journée, ce n'est pas durable : ne jetons l'anathème sur personne, avançons ensemble.

Dans les Hauts-de-France, le plan d'action déployé produit ses effets. Nous en dresserons le bilan en janvier 2022 : c'est l'échéance que nous avons indiquée pour ce qui concerne nos engagements.

Je comprends la colère des usagers, mais admettons que les facteurs objectifs de production ne sont pas faciles. Matériel vieux de quarante ans, arrivée à la gare du Nord : n'importe quel autre concurrent subirait les mêmes difficultés. De plus, les moyens de production qui nous sont confiés sont accordés par la région et, parfois, la SNCF a bon dos. Quoi qu'il en soit, nous multiplions les renforts de matériel et de personnel. Nous sommes à la manœuvre et nous ne sommes pas si loin d'un plan Marshall.

Bien sûr, je soutiens le projet du Lyon-Turin, mais le choix des itinéraires d'accès relève du Gouvernement. En vertu de la clarification des rôles que j'évoquais, ce n'est pas la SNCF qui décide la construction des lignes. Elle construit les lignes qui lui sont demandées, avec les financements qu'on lui accorde.

Au sujet de la remise en état des petites lignes, je n'ai pas d'informations particulières. Depuis un an, le Gouvernement a signé des conventions avec presque toutes les régions, qui assurent des cofinancements *ad hoc* permettant d'envisager la régénération de certaines petites lignes. Nous y sommes bien sûr très favorables. Ensuite, les régions verront quel plan de service elles veulent y déployer.

En matière de recherche-développement, nous travaillons de notre propre initiative à un train léger moins coûteux, qu'il s'agisse de l'infrastructure ou du matériel roulant. Cet équipement pourrait être adapté aux zones les moins denses du territoire et les économies atteindraient 30 % à 50 %. Nous travaillons avec les industriels dans le cadre du quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA 4). Ces trains seraient tout aussi confortables pour les passagers et beaucoup moins coûteux pour la collectivité.

Mme Angèle Préville. – Je tiens à vous faire part du ressenti d'un territoire très rural : mon département du Lot. Les associations d'usagers relèvent que certains trains de nuit pourraient s'arrêter plus souvent à Gourdon, à Souillac et à Cahors, puisque leur but n'est pas la vitesse, mais la desserte du territoire. Pour faire revenir les usagers ou les garder, il faut veiller à ne pas délaisser les territoires ruraux. C'est aussi un enjeu de la transition écologique.

Dans mon département, une société coopérative d'intérêt collectif a vu le jour : il s'agit de Railcoop, qui souhaite agir en complément de la SNCF, en ouvrant des services là où elle n'opère plus. Comment percevez-vous cette initiative ? Envisagez-vous des synergies ?

L'ouverture à la concurrence, votée en 2018, peine à se mettre en œuvre. Les nouveaux entrants font part publiquement de leurs difficultés d'accès au réseau français. L'accès aux sillons est-il le seul sujet ? Pourquoi SNCF Réseau peine-t-il à en attribuer davantage, notamment au fret et aux trains de nuit ?

Lors de l'inauguration de la ligne de fret Capdenac-Toulouse-Saint-Jory, j'ai constaté le très fort enthousiasme que Railcoop inspire aux élus comme aux citoyens. C'est une voix que vous devez entendre.

M. Louis-Jean de Nicolay. – Je félicite la SNCF du grand travail d'amélioration des gares, à ceci près que l'on y cherche toujours les toilettes. (*Sourires.*)

Vous avez parlé des projets de trains légers : il serait bon de fixer une date butoir. En outre, en matière d'innovations, qu'en est-il de l'hydrogène ?

Enfin, où en est la restructuration de la ligne Alençon-Le Mans-Tours, reprise par la SNCF ?

M. Jean-Michel Houllegatte. – Je ne vous parlerai pas des trains normands : je vous renvoie à l'entretien qu'Hervé Morin, président de la région Normandie, a accordé à la presse locale. Il se demande tout simplement s'il y a un pilote dans le train SNCF.

Quelle est la dette prévisible de la SNCF à la fin de l'exercice 2021 ?

Pour retrouver des liquidités, la SNCF a cédé certains actifs dont, en octobre dernier, la filiale Ermewa, chargée de la location de wagons de fret : y a-t-il d'autres projets de cessions ?

La SNCF possède aussi de nombreuses emprises foncières – anciennes gares de triage ou de marchandises, voies surnuméraires désormais envahies de hautes herbes, etc. Avec le « zéro artificialisation nette », les élus recherchent de plus en plus de terrains pour construire. Or, pour les relations foncières, il est extrêmement difficile d'obtenir un interlocuteur au sein de la SNCF. Ce sujet est déterminant pour les élus, notamment en vue de la production de logements.

M. Jacques Fernique. – Au sujet du volet « transports » de l'accord de coalition gouvernemental allemand, une eurodéputée a déclaré qu'il fallait livrer des résultats sectoriels. Cette réflexion est transposable de notre côté du Rhin.

Pour ce qui concerne l'état du réseau, la comparaison avec la Suisse ou l'Allemagne est cruelle. Pour le fret, au mieux, nous constatons en France une relance en demi-teinte. Or – vous venez de le dire – on ne peut pas faire les choses à moitié.

De même, malgré un certain renouveau des trains de nuit, nous restons bien loin du modèle autrichien. Pour vous, il s'agit plutôt d'une niche. Mais les trains de nuit peuvent favoriser la bascule de l'aérien vers le rail, pour les trajets européens de moins de 1 500 kilomètres. Le juste coût de l'aérien, que vous avez aussi évoqué, serait un autre outil.

Enfin, il faut faire de Strasbourg une gare pivot ancrée dans le réseau allemand, bien connectée à terme à Francfort et à Karlsruhe. Mais, à cet égard, les échanges des élus locaux avec la SNCF sont plutôt décevants. Ces derniers n'ont pas l'impression de voir se construire une véritable stratégie. Quelle est la détermination de la SNCF à mener cette mutation ? Il s'agit d'un enjeu essentiel pour notre capitale parlementaire européenne.

M. Guillaume Chevrollier. – On vient d'apprendre le maintien du niveau de desserte la gare de Laval, à savoir huit TGV allers et retours chaque jour. Cette stabilité est essentielle ; mais pourquoi refuser le maintien de la convention de desserte, qui prendra fin en 2022 ?

Vous évoquez la nécessité d'inventer des solutions dans les territoires. En ce sens, il faut valoriser le projet « Voutré double fret », qui permettrait de relier une importante carrière de mon département à l'Île-de-France. D'une part, on pourrait ainsi acheminer des pierres vers la capitale ; de l'autre, on pourrait évacuer les remblais issus, notamment, des travaux du Grand Paris.

Enfin, pouvez-vous dresser un bilan de votre engagement, au sein du groupe SNCF, pour la réduction de l'empreinte environnementale du numérique ?

M. Hervé Gillé. – Lors de l'état des lieux dressé devant nous l'année dernière, vous remettiez en perspective les objectifs louables de la loi d'orientation des mobilités (LOM). Aujourd'hui, un nouveau paradigme semble retenu : on relance les LGV, ce qui ne peut qu'interpeller dans un contexte de crise énergétique.

Ainsi, on a relancé les LGV Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax, lesquelles sont intimement liées : pour obtenir des financements européens, il faut construire la seconde ligne mais, à ce jour, nous ne disposons d'aucune solution pour aller jusqu'en Espagne. On lance ces deux grands projets, pour un coût total de 14,3 milliards d'euros, qui engagent une grande partie des collectivités territoriales et qui, de toute évidence, vont obérer au moins en partie les financements destinés aux transports du quotidien.

SNCF Réseau va devoir participer à ces chantiers, ce qui n'était pas prévu jusqu'à présent. De plus, 4,1 milliards d'euros sont destinés à la seule ligne Bordeaux-Toulouse : où sont-ils inscrits ? Avez-vous des informations à cet égard ? La situation est nébuleuse, nonobstant l'engagement du Premier ministre lui-même. On veut tout faire à la fois, mais est-ce bien réaliste ?

M. Jean-Pierre Farandou. – Les trains de nuit que vous évoquez, Madame Préville, font partie des TET : pour ce qui les concerne, l'AOM, c'est l'État. Nous nous arrêtons où il nous dit de le faire.

Nous veillons à la capillarité de notre réseau. Au total, 70 % des Français habitent à moins de cinq kilomètres d'une gare et 90 % à moins de dix kilomètres.

Je ne veux aucun mal à Railcoop – j'ai même une certaine sympathie pour ses fondateurs –, mais les chemins de fer, c'est un métier. Je le fais depuis quarante et un ans ; eux le découvrent. Pour la maîtrise technique de leurs opérations, et donc la pérennité de leur coopérative, je souhaite qu'ils fassent vite leur apprentissage.

Pour ce qui concerne les trains de fret, nous sommes face à un problème de capacités. Ces trains circulent surtout la nuit, et c'est la nuit que sont menés les travaux. Le contrat de performance, que votre commission va bientôt examiner, prend pour base les hypothèses de volume de 2018. Si les ambitions sont supérieures, ce document n'est pas tout à fait à la hauteur.

L'hydrogène peut effectivement être une solution très intéressante pour s'épargner l'électrification des lignes. En 2050, la SNCF et les régions doivent mettre un terme aux engins roulant au diesel. Plus largement, les régions devront faire des choix car, entre 2030 et 2035, elles devront commander de nouveaux parcs. Le matériel roulant à l'hydrogène sera prêt ; mais comment produire beaucoup d'hydrogène vert à des prix raisonnables ? C'est là l'enjeu industriel majeur.

Nous déployons une action vigoureuse en faveur des gares, même les plus petites, avec les élus et notamment les maires. Il faut également assurer un financement régional pour remettre de la vie dans les gares et y assurer la vente de billet ; la SNCF entend accompagner cet effort.

Nous sommes en train de bâtir notre projet industriel pour les trains légers et, qu'il s'agisse de l'issue de la recherche ou du début de la mise en production industrielle, nous vous donnerons des dates.

La ligne Alençon-Le Mans-Tours concerne plusieurs régions, ce qui explique en partie les difficultés rencontrées. La solution de cible, c'est l'hydrogène. La région des Pays-de-la-Loire veut d'ailleurs déployer des rames à hydrogène sur cette ligne.

M. Didier Mandelli. – Par le biais de l'entreprise Lhyfe, implantée à Bouin, la région vient de signer avec la Deutsche Bahn pour fournir de l'hydrogène vert – la compagnie allemande travaille sur ce sujet depuis plus de quatre ans.

M. Jean-Pierre Farandou. – Je vous remercie de cette information.

C'est à cause de la crise sanitaire que nous avons vendu Ermewa : la covid a fait beaucoup de mal à nos finances. Concernant d'autres ventes, rien n'est décidé.

Nous disposons d'une nouvelle directrice de l'immobilier, qui vient d'ailleurs de l'administration territoriale. Objectivement, ce n'est pas simple de déclasser une emprise ferroviaire : les procédures de mutabilité sont complexes. Comme vous, je souhaite que ces opérations soient aussi fluides et transparentes que possible, même si le temps de la SNCF n'est pas celui des élus locaux. Nous nous efforçons de progresser sur ce sujet.

Pour ce qui concerne les trains de nuit, c'est l'État qui doit prendre la main : la SNCF n'a plus le matériel roulant pour les développer. Nous avons même dû rénover de très vieux matériels pour les lignes que l'on nous a demandé d'ouvrir, et que nous avons bien volontiers rouvertes. L'État a joué le jeu : *via* le plan de relance, il nous a donné les crédits nécessaires.

La rentabilité de telles lignes n'est pas assurée et tout opérateur, même privé, aura du mal à justifier l'investissement en capital roulant, qu'il s'agisse des locomotives ou des rames.

Dès cette année, nous allons ouvrir un train de nuit Vienne-Paris ; Berlin-Paris suivra à la fin de 2023. Nous formons une alliance avec les Autrichiens, les Allemands et les Suisses afin d'irriguer l'Europe.

La covid nous l'a appris à nos dépens, nous devons faire preuve de prudence quant aux engagements de long terme, car nous devons conserver des marges de manœuvre. Cela étant, je suis preneur d'idées venant des territoires pour créer des dessertes de fret.

Au sujet de l'empreinte numérique, je ne suis pas en mesure de répondre à votre question. Nous vous adresserons une réponse écrite après avoir collationné les éléments sollicités.

À moyens constants, nous ne pourrons pas atteindre nos objectifs : il faut des recettes nouvelles. Depuis des décennies, la Suisse dispose d'un fonds de financement des travaux ferroviaires. De même, pour la société du Grand Paris (SGP), une loi a créé les instruments fiscaux permettant de dégager 35 milliards d'euros. Je rêve de l'équivalent pour la SNCF. Serait-il si choquant de dédier la même somme à la rénovation du système ferroviaire français ? C'est un enjeu d'intérêt général au moins équivalent.

Bien sûr, les régions participeraient à la gouvernance du fonds, mais il faut avant tout dégager ces ressources – pour l'heure, on en est réduit à un jeu de bonneteau. C'est précisément l'enjeu pour les lignes Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax.

Mme Évelyne Perrot. – Vous le savez, la situation des liaisons vers le Grand Est est catastrophique – et je ne parle pas de la ligne 4, de Paris à Mulhouse. Les informations sur les retards et les annulations devraient être plus complètes. Quand une suppression de TER est annoncée au départ de la gare de l'Est, tout le monde se précipite dans le premier train et le suivant, même s'il part dix minutes après, est pour ainsi dire vide.

M. François Calvet. – Qu'en est-il du projet de nouvelle ligne Montpellier-Perpignan ? En 1995, je défendais devant l'Assemblée nationale le tronçon binational Figueras-Perpignan, portion manquante de la ligne Madrid-Barcelone-Paris. Cette situation nous ridiculise aux yeux de l'Espagne : nous étions la porte de France et notre région est devenue une enclave. Des travaux ont été commandés pour la portion Montpellier-Béziers ; mais tous les gouvernements ont jugé ces travaux prioritaires à la veille des élections.

Vous semble-t-il envisageable d'accélérer le processus ? Si tout se passe bien, nous aurons mis 50 ans à construire 140 kilomètres de ligne...

Par ailleurs, quelles sont les perspectives en termes de fret, notamment pour la ligne Perpignan-Rungis qui fonctionne à nouveau depuis peu ?

Mme Marie-Claude Varaillas. – Je note avec satisfaction votre volonté d'être au plus près des territoires et du personnel dans le cadre de cette transition.

Je souhaite vous interroger sur les conditions de travail, qui sont tout aussi importantes que les salaires. Au technicentre de Périgueux, les travaux d'aménagement des voitures couchettes avancent avec beaucoup de difficulté par manque de personnel formé et de pièces. La précarité se renforce aussi, avec le recrutement de plus de 80 intérimaires non formés.

L'atelier de production d'appareils de voie et d'aiguillage situé à Chamiers, qui comptait plus de 200 cheminots en 2000, n'en compte que 76 et ne dispose d'aucune visibilité en termes de charge au-delà de septembre 2022. Cela semble d'autant plus inquiétant que les besoins sont par ailleurs importants.

Vous avez évoqué la priorité donnée à l'amélioration des services en gare : les agents d'escale et de gare dénoncent le manque de personnel. Les postes ne sont pas tenus, sinon par des CDD, parfois seniors.

De même, en matière de circulation et d'aiguillage, le manque de personnel a des conséquences directes sur la circulation des trains. Sur une voie simple, un agent aiguilleur qui n'est pas là, c'est une gare fermée ou un croisement qui ne se fait pas.

Telles sont les difficultés que nous rencontrons sur le terrain.

M. Ronan Dantec. – L'offre sur les lignes de la Bretagne Sud entre Nantes et Brest et entre Nantes et Rennes ne correspond plus à la demande.

Par ailleurs, si vous avez été très précis sur les nouvelles offres voyageurs, je n'ai pas entendu votre stratégie sur le fret. Quelles sont, selon vous, les trois grandes mesures qu'il faudrait prendre pour développer le fret ?

Mme Marta de Cidrac. – Le rapport de la Cour des comptes du 20 avril dernier était très sévère sur la SNCF, notamment sur la filiale Gares & Connections. Les disparités de services entre les gares, le système des redevances ou les transferts de propriété sur les gares locales étaient notamment pointées par la juridiction de façon aiguë. Quelles sont aujourd'hui les préconisations de la cour que vous avez déjà mises en œuvre ? Par ailleurs, quelle est votre position sur la réforme des redevances ?

M. Daniel Gueret. – Le temps politique n'est effectivement pas le temps ferroviaire. La réouverture des 27 kilomètres de voies du segment Chartres-Tours a pris 28 ans. De même, dans le cadre du projet intermodal de Chartres, nous avons mis 13 ans à négocier les 15 hectares de surfaces foncières à aménager. La plupart des collectivités ne disposent pas du temps politique nécessaire pour mener de tels projets.

M. Jean-Pierre Farandou. – Il y a effectivement des difficultés sur la ligne 4. Des réunions sont prévues avec les grands élus de la ligne. Soyez assurés de notre grande implication pour trouver des solutions sur cette ligne. Il nous faut également remédier aux défaillances dans l'information des usagers.

S'agissant de la ligne Montpellier-Perpignan, le Premier ministre souhaite vivement que les choses avancent. L'enquête d'utilité publique sera lancée d'ici à la fin de l'année.

La ligne Perpignan-Rungis fonctionne bien, car le Gouvernement a créé les conditions financières pour relancer ce train qui n'est pas rentable. Nous travaillons sur la deuxième partie de ce projet, à savoir la création d'une autoroute ferroviaire entre le Roussillon et l'Île-de-France.

Madame Varaillas, je vais me renseigner sur la situation de Périgueux, mais je n'ai rien contre l'embauche d'intérimaires.

Le fret comporte trois segments : le wagon isolé, le combiné et les trains massifs. Le combiné correspond aux containers. Pour le développer nous devons travailler sur la cartographie des terminaux et sur la transition avec le routier, et penser non pas franco-français, mais européen.

Si nous voulons développer les trains massifs, il nous faut maintenir un réseau suffisant de lignes capillaires et de dessertes terminales.

Enfin, le wagon isolé ne se développera pas sans intervention de la sphère publique.

M. Ronan Dantec. – Peut-être faut-il placer l'effort ailleurs ?

M. Jean-Pierre Farandou. – Non, je ne le crois pas, car cela reviendrait à nous couper d'une grande partie des industries et donc, à réduire le champ de pertinence du ferroviaire. Le Gouvernement a d'ailleurs alloué une enveloppe de 70 millions d'euros à l'aide aux wagons isolés.

Je ne fais pas une lecture si négative du rapport de la Cour des comptes. La juridiction fait le constat d'un manque de financement et renvoie la décision au Gouvernement : laisser les gares se paupériser et voir leur nombre se réduire, ou leur allouer des financements supplémentaires.

Par ailleurs, la Cour des comptes soulève la question de la régulation : les 3 000 gares françaises sont un bien commun. La rémunération des investissements est insuffisante, si bien que les capitaux nécessaires à la rénovation des gares ne sont pas attirés. Par ailleurs, lorsque Gares & Connexions fait 2 euros d'économie, elle doit en reverser 1 aux transporteurs. Les règles de régulation doivent être remises sur la table car elles ne sont pas porteuses de ressorts économiques solides. La SNCF et Gares & Connexions souhaitent s'occuper de toutes les gares, y compris des plus petites afin de proposer des services homogènes sur tout le territoire.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie vivement pour la qualité de vos réponses et pour ce bilan de vos deux premières années à la tête du groupe SNCF.

M. Jean-Pierre Farandou. – Je vous remercie à mon tour. Je pense que vous avez senti ma passion et mon souci d'améliorer la qualité. En 2022, je vais remettre ma casquette de cheminot et sillonnner les territoires où nous avons des difficultés afin d'accélérer les opérations de remise à niveau.

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 35.

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

Mercredi 8 décembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Vincent Labrune, président de la Ligue de football professionnel (LFP)

M. Laurent Lafon, président de la commission. – Mes chers collègues, nous accueillons aujourd’hui le président de la Ligue de football professionnel (LFP), M. Vincent Labrune, que je remercie, en votre nom, de sa présence.

La Ligue de football professionnel est une association loi de 1901 qui assure, sous l’autorité de la Fédération française de football (FFF), la gestion des activités du football professionnel en France avec notamment l’organisation du championnat de France de football de Ligue 1, ainsi que du championnat de France de deuxième division, la Ligue 2.

Je rappelle que la FFF bénéficie d’une délégation de service public pour exercer ses missions et que cette délégation fonde la légitimité du contrôle que le Parlement peut opérer sur son fonctionnement et celui de ses démembrements.

Votre audition, monsieur le président, est importante à plus d’un titre. Elle intervient à un moment clé, alors que les clubs professionnels ont été durablement affaiblis par la crise sanitaire et la défaillance du diffuseur principal qui avait été choisi, je veux parler du groupe Médiapro.

Nous souhaitons connaître l’état financier des clubs de Ligue 1 et de Ligue 2 sachant que Jean-Marc Mickeler, le président de la Direction nationale du contrôle de gestion (DNCG), qui a été entendu début octobre, avait comparé leur situation à celle d’« *un patient en soins intensifs dont les variables étaient cependant stables* ».

Je ne doute pas que mes collègues souhaiteront vous interroger sur la question des droits audiovisuels du football. Nous sommes conscients que vos réponses devront tenir compte des procédures en cours, mais il est également important pour le législateur de bien mesurer les difficultés que génère le processus d’attribution des droits pour éviter que de nouvelles défaillances se produisent à l’avenir.

Une des réponses sur lesquelles a travaillé la Ligue serait de créer une société commerciale pour commercialiser ces droits audiovisuels. Cette idée constituait une des propositions du rapport sur la gouvernance du football de 2017 de nos collègues Dominique Bailly, Jean-Jacques Lozach et Claude Kern.

Cette disposition a été introduite dans la proposition de loi sur la démocratisation du sport lors de son examen par l’Assemblée nationale avec une évolution de taille qui tient à la possibilité pour la Ligue d’ouvrir jusqu’à 20 % le capital de cette société.

Nous examinerons cette proposition de loi en commission le 5 janvier, puis en séance publique les 18 et 19 janvier, et je sais que notre rapporteur Michel Savin aura à cœur de vous interroger sur ce sujet.

Je termine en évoquant la question importante de la violence dans les stades, qui est redevenue un sujet tristement d'actualité. Nous sommes bien évidemment préoccupés par ce que nous voyons, et il va de soi que la perspective de discuter prochainement un texte de loi doit nous alerter sur la nécessité de renforcer l'arsenal juridique à disposition des autorités et des clubs.

M. Vincent Labrune, président de la LFP. – Merci de nous accueillir.

Nous sommes arrivés à la LFP, avec Arnaud Rouger, il y a un peu plus de 12 mois. Nous avons traversé une période inédite, avec un triple tsunami : la crise sanitaire, l'arrêt des compétitions sur décision gouvernementale et la défaillance de notre principal partenaire Médiapro. Nous essayons de trouver des solutions. Les clubs affichent 1,8 milliard d'euros de pertes depuis 2019. Ils ont procédé à environ 700 millions d'euros d'augmentation de capital. Les actionnaires ont réalisé 1 milliard d'euros d'apport en compte courant. Les actionnaires jouent leur rôle, mais le compte n'y est pas.

Nous travaillons sur la création d'une filiale commerciale. Si tout allait bien, ce ne serait pas nécessaire, mais nous devons vivre avec la réalité : nous sommes dans un marché global, celui du football européen. Nos voisins ont tous regardé cette hypothèse. Nous ne pouvions pas faire l'économie de la mettre sur la table. Si nous ne l'avions pas fait, cela nous aurait été reproché. Nous avançons. C'est une course d'obstacles. Nous prendrons une décision prochainement, dans l'intérêt général, afin de transformer nos contraintes en opportunités et permettre au football français de se réformer et de préparer le futur dans les meilleures circonstances.

M. Michel Savin. – Depuis votre arrivée à la présidence de la LFP, des événements ont fortement bousculé la vie du football professionnel français. Dans le même temps, vous avez engagé de nombreux projets de modernisation et d'évolution. Vous avez été confronté à la défaillance de Médiapro, qui a eu un impact très fort sur le plan financier et sur le sport en général. Ainsi, la taxe Buffet a été impactée par cette défaillance. En réaction, la LFP travaille depuis plusieurs mois sur différentes mesures afin d'essayer de répondre aux enjeux économiques du football français. Vous préparez des réformes sur la diminution du nombre de clubs et le *salary cap*. Ces réformes permettront peut-être d'accompagner l'évolution du sport professionnel, et notamment du football.

Vous travaillez aussi sur un projet de mise en place d'une société commerciale destinée à commercialiser les droits audiovisuels. Pour cela, une disposition législative doit être adoptée dans le texte de la proposition de loi. Si tout se passe bien, le texte devrait être définitivement adopté avant la fin de la session parlementaire, fin février. Ce dispositif a été adopté par un amendement de séance déposé par un député. Nous pouvons regretter qu'aucune étude d'impact n'ait été réalisée à ce stade. Plusieurs points restent en suspens.

L'article 10 bis prévoit que les statuts de la société devront définir les décisions qui ne pourront être prises sans l'accord des associés ou actionnaires minoritaires. Quelles seront ces décisions ? Qu'est-ce qui justifie de donner un tel droit de véto à des actionnaires minoritaires possédant moins de 20 % du capital ?

Quel sera le profil des actionnaires que vous souhaitez accueillir ? Quelle sera leur nationalité ?

L'ouverture du capital à hauteur de 20 % est-elle vraiment nécessaire, alors que l'Espagne s'est limitée à 10 % ?

Quel contrôle la Ligue pourra-t-elle exercer sur le choix des actionnaires afin de s'assurer qu'ils ne présentent aucun risque ?

Enfin, que pensez-vous de l'idée de renforcer la place de la FFF en lui donnant un droit de véto tant sur les statuts de la société que sur le choix des actionnaires ?

M. Vincent Labrune. – Je vais être clair : renforcer le poids de la Fédération n'a pas de sens. Notre organisation est complexe et lourde. Nous sommes en délégation de service public. Le football professionnel français est un sport d'élite. On ne peut pas comparer des clubs qui font de l'*entertainment* avec le sport à l'école. Nous avons beaucoup de contraintes. Nous nous y tenons. Nous avons beaucoup de respect pour la Fédération. Nous sommes déjà contrôlés. Nous avons davantage besoin de souplesse que d'un contrôle renforcé.

On ne peut pas déconnecter le projet de société commerciale des projets globaux que nous mettons en place. Tout est lié. Le monde change, la société change, le sport change, le football change. Pour être en phase avec la société et l'évolution de droits sportifs, le football professionnel français doit changer radicalement d'approche. Lorsque l'on décide de réduire le nombre de clubs, c'est pour améliorer nos performances en coupes d'Europe. C'est également pour concentrer les talents dans moins d'équipes et avoir plus de matches premium. Le marché audiovisuel a radicalement changé ces derniers temps. Par le passé, nous pouvions commercialiser assez facilement les 10 rencontres de Ligue 1. Aujourd'hui, 2 ou 3 matches font l'essentiel de la valeur. Le ratio est de 1 à 30 entre la valeur d'un match « top ten » et la valeur d'un choix 6 à 10.

Nous entendons également sacrifier la formation à la française. Nous avons la meilleure formation du monde. Nous souhaitons porter de 3 à 5 ans le premier contrat professionnel des jeunes joueurs. Les discussions sont en cours avec le syndicat des joueurs. Nous souhaitons que ces jeunes grandissent et progressent dans notre championnat.

Nous souhaitons aussi mettre en place un changement culturel, avec une approche plus internationale. Au cours de ces dernières années, nous nous sommes concentrés sur les revenus domestiques, qui augmentaient de manière exponentielle, sans nous préoccuper d'aller capter les recettes internationales. Il s'agit d'un handicap fort par rapport à nos concurrents. Nous avons une vraie volonté de performer sur la scène européenne, à la fois pour capter les recettes versées par l'UEFA et pour permettre à la France de rayonner à l'international. Le sport en général, et le football en particulier, doivent permettre à la France de briller partout en Europe. Nous devons être performants sur la scène européenne. Mécaniquement, nous serons en situation d'augmenter nos droits internationaux et, ainsi, de créer un cercle vertueux qui nous permettra de conserver nos meilleurs talents et d'en recruter d'autres. Le spectacle n'en sera que meilleur, l'audience également, et le cycle des droits s'en trouvera relancé positivement.

À cause de Mediapro, nous avons subi une perte de 50 % de nos droits de retransmission audiovisuelle domestiques par rapport à nos principaux voisins. Rien ne justifie une telle différence. Nous avons de très grands talents. Nos clubs performent bien en

coupes d'Europe. Nous devons nous accrocher pour trouver une solution. Or nous n'avons pas de temps. D'ici un à deux ans, nous avons l'impérieuse nécessité de recréer une compétition nationale attrayante et spectaculaire pour maximiser le prochain appel d'offres domestique, qui arrivera en 2023. Nous avons également l'impérieuse nécessité d'être surperformant sur la scène européenne à court terme, alors qu'une importante réforme sera mise en œuvre par l'UEFA en 2024. Nous occupons actuellement la 5^{ème} place au classement européen des pays. Or les 5 premiers pays auront droit à 4 places en Ligue des champions, qui est une compétition qui génère des recettes importantes. Nous ne pouvons pas sortir des 5 premiers championnats, sinon nous serons définitivement en seconde division européenne. Nous avons le meilleur football de sélection nationale, ainsi que la meilleure formation. Je ne vois pas pourquoi nous n'aurions pas l'ambition d'avoir le meilleur football de club. Cela suppose de faire entrer de l'argent frais dans les clubs à court terme.

Les pertes du football français seront encore de 600 à 800 millions d'euros cette saison. Nous ne demanderons pas cet argent à l'État, et les actionnaires ont déjà fait beaucoup d'efforts. Nous n'avons pas d'autre moyen, à court terme, que le lancement de ce projet de société commerciale. Néanmoins, nous ne voulons pas le faire pour de mauvaises raisons. Il faut que nous soyons tous d'accord. Il faut que tout le monde partage la philosophie, qui vise à assurer la pérennité et la compétitivité du football français à moyen et long terme et, à court terme, à sauver nos clubs et la filière. Si nous sommes d'accord sur cette philosophie, nous pouvons regarder le projet.

Il n'est pas question de brader nos actifs. Nous avons lancé un *process* avec un certain nombre de conseils. Nous aurons les premières offres indicatives la semaine prochaine. Si nous n'obtenons pas une valorisation qui répond à l'ambition de notre projet et à la place que nous souhaitons donner au football français à l'international, nous n'avancerons pas. En revanche, si la valorisation est juste et qu'elle nous permet de sauver notre système et de faire bénéficier ces fonds au monde amateur, nous nous poserons sérieusement la question d'avancer.

Nous avons reçu une soixantaine d'appels de sociétés intéressées. Nous en avons sélectionné la moitié. Parmi cette trentaine de sociétés candidates, 80 % sont des sociétés anglo-saxonnes. Elles ont pignon sur rue et réalisent déjà de nombreuses opérations en Europe occidentale et en France. Le *process* est très sérieux et encadré. Il n'est pas question de rééditer les erreurs du passé.

Nous avons tous les contrôles. L'idée n'est absolument pas de céder 20 %. Par contre, pour maximiser la valorisation, nous avons besoin de dire que nous pourrons céder 20 %. Limiter le pourcentage disponible n'aurait pas de sens. En revanche, nous n'avons pas la volonté de céder 20 % tout de suite. Nous sommes plus sur une dizaine de pourcent. Nous aurions 85 à 90 % des droits. Nous tiendrions compte de la volonté du partenaire, mais ce n'est pas lui qui contrôlerait.

Il s'agit d'un projet pour le football français et, au-delà, pour le sport français dans son ensemble. Nous pensons qu'il faut le faire, mais nous ne passerons pas en force.

M. Arnaud Rouger, directeur général de la LFP. – Dans le texte tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale, il n'est pas prévu que la Fédération puisse bénéficier de l'apport que serait susceptible d'effectuer un investisseur potentiel. Nous souhaitons évidemment impliquer la Fédération pour l'aider. Nous avons besoin d'associer le mouvement fédéral. Nous sommes parfaitement conscients que nous avons besoin de l'aval de

la Fédération puisque les statuts de la filiale commerciale devront être validés par arrêté ministériel sur avis de la Fédération. Nous ne pouvons pas faire d'importe quoi.

Il faudra également que nous modifiions les statuts de la Ligue, ce qui ne peut pas se faire sans validation de la Fédération et du ministère des sports. Nous parlons donc d'un double contrôle par rapport à la création de cette filiale. Nous sommes assez loin de l'idée selon laquelle la Ligue pourrait agir librement. D'ailleurs, nous avons des relations extrêmement étroites avec la FFF, qui suit ce projet depuis l'origine.

M. Jean-Jacques Lozach. – La création de cette société commerciale constitue la grande originalité de la future proposition de loi. Cette société commerciale concerne essentiellement le football. S'agissant du passage de 3 à 5 ans du premier contrat professionnel dans l'objectif de conserver le plus longtemps possible dans nos clubs les pépites de notre football, vous nous aurez à vos côtés.

La France est championne du monde, mais ça ne règle pas tous les problèmes, notamment ceux des clubs de Ligue 1 et de Ligue 2. Notre système économique n'est pas viable. Chaque année, hors pandémie, le déficit des clubs est de 500 à 700 millions d'euros. Les actionnaires doivent remettre au pot et les clubs se reposent sur le trading de joueurs pour combler les déficits.

Notre souhait est d'avoir un football qui soit le plus pérenne et le plus durable possible. Le législateur devrait avoir son mot à dire. De l'extérieur, nous avons l'impression d'assister à une fuite en avant. Les acteurs du football agissent comme s'ils auront toujours plus de matches, de compétitions, de recettes, de droits de retransmission audiovisuelle... Ne pensez-vous pas qu'il faille aller vers davantage de régulation et de maîtrise, voire de réglementation ? Si oui, lesquelles ?

Nous sommes très attachés aux clubs formateurs, qui perçoivent une partie des transferts des joueurs qu'ils ont formés. Avez-vous lancé une réflexion pour aider davantage ces clubs formateurs ?

Réfléchissez-vous à un système plus solidaire de répartition des droits de retransmission audiovisuelle ? En Angleterre, le rapport entre le club qui perçoit le plus et celui qui perçoit le moins est de 1,4. En France, il est de 2,9.

La gestion du football est *a minima* européenne. Êtes-vous prêt à vous battre pour limiter le nombre de contrats professionnels dans les clubs ? Un club de Ligue 1 utilise en moyenne 16 joueurs. Pourquoi, dès lors, en avoir 25, 30 ou 45 sous contrat ? Quel est l'intérêt de laisser de très bons joueurs sur le banc de touche pendant toute une saison ?

Enfin, la violence dans les stades a franchi un nouveau seuil avec des spectateurs qui descendent sur la pelouse pour frapper des joueurs. Nous n'avions jamais vu cela. Les autres sports ne sont peut-être pas à l'abri de ce genre de débordement. La boîte à outils juridique est-elle suffisante pour lutter contre la violence dans les stades ? Que pensez-vous de l'idée d'ajouter des photos aux fichiers des interdits de stade transmis par les préfets ? Que pensez-vous de l'idée d'utiliser des scanners corporels à l'entrée des stades ?

M. Arnaud Rouger. – Il a beaucoup été question de Médiapro, moins de ce que nous avons fait cette année en parallèle de la crise. Des réformes ont été actées ou initiées

pour aller dans le sens de la régulation. Ainsi, nous avons réduit le nombre de clubs en Ligue 1. Les clubs ont accepté de passer à 18. Il en résultera un calendrier plus équilibré.

M. Vincent Labrune. – Dans le même temps, nous avons supprimé la coupe de la Ligue. Nous ne cessons de dire, depuis notre arrivée, qu'il y a trop de matches, trop de joueurs et trop de clubs. Nous sommes dans une optique de réduction du nombre de compétitions.

M. Arnaud Rouger. – La question du format de la Ligue 2, qui a souhaité se laisser un peu de temps pour réfléchir, est encore à l'ordre du jour. Il faut que la pyramide Ligue 1/Ligue 2/National soit plus cohérente, avec des critères de régulation pour les clubs de National.

Nous avons aussi lancé des travaux en matière de protection de la formation avec la limitation des effectifs sans tenir compte des joueurs formés au club. Nous travaillons sur la mise en place d'un *salary cap* en lien avec la DNCG. Nous sommes parfaitement conscients du besoin de régulation dont a besoin notre activité parallèlement à son développement.

M. Vincent Labrune. – Tout ce que vous dites, nous l'avons déjà fait. Le contrat de 5 ans est directement lié à la limitation des effectifs que nous sommes en train de faire valider par les dirigeants de club. L'idée consiste à plafonner les effectifs à 24 joueurs, sans comptabiliser les jeunes talents. Mécaniquement, ces derniers entreront plus facilement dans les effectifs et joueront plus. Parallèlement, nous travaillons à la mise en place d'un *salary cap* avec la DNCG et l'UEFA. Tous ces points de régulation font partie de notre projet global. Nous avons mis en place des groupes de travail qui se réunissent très régulièrement.

M. Arnaud Rouger. – Nous souhaitons porter la durée du premier contrat à 5 ans sous réserve d'accord collectif. Nous préparons le travail avec l'Union nationale des footballeurs professionnels (UNFP). Ce ne serait vraisemblablement pas 5 ans en une fois, mais plutôt 3 ans plus des prolongations en fonction de la participation du joueur à un certain nombre de matches.

M. Vincent Labrune. – Le coefficient de répartition que vous avez mis en avant concernant le football anglais n'est en aucun cas adaptable à la situation française. Les Anglais l'ont mis en place le jour où ils ont eu 3 milliards d'euros de revenus. Le jour où nous aurons 3 milliards d'euros de revenus, je serai tout à fait d'accord pour que tout le monde ait la même chose.

De notre point de vue, la répartition que nous avons mise en place depuis une quinzaine d'année est très solidaire. Elle a eu comme conséquence de créer un certain nombre de clubs d'un bon niveau. En revanche, nous n'avions plus de très bons clubs.

Nous n'allons pas aller vers une répartition plus solidaire au moment où nous n'avons jamais eu si peu d'argent. Je suis très favorable au ruissellement et à la solidarité lorsque tout va bien. En période de crise, nous n'avons qu'une priorité : sauver nos locomotives coûte que coûte. Sinon, nous n'aurons plus de championnat, donc plus de recettes. C'est cela la réalité.

M. Arnaud Rouger. – Les problématiques de sécurité dans le football sont un sujet récurrent, avec une gravité plus ou moins importante. Les intrusions sur le terrain sont extrêmement rares. Nous avons écrit aux ministères de la justice, de l'intérieur et des sports

dès que nous avons vu comment la saison démarrait pour leur expliquer que nous avions besoin du Gouvernement. Seule, la Ligue ne peut pas régler le problème de sécurité dans les stades. Nous avons été entendus. Un cycle de réunions a été initié. Ces travaux doivent se conclure la semaine prochaine.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Nous ne pouvons pas nier le souci d'adaptation aux réalités du marché et le fait qu'il faille sauver des locomotives.

Que faudrait-il modifier dans le processus d'attribution des droits audiovisuels pour augmenter les garanties présentées par les candidats et éviter une défaillance du type Médiapro ?

Êtes-vous favorable à un allongement de la durée des droits de retransmission audiovisuelle au-delà de 4 ans ? Quels en seraient les avantages ? Quelle est la durée moyenne des droits dans les grands championnats européens ?

Ne pensez-vous pas que le contrat de 5 ans, dont nous comprenons la logique, même s'il représente une forme de contrainte, pourrait avoir un pendant fiscal ?

M. David Assouline. – Cela n'a plus de sens que des joueurs, aussi talentueux soient-ils, puissent être payés autant qu'ils le sont. Cela détruit tous les repères que nous essayons de construire dans la société pour les jeunes. La violence dans les stades est liée à cette perte de sens. Vous en arrivez à avoir cette stratégie consistant à « sauver les locomotives ». Cela me fait penser au ruissellement du Président de la République.

Quelle est la valeur du championnat français par rapport au championnat anglais ? N'importe quel match du championnat britannique offre un grand spectacle. Par comparaison, le championnat français devient moyen, voire médiocre, lorsque ce ne sont pas les locomotives qui jouent. Il faut tirer vers le haut l'ensemble des clubs, pour le bien des locomotives. Par exemple, les matches du championnat de France ne préparent pas les joueurs du PSG au très haut niveau qu'est la Ligue des Champions. La stratégie ne peut donc pas reposer que sur les locomotives.

La catastrophe Médiapro pouvait se prévoir. Souvenons-nous d'Orange. Lorsque la boussole est tournée vers le plus offrant et le plus merveilleux, on aboutit à ce type de catastrophe. Il pourra y en avoir d'autres.

Le football est un sport très populaire. Or il faut payer pour le voir. Dans le même temps, les joueurs reçoivent des salaires phénoménaux. Cela ne peut pas durer. Cette réflexion se développe dans d'autres pays, par exemple l'Espagne.

M. Michel Laugier. – Les clubs sont-ils prêts, sur le plan matériel, à faire face à la nouvelle crise sanitaire qui s'annonce ? Sont-ils prêts à une nouvelle diminution des recettes ?

Dans les grands clubs étrangers, beaucoup d'anciens joueurs font partie des équipes dirigeantes. C'est moins le cas en France. Comment l'expliquez-vous ?

Enfin, comment expliquez-vous qu'il ait fallu autant de temps, et une loi, pour qu'il n'y ait plus de match le 5 mai en France ? Pourquoi les instances n'ont-elles pas pris leurs responsabilités ?

M. Jérémy Bacchi. – La violence dans les stades n'est effectivement pas un fait nouveau, mais je n'ai pas souvenir d'une telle multiplication de faits graves sur 3 ou 4 mois de compétition. Le rapport de Rudy Buquet, qui était l'arbitre d'OL-OM, pose de nouvelles questions. Est-il vrai que la Ligue privilégiait une reprise du match, alors que l'arbitre était très hésitant ? Il avait tout de même dû faire procéder à une annonce dans le stade dès la 2^{ème} minute du match. Les propos qu'a tenus le président Aulas après ce match et ces derniers jours sont de nature à hysteriser encore plus le débat, avec le risque que nous soyons à nouveau confrontés à des débordements dans les prochains mois.

Ne pensez-vous pas que les décisions qu'a prises la commission de discipline de la LFP suite aux incidents du match Nice-OM ont créé une forme de jurisprudence très dangereuse pour la suite ?

Enfin, qu'en est-il du retour des fumigènes dans les stades ? Des expériences ont été menées. Avez-vous un retour ? De plus en plus de tribunes ferment pour utilisation de fumigènes, alors que cela n'avait pas provoqué de débordement. Les fumigènes participent du spectacle et du sport populaire qu'est le football.

M. Vincent Labrune. – Il y a une quinzaine d'années, il y a eu des morts autour des stades. Le stade de football est le reflet de l'état de la société. La société française est malade, inquiète et angoissée. Elle se divise. Elle est un peu folle. Le football français n'est pas responsable de la folie des gens. Pouvons-nous prendre des mesures plus adaptées et plus fortes ? Je vous entends. La commission de discipline a-t-elle pris une décision de référence après Nice-OM ? Je ne suis pas le mieux placé pour en parler car notre arsenal de sanctions est très limité. Il n'est que sportif, alors que nous sommes confrontés à des problèmes de violence individuelle.

M. Arnaud Rouger. – Les problèmes de sécurité étaient d'un niveau très élevé en 2010. Des mesures législatives ont été prises par la suite (interdictions de stades, création de la DNLH). Ces problématiques sont prises en compte de façon très sérieuse au niveau de la Ligue, dont le pouvoir est uniquement disciplinaire vis-à-vis des clubs. Nous ne pouvons pas aller au-delà de ces sanctions. S'agissant des décisions de la commission de discipline, nous avons un devoir de réserve absolu. Concernant le match Lyon-OM, je vous renvoie au communiqué que nous avons fait le soir même sur les conditions d'arrêt de la rencontre. Les travaux que nous conduisons avec les ministères de l'intérieur, des sports et de la justice doivent permettre de clarifier les conditions dans lesquelles la cellule de crise se réunit et prend ses décisions.

Il ne nous appartient pas de commenter les propos du préfet du Rhône, de Jean-Michel Aulas ou de l'OM. En revanche, ces incidents ont masqué un travail de longue haleine qui est mené depuis la création de l'instance nationale du supportérisme. Je pense aux tribunes debout, qui ont été remises en place de manière expérimentale dans un certain nombre de clubs. Je pense également à l'utilisation encadrée de fumigènes. Ces expérimentations sont menées de manière extrêmement précise, sur la base d'un cahier des charges auquel les clubs doivent répondre. Une expérience d'utilisation de fumigènes a été menée à Toulouse en début de saison, puis à Clermont plus récemment. Elles se sont très bien déroulées.

Au-delà des sanctions disciplinaires que la commission peut prononcer, nous sommes au soutien de tout ce qui peut se passer en matière de sanctions individuelles. Dès

lors que des individus ont été identifiés, nous nous portons systématiquement partie civile pour que des poursuites individuelles soient engagées.

La question de l'allongement des interdictions judiciaires de stade peut se poser dans le cadre de la proposition de loi, sachant que la durée maximale de 5 ans est rarement atteinte.

Concernant la situation sanitaire, tous les clubs professionnels ont mené un travail exemplaire depuis le début de la crise. Ils ont mis en place des commissions médicales composées d'experts afin de suivre au plus près l'évolution de la pandémie. Nous nous sommes systématiquement adaptés aux recommandations gouvernementales. Je pense notamment au port du masque. Les clubs sont parfaitement organisés. Nous sommes prêts sur le plan opérationnel. En revanche, nous ne le sommes pas sur le plan économique. Les jauge seraient un désastre, alors que la situation des clubs est déjà extrêmement tendue. Les clubs sont parfaitement staffés pour tester les joueurs. Ces derniers sont vaccinés à 95 %, tandis que les staffs sont totalement vaccinés.

La fiscalité qui s'applique aux salaires des joueurs est évidemment un sujet important. Les charges sociales d'un club moyen de Ligue 1 équivalent aux charges sociales de tous les clubs de Bundesliga. Les charges sociales sont un élément important pour lutter au plan européen, même si nous n'avons pas de demande à ce titre dans le cadre de la proposition de loi.

Enfin, nous sommes favorables à un allongement de la durée des droits audiovisuels pour permettre aux opérateurs de sécuriser leur position.

M. Vincent Labrune. – Cette possibilité est intéressante lorsque le marché est mature, mais pas à court terme ; nous partons de trop bas.

Il est assez paradoxal de dénoncer l'argent dans le football et de citer en exemple le championnat anglais pour la qualité de ses 20 équipes, qui sont les 20 plus grosses masses salariales possibles et imaginables. Nous sommes dans le monde de l'*entertainment* et du spectacle, comme le cinéma. Les clubs anglais reçoivent 200 millions d'euros de droits de retransmission audiovisuelle. C'est parce qu'ils ont beaucoup d'argent et qu'ils peuvent verser de très gros salaires qu'ils ont ce spectacle. Nous ne pouvons pas le faire en France sans les revenus adéquats.

M. Bruno Retailleau. – Quelle est l'audience des matches diffusés par Amazon ? Combien cette plate-forme a-t-elle gagné d'abonnés ?

Mme Sylvie Robert. – Je n'arrive pas à partager le postulat de base selon lequel il y aurait trop de matches et trop de clubs, et que cela nuirait à l'attractivité. Ne risquons-nous pas d'aboutir à une sorte de ligue fermée ?

Par ailleurs, que pensez-vous des modes de consommation des jeunes ? Avez-vous entamé une réflexion sur l'empreinte environnementale du football ?

Mme Annick Billon. – Avez-vous entamé une réflexion sur l'avenir du football féminin professionnel ? Comment ce football a-t-il résisté à la crise par rapport au football masculin ? Est-il envisageable de faire converger le football masculin et le football féminin vers un système commun ?

M. Olivier Paccaud. – Certains clubs ne seraient-ils pas trop indulgents à l'égard de leurs associations de supporters ? Si certains débordements ont lieu, n'est-ce pas parce que nous avons été trop laxistes ? Les Anglais sont allés beaucoup plus loin que nous pour régler leurs problèmes, qui étaient plus graves que les nôtres. Sportivement, qu'est-ce qui ne va pas dans le football français par comparaison avec les clubs anglais ?

M. Vincent Labrune. – Nous n'avons pas les mêmes revenus. Les clubs anglais ont 50 joueurs et 4 milliards d'euros de revenus.

M. Olivier Paccaud. – Que pensez-vous du projet de Superligue européenne, qui ressort régulièrement ?

M. Jacques Gosperrin. – Quelles sont les conséquences pour les clubs de la nouvelle situation des droits de retransmission audiovisuelle ?

Certes, le football est le reflet de la société, mais il n'est pas que cela. Nous ne voyons pas les mêmes débordements dans le rugby ou d'autres sports. Les incidents se multiplient, et les réactions de la famille du football sont pour le moins contradictoires. Vous avez insisté sur les moyens limités dont vous disposez. Vous avez appelé à une grande concertation. La Ligue n'a-t-elle pas besoin d'une remise en ordre en interne ?

Enfin, quelles sont les attentes de la Ligue vis-à-vis des pouvoirs publics ?

M. Stéphane Piednoir. – Le football a évidemment besoin de locomotives. Ce sont ces équipes qui suscitent de l'enthousiasme et qui remplissent les stades, y compris ceux des plus petits clubs. Le football a cette capacité à faire venir les classes populaires au stade. Personne ne reproche à un film d'avoir une star à son casting. Cela contribue à la notoriété du film. En revanche, il y a peut-être une réflexion à avoir sur la répartition des entrées payantes.

Je regrette l'absence de fidélité à l'opérateur historique Canal +, qui a sauvé le football français l'an dernier et n'a pas été récompensé à sa juste valeur.

Il faut évidemment agir contre le hooliganisme, et sans doute durcir les sanctions et la manière de contrôler les hooligans. Il existe également un problème d'éducation. Ce qui se passe sur le terrain se ressent dans le public. Comment casser l'indiscipline des joueurs ? Dans le rugby ou le handball, les joueurs reculent lorsqu'ils contestent une décision. Dans le football, certains joueurs contestent chaque décision.

M. Bernard Fialaire. – Je ne crois pas que le football soit à l'image de la société. Il en est la caricature. Il exacerbe certains travers. Nous ne pouvons même plus emmener nos enfants aux matches. Nous ne pouvons pas laisser perdurer une telle image.

M. Vincent Labrune. – Vous avez tout à fait raison sur ce dernier point. Nous avons un devoir d'exemplarité absolu. L'image que nous donnons n'est pas la meilleure. Nous avons besoin de faire le maximum pour que les familles puissent se rendre au stade. À titre personnel, je suis pour la tolérance zéro.

M. Thomas Dossus. – J'ai bien compris l'intérêt d'une rentrée immédiate de cash pour sauver le football. Néanmoins, la période ne me semble pas très propice pour lancer la société commerciale. Quelle sera la valorisation d'un football français qui est à terre ? Quels types de fonds seront intéressés pour investir ?

L'évolution des tarifs d'abonnement est assez exceptionnelle. Le championnat de France devient de moins en moins accessible, ce qui est un problème pour un sport aussi populaire. Envisagez-vous de mettre en place un plafond pour les abonnements ?

Avez-vous vraiment envisagé de délocaliser des matches de championnat en Chine ? Est-ce sérieux ? Cela me paraît complètement hors sol vis-à-vis des problématiques climatiques. À ce propos, il est inconcevable que des équipes se déplacent en avion pour effectuer des trajets très courts.

M. Vincent Labrune. – Nous sommes une start-up. Nous essayons de lever des fonds. Nous serons peut-être déçus. Ce n'est évidemment pas le meilleur moment pour mener le projet de société commerciale, mais nous n'avons pas le choix. Nous jouons notre avenir de long terme dans les 18 mois qui viennent. Nous verrons ce qu'il en ressortira. Personne ne pourra nous reprocher de ne pas avoir fait l'exercice.

Nous ne sommes pas en situation de communiquer quelque chiffre que ce soit concernant les abonnés d'Amazon et l'audience des matches. Je peux simplement vous dire qu'ils sont très contents, et nous aussi.

M. Arnaud Rouger. – L'empreinte carbone d'un match est surtout liée aux déplacements de supporters. C'est tout le travail qui est mené, au niveau local, sur les modalités de déplacement pour se rendre au stade. Parallèlement, les problématiques de fongicide sont intégrées dans l'entretien des sols sportifs. Nous prenons en compte ces questions. Le point délicat concerne les déplacements des équipes. Les clubs s'en occupent depuis de nombreuses années. Un certain nombre de clubs ont été labellisés.

M. Vincent Labrune. – Le football professionnel français est trop dépendant de ses droits de retransmission audiovisuelle domestiques. Or le marché est contraint puisqu'il est dominé par un acteur qui a pour objectif de faire baisser les prix. Nous devons absolument chercher de nouvelles sources de revenus à l'international, notamment sur la scène européenne.

M. Arnaud Rouger. – Nous regardons les performances des pays qui sont devant nous au classement UEFA, mais nous regardons également les performances des pays qui nous talonnent. Ces pays ont des championnats plus resserrés. Leurs clubs jouent moins de matches, ce qui leur permet d'être performants au niveau européen.

Le football féminin relève de la Fédération. Nous n'avons pas d'éléments de réponse sur le sujet. Beaucoup d'équipes féminines se trouvent au sein de clubs professionnels masculins. Elles ont traversé la crise avec les mêmes dispositifs sanitaires.

Nous ne pouvons pas vous répondre concernant Canal + compte tenu des contentieux qui sont en cours.

Enfin, nous n'avons pas les mains sur l'évolution des règles d'arbitrage. Cela ne nous empêche pas de réfléchir à un certain nombre de propositions, notamment pour limiter les contestations. Nous avons constitué un groupe de travail sur le sujet.

M. Vincent Labrune. – Nous pourrions parler de la compétitivité européenne de nos clubs pendant des années. Nous avons notre part de responsabilité. Notre approche est très française. Les clubs portugais ont considéré que les compétitions européennes étaient prioritaires parce qu'elles génèrent des revenus importants.

Nous avons un problème de fiscalité, qui nous fait partir avec un boulet au pied par rapport à d'autres pays. Nous avons aussi un problème de répartition. La solidarité ne peut pas se faire au détriment des locomotives qui doivent performer au niveau européen afin d'y capter les recettes qu'elles pourront ensuite investir dans le championnat national. Enfin, nous avons un sujet d'actionnariat. Nos actionnaires sont de bons gestionnaires. Ils attendent de connaître le montant des droits de retransmission audiovisuelle pour décider de leurs investissements. Nous souhaitons changer de mentalité.

M. Michel Savin. – Le sujet de la violence peut être intégré dans la proposition de loi. Les enjeux sont importants. La sécurité des joueurs, des entraîneurs et des arbitres est engagée. Nous ne pouvons pas accepter que des joueurs tirent un corner sous la protection des CRS. Le risque est aussi que le public familial ne se rende plus au stade. Les seules sanctions ne peuvent pas être de fermer les tribunes car cela fait perdre des recettes aux clubs.

Toutes les personnes qui ont été sanctionnées doivent-elles pointer dans un commissariat ? Si la réponse est non, comment ces personnes sont-elles contrôlées ? Que pensez-vous de l'idée d'ajouter des photos aux fichiers d'interdits de stade ? La France a 500 interdits de stade, quand l'Allemagne en a 6 000 et l'Angleterre 10 000. C'est bien la preuve qu'un effort doit être fait au niveau des sanctions individuelles.

M. Arnaud Rouger. – Nous sommes favorables à un fichier mieux centralisé, avec des photos. Aujourd'hui, lorsqu'un club en reçoit un autre, il connaît ses interdits de stades, mais il ne connaît pas ceux du club visiteur.

Il est important qu'une obligation de pointage soit associée aux interdictions de stade, sinon ces dernières n'ont pas de sens. La clarification de ce dispositif est très importante. L'État en a pleinement conscience. Cette obligation de pointage ne peut pas s'appliquer aux interdictions « commerciales » de stade. L'ensemble des clubs de Ligue 1 et de Ligue 2 en ont prononcé environ 300.

Enfin, nous n'avons pas 500 interdits de stade actuellement, loin de là. Beaucoup des interdictions qui avaient été prononcées avant la crise sanitaire ont été purgées pendant cette période.

M. Laurent Lafon, président de la commission. – Merci messieurs. Nous serons attentifs aux résultats du groupe de travail. Nous aurons à nous prononcer sur la proposition de loi courant janvier.

La réunion est close à 11 heures.

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

Mercredi 15 décembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

Proposition de loi relative à la circulation et au retour des biens culturels appartenant aux collections publiques – Examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 9 h 35.

M. Laurent Lafon, président. – Nous entendons ce matin le rapport de Catherine Morin-Desailly sur la proposition de loi relative à la circulation et au retour des biens culturels appartenant aux collections publiques. Je vous rappelle que ce texte est l'aboutissement, sur le plan législatif, des travaux de la mission d'information sur la restitution des biens culturels appartenant aux collections publiques, dont Max Brisson et Pierre Ouzoulias étaient les rapporteurs.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure, coauteure de la proposition de loi. – Je serai brève sur l'historique et les enjeux de cette proposition de loi, car vous avez encore tous sans doute à l'esprit les débats que nous avions eus, il y a un an, au sujet du projet de loi de restitution de biens culturels à la République du Bénin et du Sénégal, et dans le cadre de cette mission d'information.

Les demandes de restitution constituent une question complexe, parce qu'elles mettent en jeu le principe d'inaliénabilité de nos collections et questionnent la légitimité du projet universel des musées, deux pierres angulaires de nos institutions patrimoniales. C'est pourquoi il faut les traiter avec la plus grande rigueur et la plus grande transparence, au plus près de la vérité historique.

Cette proposition de loi s'inscrit dans la continuité de la réflexion conduite par le Sénat depuis vingt ans en faveur d'une gestion plus éthique des collections, qui a débuté en 2002 avec la loi de restitution de la Vénus hottentote, Saartjie Baartman, à l'Afrique du Sud, et la loi Musées, et s'est poursuivie ensuite avec la loi de restitution des têtes maories en 2010, dont j'étais à l'initiative, et la loi de restitution de biens culturels au Bénin et au Sénégal l'an passé, dont j'étais la rapporteure.

Quel est l'objet de ce texte ?

Son premier objectif est de cadrer la méthode applicable aux décisions de restitution pour la rendre plus transparente, plus collégiale, plus scientifique, mais aussi lui garantir une cohérence et une permanence quelle que soit la majorité politique au pouvoir.

La manière dont ont été conduites les dernières restitutions n'a guère été satisfaisante.

Premier constat, le Parlement a été dépossédé de son pouvoir, alors qu'il est pourtant le seul habilité à autoriser la sortie de biens culturels des collections. Le législateur a la compétence exclusive de pouvoir faire exception au principe d'inaliénabilité des collections, principe de valeur législative. Malgré ce principe, qu'observe-t-on depuis deux ans ? Soit le Parlement a été sollicité pour entériner la restitution de biens culturels que le

Président de la République ou le Gouvernement s'étaient déjà engagés à rendre, soit il a été contourné par le biais de la remise aux pays concernés de certains biens revendiqués sous la forme d'un dépôt, comme ce fut le cas pour la couronne du dais de la dernière reine de Madagascar, qui a été restitué au moment même où nous débattions du texte visant à restituer des objets au Bénin et au Sénégal.

Deuxième constat : l'instruction des demandes a été menée dans une grande opacité, donnant le sentiment que les considérations diplomatiques l'emportaient sur tout le reste. Le travail scientifique que les musées ont effectivement réalisé pour instruire les demandes de restitution n'a jamais été rendu public. Vous vous souvenez sans doute que l'étude d'impact qui accompagnait le projet de loi de restitution des biens culturels au Bénin et au Sénégal était relativement succincte.

Troisième constat : les pays demandeurs eux-mêmes ne semblent pas pleinement satisfaits par le processus. Ils observent un manque de clarté de la procédure et un déficit de concertation dans l'instruction. Le risque, à terme, est que les restitutions ne se résument qu'à des opérations sans suite, alors que ce qui compte tout autant, ce sont les coopérations dans le domaine culturel et patrimonial sur lesquelles elles peuvent déboucher.

Il faut donc améliorer la procédure pour ne pas faire voler en éclat le principe fondamental d'inaliénabilité des collections, ce qui suppose avant tout de répondre aux demandes de restitution avec rigueur historique et scientifique et en toute transparence. C'est pourquoi nous devons nous emparer du sujet.

Le second objectif de la proposition de loi, c'est de doter la France d'outils lui permettant d'engager un vrai travail de fond sur les enjeux associés au retour des biens culturels vers leur pays d'origine.

Le mouvement est aujourd'hui en marche et concerne l'ensemble des anciennes puissances coloniales : c'est un fait. La réflexion progresse dans plusieurs pays. L'Allemagne vient de consacrer des moyens financiers importants pour faire la lumière sur la provenance d'une partie de ses collections. La Belgique envisage un projet de loi-cadre pour faciliter la restitution des objets présents dans les collections acquis de manière illégitime.

Chaque pays a son histoire coloniale propre, qui peut appeler une réponse distincte. Mais il est important que la France soit en mesure de répondre de manière solide et cohérente aux demandes en anticipant le sujet, plutôt que de continuer à avoir une position défensive et à prendre des décisions dictées uniquement par l'urgence ou par des considérations diplomatiques.

Le manque d'allant manifesté par le ministère de la culture et par un grand nombre de conservateurs pour réfléchir à ces questions depuis vingt ans est très largement responsable de la situation actuelle. Notre ancien collègue Philippe Richert, qui a été rapporteur de la loi sur la restitution de la Vénus hottentote, de la loi Musées et de la proposition de loi de restitution des têtes maories en 2010, avait déjà soulevé ce problème lors de l'examen de cette dernière. La manière dont il a été fait obstacle au travail de la Commission scientifique nationale des collections est très révélatrice. Si le ministère s'était davantage saisi de cet enjeu, le ministère des affaires étrangères n'aurait sans doute pas autant repris le sujet en main et nous aurions sans doute pu éviter bien des dysfonctionnements que nous observons aujourd'hui. Aucun ministre de la culture ne s'est véritablement préoccupé du

sujet, à l'exception peut-être de Frédéric Mitterrand à l'occasion de la restitution des têtes maories à la Nouvelle-Zélande.

Deux articles composent cette proposition de loi.

L'article 1^{er} vise à créer un Conseil national de réflexion sur la circulation et le retour de biens culturels extra-européens. Là encore, je serai brève, car vous vous souvenez sans doute que c'était déjà la solution que le Sénat avait adoptée, sur ma proposition, dans le cadre du projet de loi de restitution de biens culturels au Bénin et au Sénégal.

Cette instance doit permettre de combler les faiblesses de la procédure actuelle que je viens d'évoquer et de compenser l'inertie du ministère de la culture.

Elle aurait une double mission : donner son avis sur les demandes de restitution, afin d'apporter aux pouvoirs publics un éclairage scientifique dans leur prise de décision ; et mener une réflexion prospective en matière de circulation et de retour des biens culturels.

Pour tenir compte des problèmes de fonctionnement rencontrés par la Commission scientifique nationale des collections, instituée par la loi de restitution des têtes maories, qui ont conduit à sa suppression par le Gouvernement il y a un an, l'objet du Conseil national est clair et sa composition est réduite à douze membres pour garantir son efficacité. Il s'agit, pour l'essentiel, de personnalités qualifiées choisies pour leurs compétences scientifiques – conservateurs, historiens, historiens de l'art, ethnologues, juristes –, nommées par le ministre de la culture et le ministre de la recherche, l'objectif étant de remettre ces deux ministères au centre du jeu.

L'article 2, quant à lui, vise à faciliter la restitution de certains restes humains conservés dans les collections publiques. À cet effet, il crée une nouvelle procédure judiciaire permettant, au cas par cas, l'annulation de l'acquisition par les musées de certains restes humains en vue de leur restitution. L'un des intérêts de cette procédure, c'est qu'elle permet de faire sauter le verrou de l'inaliénabilité. Si l'acquisition est annulée, c'est comme si le bien n'avait jamais fait partie des collections publiques : il peut donc être restitué sans nécessiter une autorisation expresse du Parlement.

Cette solution s'inspire de celle mise en place par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine pour les biens culturels qui se révéleraient avoir fait l'objet d'un trafic illicite.

L'article 2 met en place cette mesure d'annulation de l'acquisition, parce qu'elle avait été proposée comme piste par le groupe de travail mis en place par le ministère de la culture et le ministère de la recherche à la suite de la loi sur les têtes maories. Ce groupe s'était mis d'accord autour de plusieurs critères de restituabilité des restes humains et avait identifié cette solution comme la meilleure voie pour faciliter les restitutions sans avoir à recourir à l'intervention du Parlement. Michel Van Praet, éminent muséologue, professeur émérite du Muséum national d'histoire naturelle, nous l'avait présentée lorsqu'il avait été auditionné par la commission en janvier 2020.

Au final, que penser de ces deux articles ?

En ce qui concerne l'article 1^{er}, je suis convaincue que la création d'une instance scientifique pérenne est opportune pour apporter plus de transparence à la procédure, recentrer

l'examen des demandes sur la vérité historique et garantir une plus grande permanence dans les décisions de la France malgré les alternances politiques.

Ce type d'instance a déjà fait la preuve de son efficacité dans d'autres domaines. Pensons au rôle joué par la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture dans le dossier de Notre-Dame de Paris ! C'est une vraie garantie en termes de transparence et de contrôle, surtout lorsque l'on traite de sujets aussi complexes et sensibles que celui des restitutions, qui échappent aujourd'hui très largement au ministère de la culture.

Je note d'ailleurs, que sur d'autres sujets – pas très éloignés –, le Gouvernement s'est montré favorable au rôle que pouvaient jouer certaines commissions : par exemple, les pouvoirs de la Commission pour l'indemnisation de victimes de spoliation de biens culturels pendant l'occupation (CIVS) ont été accrus fin 2018 pour l'autoriser à recommander, de sa propre initiative ou à la demande de toute personne concernée, la restitution d'œuvres spoliées ou, à défaut, des mesures d'indemnisation des victimes.

Par ailleurs, je ne crois pas que la réflexion que le Président de la République vient de lancer autour d'une loi-cadre rende le dispositif sans objet. Bien au contraire ! Nous ne savons absolument pas à quel moment ce travail pourra aboutir. Nous avons auditionné une dizaine de personnes. Il y a un an encore, le Gouvernement estimait qu'une loi-cadre n'était pas envisageable et qu'il serait extrêmement difficile d'établir une critériologie suffisamment précise et exhaustive pour convenir à la multiplicité des cas susceptibles de se présenter. Il craignait que l'adoption de critères ne fasse obstacle à des restitutions qui seraient pourtant souhaitables. C'est en tout cas ce qu'il écrivait dans l'étude d'impact du projet de loi de restitution au Bénin et au Sénégal.

On peut donc s'interroger sur ce brusque revirement, sachant que le travail sur la provenance de nos collections et sur l'histoire des biens qui la composent n'en est encore qu'à ses balbutiements. Or, il s'agit à mon sens d'un élément clé de l'élaboration d'une éventuelle loi-cadre, parce qu'il me paraît nécessaire d'avoir identifié au préalable les cas sensibles pour déterminer correctement les critères. L'essentiel des pièces originaires de pays tiers n'a pas vocation à être rendu. Et ce qui valait pour le Bénin et le Sénégal ne vaudra pas forcément pour des biens provenant d'autres pays, d'autant que la question des restitutions ne se résume pas à l'Afrique.

Le musée du quai Branly - Jacques Chirac s'est engagé dans ce travail de recherche, mais son président n'a pas caché qu'il manquait de moyens pour la déployer comme il le faudrait. Il a recruté une personne pour ce faire, qui est assistée de deux vacataires, de quelques étudiants boursiers et d'un bénévole... La situation est évidemment encore plus difficile dans les musées de moindre envergure – je pense notamment aux musées de nos régions.

Compte tenu de ces incertitudes, il me semblerait regrettable d'attendre l'adoption de ladite loi-cadre pour renforcer la transparence de la procédure de restitution. Je crois d'ailleurs que le Conseil national pourrait faire progresser de façon collégiale la réflexion sur les critères de restituabilité et qu'il serait dommage de s'en priver.

Je vous proposerai cependant tout à l'heure une série d'amendements destinés à rendre le Conseil national plus opérant, notamment dans la perspective de faire progresser la réflexion.

J'en viens maintenant à l'article 2.

Les auditions ont révélé que la solution préconisée par le groupe de travail mis en place par le ministère de la culture et le ministère de la recherche à la suite de la loi sur les têtes maories n'avait pas fait l'objet de concertations préalables avec le ministère de la justice. Celui-ci y voit des fragilités juridiques susceptibles de rendre le dispositif inopérant.

Par ailleurs, compte tenu de l'encombrement des tribunaux, il existe un risque que cette procédure ne permette pas réellement d'accélérer d'éventuelles restitutions par rapport au vote d'une loi spécifique.

Je crois néanmoins qu'il serait vraiment dommage de ne pas aller plus loin sur la question de la restitution des restes humains et de ne pas profiter du bénéfice du travail effectué par le groupe de travail animé par Michel Van Praët autour de critères de restituabilité.

Le besoin de faciliter les restitutions de restes humains est réel. Plusieurs pièces conservées dans les collections publiques mériteraient d'être restituées. Plusieurs cas ont été portés à notre connaissance pendant les auditions, comme celui, très significatif, d'un groupe d'Inuits emmenés en Europe en 1880 pour être exposés dans des spectacles, morts de la variole, enterrés, avant que leurs squelettes ne soient exhumés cinq années plus tard à des fins de recherches scientifiques. Mais on trouve aussi étonnamment dans nos collections des crânes datant du génocide arménien ou de nombreux sujets anonymes, originaires de nombreux pays, prélevés dans des cimetières identifiables.

Je vous soumettrai donc dans quelques instants une nouvelle rédaction de l'article 2 définissant un cadre général, fondé sur des critères précis, permettant directement à l'administration de faire sortir un certain nombre de restes humains des collections et d'en autoriser la restitution dans le cas où elle serait demandée. Ces cas sont très circonscrits.

Cette procédure permettrait à mon sens à notre pays de répondre aux demandes de restitution d'une façon fondée scientifiquement et respectueuse de la dignité humaine et des cultures et croyances des autres peuples. Grâce à elle, nous pourrions régler un certain nombre de cas sensibles et régulariser, *a posteriori*, la mise en dépôt des crânes algériens opérée par le Gouvernement il y a un an et demi, en catimini, au moment même où nous débattions de la loi sur la restitution de biens culturels à la République du Bénin et du Sénégal... Ce dispositif aurait permis de les restituer de manière transparente.

J'espère que cette proposition vous agréera, car elle participe, à mes yeux, d'une gestion plus éthique de nos collections. Cette idée a été l'une de mes préoccupations principales dans l'élaboration de ce rapport, dans la mesure où elle restait fondée d'un point de vue scientifique, car nous devons nous tenir éloignés de la repentance.

Je tiens enfin à saluer et remercier tous nos collègues, et notamment Lucien Stanzione, qui ont participé aux auditions que nous avons menées véritablement à trois avec Pierre Ouzoulias et Max Brisson dans le prolongement des travaux de notre mission d'information sur les restitutions de biens culturels. Nous beaucoup échangé ensemble pour m'aider à préparer ce rapport.

Avant de conclure, il nous revient de définir le périmètre pour l'application de l'article 45 de la Constitution. Ce périmètre pourrait comprendre les dispositions qui ont trait

à l'organisation, à la procédure et aux conditions applicables au retour des biens culturels conservés dans les collections publiques ou à leur circulation au niveau international.

M. Max Brisson, coauteur de la proposition de loi. – Je voudrais d'abord remercier Catherine Morin-Desailly pour son rapport, qui montre l'intérêt de notre proposition de loi et replace ce sujet complexe dans son contexte politique, culturel et muséographique. Je voudrais saluer la constance avec laquelle elle porte cette question depuis longtemps au Sénat, contribuant à l'élaboration du point de vue équilibré et constant de la Haute Assemblée, qui tranche avec la versatilité de l'exécutif actuel sur la question !

J'ai eu le plaisir de rejoindre Catherine Morin-Desailly et Pierre Ouzoulias après la démission de notre collègue Alain Schmitz, qui avaient déjà beaucoup avancé sur le sujet, pour rédiger un rapport d'information que vous avez approuvé et qui est à l'origine de la proposition de loi que nous examinons.

Le sujet est d'importance, car il renvoie à la conception que nous nous faisons de nos musées et du dialogue des cultures. Le sujet nécessite également de la constance. Or, lors de son déplacement au musée du quai Branly - Jacques Chirac, le Président de la République a pris ses ministres et ses conseillers à contrepied en annonçant, à rebours de toutes les déclarations ministérielles antérieures, à l'occasion du départ du trésor du roi Béhanzin pour le Bénin, la nécessité d'une loi-cadre sur les restitutions. Au Sénat, pourtant, la ministre n'avait pas trouvé une telle loi nécessaire. Elle avait d'ailleurs raison...

Toute restitution constitue, en effet, un cas particulier. Voilà pourquoi le Sénat a toujours estimé qu'il était nécessaire que le Parlement se prononce en dernier ressort et sur chaque cas, en étant éclairé par un travail de recherche qui permette, pour chaque œuvre, d'en connaître la provenance, le parcours et le contexte qui a présidé à son dépôt.

Lors de ce revirement présidentiel, les analyses et les apports du Sénat n'ont pas été cités par le Président de la République. Ce n'est pas dans les habitudes de l'exécutif !

Depuis, un ambassadeur pour la coopération internationale dans le domaine du patrimoine, M. Jean-Luc Martinez, a été désigné pour réfléchir au sujet et à la nécessité d'une loi-cadre. Au moment de son audition, nous n'avons cependant pas pu connaître ni le contenu de sa lettre de mission ni l'autorité à laquelle il sera rattaché pour la mener.

De même, l'exécutif, auditions après auditions, n'a jamais semblé faire cas ni du rapport présenté devant notre commission par Catherine Morin-Desailly, Pierre Ouzoulias et moi-même, ni de la proposition de loi que nous avons rédigée ensemble. Ainsi, notre proposition de création d'un Conseil national de réflexion sur la circulation et le retour des biens culturels, qui aurait à donner son avis public sur chaque demande présentée par un pays tiers, et ce avant toute promesse de restitution par l'exécutif, n'a reçu qu'une fin de non-recevoir, à peine polie. Seul le cabinet du garde des Sceaux s'est montré judicieusement coopératif sur l'article 2.

Pourtant, en écoutant le président du musée du quai Branly - Jacques Chirac, nous avons eu la confirmation de la pertinence de réaliser un travail méthodique d'éclairage, de contextualisation, de recherche pour identifier la provenance de chaque objet. Ce travail en coopération avec les scientifiques des pays demandeurs est crucial. Il pourrait faire tomber les visions idéologiques qui tendent à examiner l'histoire de chaque œuvre au prisme d'une vision globale empruntant les lunettes déformantes du présent pour soumettre le passé aux

exigences présupposées de notre époque. Oui, chaque objet a une histoire propre, qui ne peut se réduire à une vision globale et généraliste. On doit au respect de la vérité historique d'accomplir ce travail minutieux au cas par cas.

Pourtant, le musée du quai Branly effectue ce travail indispensable, sans commande politique claire et sans moyen. Plus cette démarche progresse, plus elle ramène les préconisations du rapport Sarr-Savoy à ce qu'elles sont, c'est-à-dire une démarche politique qui cherche à répondre aux oukases du présent au prix de l'universalisme de nos musées. La réalité dessinée par le travail des conservateurs, des archéologues et des historiens fait rarement bon ménage avec la réécriture historique...

Cette proposition de loi est débattue au Sénat au moment où les deux ministères concernés, celui de la culture et celui des affaires étrangères, sont face à une contradiction : ils doivent répondre à la demande présidentielle sans se renier, puisqu'ils ont longtemps porté un discours hostile à une loi-cadre, arguant du fait, à juste titre, que chaque objet est différent, que l'analyse des demandes ne peut pas obéir aux mêmes principes, et qu'il est donc préférable de les traiter dans un cadre bilatéral et par des lois *ad hoc*. S'ils doivent, annonces présidentielles obligent, se résoudre à promouvoir une loi-cadre dont ils rejettent le principe il y a un an, pourquoi refusent-ils encore de soumettre toutes les demandes à l'avis d'un organisme indépendant, scientifique, qui éclairerait chaque demande de restitution à la lumière du parcours muséographique de l'œuvre, depuis son premier dépôt jusqu'à sa situation actuelle, avec une contextualisation de toutes ses étapes ?

Inscrire dans la loi l'outil permettant de réaliser cet éclairage historique, archéologique et muséographique, éloigné de toute autre considération, tel est l'objet de l'article 1^{er} de la proposition de loi qui vous est proposée ce matin.

Il s'agit d'une démarche pragmatique. En effet, quoi qu'en pensent les tenants d'une histoire réécrite, les contextes varient selon la nature du bien, le pays d'origine, les conditions d'acquisition, les voies d'entrée dans les collections publiques. Il importe de définir une méthode, et la commission de réflexion prévue à l'article 1^{er} pourrait contribuer à la fixer. Bien entendu, cette création devrait s'accompagner de moyens importants ; c'est essentiel pour étayer la vérité. Cette démarche offrirait de plus l'intérêt de la transparence démocratique, en éclairant le Parlement, seul décideur au fond.

En revanche, une loi-cadre ne me paraît, en l'état actuel des travaux réalisés dans nos musées, ni souhaitable ni possible tant que la réflexion n'aura pas avancée. Ce pourrait être d'ailleurs l'une des missions qui pourraient être confiées à la commission de réflexion que nous vous proposons de créer !

Voilà pourquoi, mes chers collègues, je vous invite à adopter la proposition de loi et les amendements de notre rapporteure. Son expertise est reconnue. Le travail du Sénat s'inscrit dans la durée. Le Sénat est favorable à la circulation des œuvres et au dialogue des cultures. Il peut accepter des restitutions dans certaines conditions, mais il ne peut le faire qu'éclairé par une analyse du contexte d'acquisition, fondée sur une méthode partagée, et au cas par cas. Sinon, le fait du prince continuera de sévir au service, au mieux, de la diplomatie, au pire, de la réécriture de notre histoire, chaque objet étant alors soumis, malgré lui, à l'instrumentalisation politique.

M. Pierre Ouzoulias, coauteur de la proposition de loi. – Je tiens tout d'abord à remercier Alain Schmitz et Catherine Morin-Desailly. Nous avons réalisé en peu de temps un

travail de fond passionnant. Les membres de notre commission montrent qu'ils savent se retrouver sur des sujets importants, autour de positions fortes et de principes partagés unanimement.

Ayant été conservateur du patrimoine, je sais qu'à la base d'une collection, il y a très souvent une violence. Picasso, à ses débuts, vendait ses œuvres pour pouvoir manger : les relations avec les marchands d'art étaient dissymétriques – on pourrait presque parler de dol, tant la relation commerciale était inégale. Une éventuelle loi-cadre devrait ainsi viser le cas de ces œuvres qui sont considérées comme ayant été légalement acquises, mais dont on pourrait pourtant questionner la procédure d'acquisition en étudiant plus attentivement le contexte. Il semble difficile d'envisager la multiplicité des situations *a priori*. C'est pourquoi je doute de l'intérêt d'une loi-cadre. Mais je ne doute pas que l'ambassadeur, M. Jean-Luc Martinez, qui suit manifestement un axe politique bien structuré, à tel point qu'il a refusé de nous le présenter, saura y voir clair...

De même, nous n'avons pas eu, en dépit de nos demandes, transmission des lettres que les chefs d'État béninois et sénégalais ont officiellement adressées au ministère des affaires étrangères pour demander la restitution des biens culturels. Qui a choisi les objets ? Nul ne le sait. Les Béninois réclamaient des œuvres qui ne sont pas tout à fait celles qui leur ont été restituées. Ils demandaient par exemple la restitution de la statue du dieu Gou, qui est exposée au Louvre, mais M. Martinez, qui était le président du musée à l'époque, nous a dit qu'il ne savait pas qui avait pris la décision de conserver la statue, celle-ci n'étant exposée au Louvre que sur la base d'un dépôt du musée du Quai Branly - Jacques Chirac.

Loin d'être transparente, la procédure a été gérée par les officines élyséennes. Ces restitutions apparaissent, de fait, comme le domaine réservé du Président de la République - encore une fois, l'exécutif s'arroke des prérogatives du Parlement, qui est chargé de la protection du patrimoine de la Nation.

D'un point de vue culturel, la manière avec laquelle les restitutions au Sénégal et au Bénin ont été faites est catastrophique ; ces restitutions sèches ont créé des frustrations dans ces pays comme en France. On aurait pu les gérer autrement, pour en faire non une simple transmission patrimoniale notariale, mais un pont entre différentes cultures, un acte fort de coopération culturelle qui nous engage dans la durée, dans les deux sens, de la France vers le Bénin, et du Bénin vers la France ; or ce mouvement retour manque. D'où notre volonté de mieux encadrer ces restitutions à l'article 1^{er}.

L'amendement proposé par Catherine Morin-Desailly à l'article 2 formule une solution d'une extrême élégance : fondée sur des principes philosophiques forts, sur le fait que des restes humains n'ont pas vocation à constituer des collections patrimoniales, la rédaction permet de sortir des collections nationales ces objets, de les inscrire provisoirement sur un inventaire pour en permettre ensuite la restitution. J'ai été bouleversé en apprenant que cinq crânes d'Arméniennes victimes du génocide arménien, qui ont été récupérés à Deir ez-Zor, sont encore dans les collections du musée de l'Homme. Je pourrais aussi évoquer les restes de personnes gazées dans le camp de Natzweiler-Struthof pour réaliser des expériences macabres qui ont longtemps été dans les collections du musée de Strasbourg. Tout cela est intolérable. On risque un conflit diplomatique majeur avec certains États lorsqu'ils prendront conscience du contenu de nos collections. Il est temps que cela cesse. On ne peut plus vivre avec des cadavres dans nos placards !

M. Lucien Stanzione. – Je tiens tout d'abord à remercier notre rapporteure pour le travail qu'elle a effectué, ainsi que nos collègues Pierre Ouzoulias et Max Brisson, cosignataires de la proposition de loi.

Cette proposition de loi fait suite au rapport de décembre 2020 de la mission d'information sur la restitution des biens culturels appartenant aux collections publiques. Deux des quinze propositions de ce rapport ont été reprises dans ce texte : d'une part, la création d'une instance de réflexion indépendante sur la circulation et le retour de biens culturels, afin d'éviter notamment les déclassements décidés de manière discrétionnaire par le Président de la République ; et d'autre part, l'instauration d'une procédure facilitant la restitution des restes humains appartenant aux collections publiques, pour éviter d'avoir à en passer à chaque fois par la voie législative.

Ce texte s'inscrit dans un contexte où les demandes de restitutions sont de plus en plus fréquentes, posent des questions éthiques, renvoient souvent à notre passé colonial et enfin soulèvent des interrogations sur le principe d'inaliénabilité des collections – ce qui ne peut que nous conduire à nous interroger sur les restitutions de fait opérées par le Président de la République à l'occasion de voyages au Bénin et au Sénégal.

Enfin, il convient de prendre en compte la nécessité d'anticiper les restitutions des biens culturels. De plus en plus, de nombreux pays vont demander ces restitutions. Pour éviter de traiter dans l'urgence ces demandes, il conviendrait que chaque structure détenant ce type de biens en fasse l'inventaire et étudie les modalités possibles de restitution dans le futur. Il s'agit d'un lourd travail, qui réclame des moyens.

Au sein de notre assemblée, un large consensus prévaut sur l'utilité de ces mesures. Nous avons conduit les travaux ensemble. Les auditions ont été extrêmement intéressantes, même si certains invités se sont montrés quelque peu hermétiques et peu coopératifs. Tout en formulant les suggestions ci-dessus, le groupe socialiste soutiendra le texte et le votera.

M. Thomas Dossus. – Le discours d'Emmanuel Macron à Ouagadougou n'a pas débouché sur une vaste coopération culturelle durable avec le continent africain. Les restitutions sous forme de cadeaux diplomatiques ont continué, avec une dépossession du Parlement. Il y a pourtant urgence à engager une coopération culturelle durable avec l'Afrique. Il y va de la réconciliation de la France avec un continent, avec son passé et avec sa jeunesse.

La proposition de loi encadre les restitutions et tente de mettre fin au fait du prince. Des milliers de demandes sont en souffrance. Personne ne peut se satisfaire de la politique d'exception permanente.

Nous espérons que la création de la nouvelle instance permettra aux pays demandeurs d'obtenir rapidement une réponse et offrira à la représentation nationale une base solide pour s'exprimer, à défaut de loi-cadre. Nous y sommes donc favorables.

M. Julien Bargeron. – Indépendamment de la question éthique particulière des restes humains, qui fait appel à notre commune humanité, le véritable débat politique porte sur la restitution des œuvres d'art. Les pays occidentaux sont confrontés à des demandes de restitution, liées à la période de la colonisation, mais également à certaines affaires qui ont défrayé la chronique. Notre collègue Max Brisson a placé le débat au bon niveau : celui du

rappart que nous entretenons avec l'histoire. Faut-il relire le passé à l'aune de nos critères actuels ou bien simplement traiter les demandes très contemporaines de restitution ?

La commission pourrait se réjouir d'une loi-cadre. Il me paraît tout de même contradictoire de critiquer des décisions « au coup par coup », voire le « fait du prince », et de se contenter d'une brève proposition de loi discutée rapidement en fin d'année et de mandature.

Sans vouloir faire offense à la majorité sénatoriale, ce texte, sur lequel je m'abstiendrai, me semble sous-tendu par certaines réticences, d'ailleurs partagées par une partie des conservateurs et de nos concitoyens, à l'égard des demandes de restitution.

M. Max Brisson. – C'est un procès d'intention.

M. Julien Bargeton. – Mais non. J'ai bien entendu vos propos, qui ne sont d'ailleurs pas critiquables. Nous sommes ici pour faire de la politique, au sens noble. Posons le débat de principe, quitte d'ailleurs à ce que nous ne soyons pas d'accord sur la manière de traiter les demandes de restitution et la composition des instances de décision. Au nom de quoi décide-t-on ? Et qui prend la décision ? Ce n'est pas la même chose si l'instance de décision n'est composée que de conservateurs ou si elle est beaucoup plus ouverte.

Sur le fond, je n'ai pas d'*a priori*. Je sais bien que certaines œuvres antiques, comme les tablettes cunéiformes syriennes, ont malheureusement été détruites après leur restitution. Le sujet est extrêmement sérieux. Cela renvoie au passé colonial de la France, ainsi qu'à la manière dont les œuvres ont été collectées.

D'ailleurs, des œuvres aujourd'hui qualifiées d'œuvres d'art étaient considérées comme des objets lorsqu'elles ont été ramenées. Ce sont Picasso, les cubistes et les surréalistes qui en ont fait des œuvres d'art.

N'allons pas trop vite. Je comprends que le Sénat veuille fixer des règles. Je me réjouis aussi de la volonté de l'exécutif. Nous disposons d'un rapport qui contient des éléments extrêmement intéressants, de nature à nous permettre d'aborder sereinement le sujet.

Ainsi que cela a été rappelé, l'application stricte de critères pourrait nous amener, selon les cas, à être obligés de restituer certaines œuvres ou, à l'inverse, de répondre négativement aux demandes.

Je m'abstiendrai sur la proposition de loi, mais je me réjouis que le débat soit ouvert et je souhaite qu'il soit posé dans des termes clairs.

Mme Annick Billon. – Monsieur Bargeton, le débat est posé dans des termes extrêmement sérieux et précis. Je connais l'engagement de longue date, l'expertise et la technicité de notre rapporteure Catherine Morin-Desailly sur ce dossier. J'ai même eu l'occasion de mesurer sa popularité en Nouvelle-Zélande lors d'un déplacement sénatorial.

Sur le fond, l'instance scientifique qui avait été mise en place n'existe plus. Il faut donc trouver une solution. Les demandes de restitution se multiplient. Elles sont parfois instrumentalisées. Comme cela a été souligné, elles ne doivent pas être synonymes de repentance ni prétextes à instrumentalisation politique.

La proposition de loi crée un outil pour que les restitutions puissent s'effectuer dans des conditions optimales. Elle reprend les conclusions contenues dans le rapport de la mission sénatoriale d'information remis le 16 décembre 2020, avec la création d'un Conseil national de réflexion sur la circulation et le retour des biens culturels extra-européens et l'extension de la procédure judiciaire d'annulation de l'acquisition pour faciliter la restitution des restes humains. Je m'en félicite. Le groupe Union Centriste soutiendra ce texte.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Mes chers collègues, je vous remercie de vos propos chaleureux, qui soulignent l'excellent travail de notre commission et l'engagement du Sénat sur ce dossier.

Monsieur Bargeton, il n'y a aucune réticence. Le Sénat est même très allant sur ces questions. Il a initié le mouvement de restitution au tournant des années 2000 et invité le ministère de la culture à se saisir du sujet. Car, comme l'a souligné Thomas Dossus, il y a urgence à engager des coopérations culturelles. Malheureusement, le ministère n'a pas été au rendez-vous. Notre ancien collègue Philippe Richert avait même tapé du poing sur la table, car la première commission de déclassement qu'il avait instaurée dans la loi Musées de 2002 n'avait jamais fonctionné. Les réticences ne sont donc pas de notre côté.

Simplement, nous défendons des exigences. Nous voulons de la méthode, de la rigueur, de l'objectivité et des coopérations culturelles. Je trouve dommage que l'exécutif traite notre travail avec indifférence, voire mépris.

Nous ne sommes pas hostiles à une loi-cadre. Simplement, M. Martinez n'est pas capable de nous préciser ce qui sera proposé, et les directeurs d'institutions muséales d'importance soulignent que le sujet est complexe et qu'il faudra du temps. Nous proposons des mesures de bon sens. Le dispositif que je présenterai dans quelques instants résulte d'un travail transpartisan mené pendant une dizaine d'années.

Nous devons nous battre ensemble pour que les institutions concernées aient les moyens de faire des recherches sur les provenances. Il y a urgence. J'ai fait référence au manque de moyens dont disposait le président du musée du Quai Branly - Jacques Chirac. Imaginez ce qu'il doit en être dans les musées de nos territoires.

Nous attendons toujours le décret d'application pour la procédure judiciaire destinée à faciliter la restitution de biens conservés dans nos collections qui s'avéreraient avoir fait l'objet d'un trafic illicite, votée dans la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP).

Si réticence il y a, elle est plutôt à rechercher du côté du ministère de la culture, qui n'avance pas sur le sujet et qui a mis trois ans à instaurer la Commission scientifique nationale des collections pour la faire disparaître ensuite sans en dresser le bilan.

Le dispositif que je vous propose s'agissant des restes humains découle des conclusions du groupe de travail interministériel et pluridisciplinaire sur le sujet. Ce travail n'a jamais été reconnu par le Gouvernement et le ministère de la culture puisqu'il n'a jamais fait l'objet d'une réception officielle. Nous travaillons de manière méthodique pour essayer de trouver des solutions satisfaisantes. Je ne peux donc pas laisser dire qu'il y aurait des réticences de notre part.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement COM-1 vise à remplacer le terme de « réclamations », qui peut avoir une connotation péjorative - étymologiquement, cela renvoie à l'idée de demander une chose due par des cris ou des acclamations –, par celui, plus neutre, de « revendications ».

L'amendement COM-1 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement COM-2 tend à confier une nouvelle mission au conseil en l'autorisant à formuler des recommandations sur la méthodologie et le calendrier des travaux consacrés à la recherche de provenance. Il s'agit de donner une impulsion politique aux travaux de recherche de provenance, qui sont indispensables pour répondre avec respect et dans le souci de la vérité historique aux demandes de restitution et aux interrogations des publics sur la légitimité de nos collections.

Tous les musées doivent se lancer dans cette démarche : autant qu'ils aient une méthode et un calendrier. C'est une tâche gigantesque qui peut prendre des années si elle n'est pas encadrée. Bien entendu, il faudra aussi que le Gouvernement octroie aux institutions patrimoniales les moyens de mener à bien cette mission. Le manque est aujourd'hui criant.

M. Max Brisson. – Nous voterons évidemment cet amendement, qui enrichit le texte. Vous voyez qu'il n'y a pas d'opposition de principe, monsieur Bargeton. Si c'était le cas, nous ne voudrions pas que des recommandations méthodologiques puissent être formulées.

Notre vision des restitutions ne repose pas sur une approche déformée de l'histoire. Les restitutions peuvent au contraire se justifier du fait de l'histoire, qui n'est pas binaire. Il n'y a pas ceux qui auraient spolié et pillé d'un côté et les victimes de l'autre. L'histoire est complexe. La base du travail des historiens, c'est la contextualisation.

Nous souhaitons éclairer de manière transparente et démocratique la décision politique. Aujourd'hui, elle n'est pas suffisamment éclairée, notamment parce que l'exécutif a fait du rapport Sarr-Savoy l'*alpha* et l'*omega* de sa doctrine en matière de restitutions.

Chaque œuvre a une histoire particulière qui mérite un éclairage, une contextualisation. Il faut donc une méthode. Ce qui nous réunit aujourd'hui, au-delà de nos appartenances politiques, c'est ce souci de vérité historique, que cet amendement conforte.

M. Pierre Ouzoulias. – Le problème des restitutions est aussi ancien que celui des collections. Je vous renvoie au discours de Cicéron contre Verrès, qui avait pillé la Sicile, ou au déboulonnage du quadrigue de la porte de Brandebourg sur ordre de Napoléon en 1806.

Je souhaite insister sur le cas des œuvres spoliées à leurs légitimes propriétaires pendant les persécutions antisémites qui restent dans les collections publiques. Édouard Philippe, alors Premier ministre, avait considéré que le travail de restitution de ces œuvres n'avancait pas assez vite et avait mis en place une commission relevant du ministère de la culture. En l'occurrence, nous appliquons la même méthode.

Selon M. Martinez, il n'est pas possible d'envisager une loi-cadre tant que toutes les œuvres ne sont pas inventoriées. Nous voulons agir dans l'intervalle. L'instance que nous proposons permet un encadrement et une mobilisation des services.

L'amendement COM-2 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement COM-3 vise à prévoir la consultation obligatoire des experts scientifiques des pays demandeurs lorsque le Conseil national prépare son avis sur une demande de restitution.

L'objectif est de renforcer le caractère partenarial de la procédure d'examen des demandes de restitution, parce qu'il paraît important, par respect pour les pays demandeurs, que leur point de vue soit pris en compte, mais aussi parce que c'est le meilleur moyen de construire de vraies procédures de coopération dans le domaine culturel et patrimonial. Ce pourrait être l'occasion de réfléchir aux formes possibles de coopération que pourrait ouvrir la restitution, d'identifier les biens que le pays demandeur pourrait souhaiter laisser en dépôt dans le musée français où le bien concerné est conservé si jamais la restitution était décidée.

Une restitution doit permettre avant tout de se réapproprier une histoire commune et de poursuivre ensemble la réflexion.

M. Max Brisson. – Cet amendement bienvenu résulte pour une large part de l'audition de M. Emmanuel Kasarhérou, président du musée du Quai Branly - Jacques-Chirac, qui a montré combien chaque procédure visant à éclairer l'histoire d'un objet était l'occasion d'une coopération avec les scientifiques du pays d'origine. Nous sommes bien dans le dialogue des cultures, contrairement à la vision un peu caricaturale que M. Bargeton nous prête.

M. Bernard Fialaire. – Ce qui est inaliénable à mes yeux, c'est la dimension culturelle de certains objets, qui doit être prise en compte à côté de la possession patrimoniale. Je considère que cet amendement permet de faire progresser la réflexion dans cette direction.

L'amendement COM-3 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement COM-4 vise à renforcer la capacité de réflexion du Conseil national en ouvrant sa composition à une personnalité qualifiée en matière d'archéologie. La présence d'un archéologue paraît utile pour apporter son éclairage sur un certain nombre de biens culturels présents dans les collections publiques. Un tel ajout est sans incidence sur le nombre maximal de membres du Conseil national, qui demeure fixé à douze.

L'amendement COM-4 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement COM-5 tend à rendre possible la nomination d'une personnalité qualifiée au titre de ses compétences en anthropologie. Limiter la composition du Conseil national aux seuls ethnologues pourrait être réducteur, dans la mesure où l'ethnologie représente seulement une partie de l'anthropologie : l'anthropologie est la science de l'homme, tandis que l'ethnologie est la science des peuples.

L'amendement COM-5 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement COM-6 vise à fixer un délai maximal de quatre mois au Gouvernement pour la publication des mesures réglementaires d'application.

L'objectif est de garantir l'installation rapide du Conseil national une fois la loi promulguée. Il ne faudrait pas que sa mise en place soit bloquée, comme l'avait été celle de la Commission scientifique nationale des collections en son temps. Le décret d'organisation de la commission était paru un an après la promulgation de la loi et la nomination des membres avait requis près de trois années supplémentaires. Il sera important que l'arrêté de nomination des membres du Conseil national soit pris parallèlement au décret d'organisation ou très rapidement après.

M. Lucien Stanzione. – Compte tenu des pratiques des uns et des autres, quatre mois, ce n'est pas un peu court ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Il s'agit de quatre mois après la promulgation de la loi, ce qui laisse largement le temps d'anticiper d'ici là.

L'amendement COM-6 est adopté.

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

Article 2

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Par l'amendement COM-7, je propose une nouvelle rédaction globale de l'article 2. Il s'agit d'un véritable cadre général fixant la procédure et les conditions de restitution des restes humains par l'administration qui en est propriétaire.

Cette rédaction instaure une procédure en deux étapes. La première est destinée à faire automatiquement sortir des collections un certain nombre de restes humains dès lors qu'ils répondent à une série de critères, se traduisant par une inscription provisoire sur un inventaire transmis aux États d'origine de ces restes. La seconde prévoit la restitution par l'administration de ces restes humains lorsqu'elle serait demandée, sous réserve que le retour réponde à une série de conditions supplémentaires.

La procédure doit permettre de poser un cadre clair et transparent aux demandes de restitution portant sur des restes humains et d'accélérer l'identification des cas sensibles au sein de nos collections. Il permettrait de régler un certain nombre de cas sensibles, ainsi que de régulariser *a posteriori* la mise en dépôt des crânes algériens.

Les critères retenus correspondent à ceux qui avaient été dégagés par le groupe de travail animé par Michel Van Praët ou à ceux qui avaient guidé la procédure de restitution des têtes maories.

Afin de rendre possible la restitution de restes humains d'origine française – le cas est, par exemple, susceptible de se présenter s'agissant des collectivités d'outre-mer –, le dispositif ménage par ailleurs la possibilité d'une demande de restitution émanant d'un groupe humain vivant pour les restes humains d'origine française.

À mon sens, il serait important que le travail qu'auront à engager les institutions muséales sur cette base soit réalisé en partenariat avec les États d'origine, afin de saisir cette

occasion pour nouer dès à présent de nouvelles coopérations. C'est ce qui s'était fait pour préparer la restitution des crânes algériens conservés dans les collections du Museum national d'histoire naturelle et les scientifiques ont jugé cette démarche très enrichissante et mutuellement bénéfique.

M. Max Brisson. – Ainsi que nos débats l'ont mis en lumière, la question des restes humains patrimonialisés répondait à une autre logique ethnologique propre. Nos échanges avec le cabinet du garde des sceaux ont été de qualité et ont permis d'améliorer le texte, en le rendant plus pertinent et en simplifiant la procédure. De même, les auditions menées par Mme la rapporteure ont favorisé la rédaction d'un article plus opérationnel.

M. Lucien Stanzione. – . La rédaction de l'alinéa 1° du I mentionnant les restes humains « dûment identifiés » n'est-elle pas trop restrictive ? *Idem* pour le 3° du I, qui limite le dispositif aux corps humains n'ayant pas fait l'objet de recherches depuis plus de dix ans ? Le 2° du II, qui prévoit que les restitutions ne doivent pas avoir pour objet l'exposition des corps, ne risque-t-il pas d'avoir pour conséquence d'en interdire beaucoup ? Et je m'interroge sur le « processus de coopération », dont la nature n'est pas précisée, mentionné au 3° du II. Si la décision de restituer ou non est laissée aux structures détentrices, existe-t-il un mécanisme susceptible de passer outre qui puisse être réinterrogé par le Parlement ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – De telles questions sont utiles, car elles permettent d'attirer votre attention sur les critères que nous avons établis.

L'objectif n'est pas de restituer tous les restes humains qui demeurent au sein de nos collections. Nous avons souhaité circonscrire le périmètre du dispositif. Il y a par exemple des communautés et des groupes humains contemporains dont les croyances et traditions perdurent, ce qui justifie les demandes de restitution. Les critères que nous avons retenus visent bien à identifier les restes humains qui n'ont rien à faire dans nos collections, d'où la référence à l'absence de recherches scientifiques.

Les crânes n'ont rien à faire exposés dans les vitrines. Nous avions honte que des têtes maories restent dans nos réserves, et il était intolérable d'avoir le cadavre de la Vénus hottentote à la vue de tout le monde. Nous avons ainsi voulu circonscrire le type de restes humains ayant à être dans des collections tant qu'ils ne sont pas réclamés.

Nous avons aussi retenu le critère d'atteinte au principe de la dignité humaine. Je pense aux restes d'humains ayant fait l'objet de violences lors de leur capture ou aux violations de sépulture ; j'ai déjà évoqué les cadavres d'Inuits qui ont été déterrés.

Encore une fois, il s'agit non pas d'ouvrir les collections pour en sortir toutes les pièces, mais d'établir un cadre général précis, dans la continuité des travaux menés par le Sénat sur le sujet.

M. Pierre Ouzoulias. – André Delpuech, directeur du musée de l'Homme, nous a dit tout haut ce que certains de ses collègues souhaitaient sans doute continuer à cacher. Lui-même a procédé à un travail d'inventaire.

Le fait que la décision de restituer ou non relève d'une autorité administrative permet à chacun de saisir le tribunal administratif soit à l'encontre d'une décision, de celle-ci, soit pour défaut d'action.

Le système proposé par Catherine Morin-Desailly est à la fois très élégant d'un point de vue juridique et très solide en pratique. Les conservateurs que nous avons rencontrés, hormis ceux qui ont parfois tendance à confondre les collections avec leurs biens personnels, nous ont précisé que le dispositif ne leur poserait aucun problème de mise en application.

L'amendement COM-7 est adopté.

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

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Laurent Lafon, président. Je remercie Mme la rapporteure et les deux autres auteurs de la proposition de loi. Nous pouvons tous, me semble-t-il, nous féliciter qu'un tel travail s'inscrive dans la continuité des travaux de notre commission. Je salue également le consensus assez large qui s'est dégagé au sein de notre commission ; cela n'avait rien d'évident compte tenu de la complexité et de la sensibilité du sujet.

Monsieur Bargeton, s'il est vrai que la proposition de loi vient en fin d'année et de mandature, la question des restitutions est encore largement devant nous. Nous pouvons donc nous réjouir d'une telle anticipation des débats à venir. S'il devait y avoir une loi-cadre, nous aurions déjà deux articles opérationnels à y faire figurer.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	1	Remplacement du terme de « réclamation » par le terme plus neutre de « revendication »	Adopté
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	2	Nouvelle mission du Conseil national en matière d'organisation des travaux consacrés à la recherche de provenance	Adopté
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	3	Obligation de consultation des experts scientifiques des pays demandeurs dans le cadre des avis sur les demandes de restitution	Adopté
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	4	Présence obligatoire d'un archéologue dans la composition du conseil national	Adopté
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	5	Précision rédactionnelle	Adopté
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	6	Fixation d'un délai maximal pour prendre les mesures réglementaires d'application	Adopté

Article 2			
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	7	Définition d'un cadre général pour la sortie de restes humains des collections et leur restitution	Adopté

La réunion est close à 11 heures.

COMMISSION DES FINANCES

Mardi 14 décembre 2021

- Présidence de M Bernard Delcros, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de finances pour 2022 (nouvelle lecture) – Examen du rapport

M. Bernard Delcros, président. – Nous examinons ce matin, en nouvelle lecture, le projet de loi de finances (PLF) pour 2022.

Contrairement aux années précédentes, où les délais étaient toujours très contraints, le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture nous a été formellement transmis à temps pour notre examen en commission.

Je vous propose d'examiner la proposition du rapporteur général, à savoir la motion tendant à opposer la question préalable.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous examinons, ce matin, en nouvelle lecture, le PLF pour 2022. Nos collègues députés l'ont étudié pour ainsi dire au pas de course vendredi dernier.

La commission mixte paritaire (CMP) n'a pas pu établir un texte commun : ce n'est pas une surprise. En effet, en première lecture, nous avons rejeté le PLF en n'adoptant pas la première partie du texte.

Le rejet du PLF s'explique par l'opposition marquée du Sénat à un budget dont les principales caractéristiques, qu'il s'agisse en particulier des montants des dépenses ou des niveaux historiquement élevés de déficit et d'endettement, ne découlent pas uniquement de la crise épидémique, sociale et économique que la France traverse.

Ce budget traduit aussi des choix budgétaires et fiscaux du Gouvernement auxquels nous nous opposons. À l'issue de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale, nous sommes passés d'un budget qualifié d'« incomplet » à un budget « de campagne », qui préempte les exercices budgétaires futurs.

De très nombreuses mesures ont ainsi été adoptées, qui emportent des conséquences pour les années à venir, notamment le plan d'investissement « France 2030 » de 34 milliards d'euros et le contrat d'engagement jeune. Beaucoup d'autres mesures pourraient être citées : il y en a pour tout le monde ou presque.

Plus préoccupant encore, le Gouvernement ne maîtrise en aucun cas les dépenses qui ne concernent pas les mesures d'urgence ou de relance. Ainsi – je le rappelle une fois de plus –, les dépenses primaires des administrations publiques sont supérieures de plus de 60 milliards d'euros aux engagements pris dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Le niveau des dépenses pilotables de l'État témoigne également de l'absence totale d'effort de maîtrise des dépenses par le Gouvernement. Nous assistons à une dérive des comptes publics, ni plus ni moins.

Le Gouvernement hypothèque ainsi sérieusement l'avenir et obère les marges de manœuvre de la prochaine majorité gouvernementale. En somme, il ne retient pas les leçons du passé : il fait le choix de ne flécher aucune recette supplémentaire issue de l'embellie économique vers le désendettement de la France. Or les niveaux record de déficit et d'endettement ne peuvent qu'être exceptionnels et les efforts de maîtrise des comptes publics que nous pourrons réaliser aujourd'hui seraient les marges de manœuvre de demain en cas de nouvelle crise ou de nouvelle vague.

Le texte transmis au Sénat comportait 215 articles, dont 42 articles initiaux et 166 articles additionnels.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a maintenu son texte dans la rédaction issue de la première lecture pour 124 articles, modifié son texte par rapport à la rédaction issue de la première lecture pour 83 articles, supprimé 8 articles et adopté 7 articles additionnels. Le projet de loi de finances pour 2022 adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture comporte donc 222 articles, dont 8 articles supprimés.

Quelles sont les principales modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture ? Sont-elles de nature à modifier la position exprimée par le Sénat ?

Tout d'abord, l'Assemblée nationale a uniquement adopté des amendements de correction rédactionnelle ou de coordination pour 36 des 83 articles modifiés.

Ensuite, sur le fond, vous trouverez les éléments utiles pour chaque article dans mon rapport de nouvelle lecture ; je ne mentionnerai que quelques modifications.

L'Assemblée nationale a tout d'abord proposé de nouvelles mesures en répercussion de la hausse des prix de l'énergie, cette fois s'agissant plus spécifiquement de l'électricité. Ce sont là des ajouts majeurs, à défaut d'être durables.

L'Assemblée nationale a ainsi complété l'article 42 *octies*, qui avait initialement pour objet d'accompagner les fournisseurs de gaz dans la mise en œuvre du bouclier tarifaire prévu pour protéger les consommateurs de la hausse des prix. En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a cette fois introduit, sur l'initiative du Gouvernement, un dispositif de « bouclier tarifaire » concernant l'électricité.

Pour mémoire, l'article 8 *quinquies* prévoyait déjà un « bouclier fiscal », avec une réduction de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) afin de préserver les particuliers et les entreprises des augmentations inédites des prix de gros de l'électricité, en contenant à 4 % la hausse des tarifs réglementés de vente d'électricité qui doit intervenir en février 2022.

Toutefois, au cours des dernières semaines, les prix de gros de l'électricité ont poursuivi leur augmentation fulgurante : il apparaît aujourd'hui manifeste que le dispositif fiscal initialement prévu ne suffira pas à maintenir l'objectif fixé par le Gouvernement. Désormais, les experts estiment que les tarifs régulés d'électricité pourraient bondir de 20 % en février prochain.

Lorsque le Gouvernement avait prévu les mesures destinées à contenir la hausse à 4 %, il s'était fondé sur une augmentation de 10 % à 14 %. Le coût de la minoration fiscale de TICFE nécessaire pour limiter à 4 % l'augmentation des tarifs réglementés avait alors été estimé à 4 milliards d'euros, avant d'être réévalué à 5,9 milliards d'euros. Aujourd'hui,

certains experts estiment que le coût de la mesure pourrait finalement atteindre 12 milliards d'euros. En toute hypothèse, il paraît plus que probable qu'il dépasse le rendement total de la TICFE attendu pour 2022, soit 7,9 milliards d'euros.

Autrement dit, même en renonçant totalement aux recettes de TICFE, le Gouvernement ne sera pas en mesure de tenir son engagement : contenir à 4 % l'évolution des tarifs réglementés de l'électricité. En conséquence, il a fait voter un autre dispositif inspiré du mécanisme prévu pour bloquer les tarifs réglementés de gaz.

Premièrement, les ministres chargés de l'économie et de l'énergie pourront s'opposer aux propositions de tarifs réglementés de vente d'électricité formulées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), si ces dernières se traduisent par une augmentation supérieure à 4 %. Lesdits tarifs seront alors fixés par arrêté conjoint des deux ministres.

Deuxièmement, à compter de la révision des tarifs réglementés de vente d'électricité de février 2023, un système de rattrapage serait introduit, sur le modèle de ce qui a été prévu pour le gaz.

Troisièmement, un dispositif d'accompagnement financier est prévu à destination des fournisseurs d'électricité. Ce dispositif sera activable dès 2022 et visera à compenser les conséquences financières, pour les fournisseurs, du blocage par arrêté ministériel des tarifs réglementés de l'électricité. Ces pertes de recettes des fournisseurs, subies entre février 2022 et février 2023, constitueront des charges imputables aux obligations de service public ouvrant droit à compensation de l'État au sens du code de l'énergie.

Quatrièmement et enfin, les fournisseurs d'électricité seront redevables à l'État, à compter de février 2023, de la composante « rattrapage des tarifs réglementés de vente d'électricité ». Ils devront restituer l'accompagnement financier accordé par l'État, lequel constitue donc une sorte d'avance pour les fournisseurs, avant que le mécanisme de rattrapage sur les consommateurs ne soit activé.

Je ne sais pas vraiment comment l'on pourra appliquer simultanément toutes ces mesures concernant les prix de l'énergie – il s'agit, en quelque sorte, d'une nouvelle déclinaison du « en même temps » –, sans que les consommateurs se retrouvent de nouveau en difficulté lors du rattrapage et en garantissant la situation des fournisseurs. Cet interventionnisme étatique « nouvelle formule » est à la fois complexe et incertain.

Ensuite, l'Assemblée nationale a répondu pour partie aux difficultés soulevées par le Sénat lors de l'examen en première lecture de l'article 3 du PLF, relatives au champ du crédit d'impôt en faveur des services à la personne. Elle a adopté un amendement présenté par le président Woerth, qui vise à exclure les services de téléassistance et de visioassistance de l'exigence d'inclusion dans une offre globale de services pour bénéficier du crédit d'impôt, dès lors que ces services sont souscrits au profit d'une personne âgée, handicapée ou atteinte d'une pathologie chronique qui a besoin de ce type de prestations.

L'adoption d'un sous-amendement du rapporteur général Laurent Saint-Martin a par ailleurs limité le champ des prestations de téléassistance et de visioassistance éligibles aux seuls services permettant la détection d'un accident à domicile, ainsi que son signalement, et le champ des personnes éligibles à cette dérogation.

Pour mémoire, je rappelle que le Sénat avait adopté en première lecture un amendement de la commission des finances destiné à exclure les services de téléassistance et de visioassistance de l'exigence d'inclusion dans une offre globale de services.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a apporté un grand nombre de corrections techniques à plusieurs dispositions adoptées en première lecture, notamment pour préciser le champ d'application des dispositifs et les sécuriser juridiquement. Je pense, par exemple, à l'article 4 *ter*, relatif à la neutralité fiscale des fusions de sociétés agricoles, et à l'article 5 *quater*, relatif à la neutralité de traitement des porteurs de parts des opérations de cantonnement d'actifs illiquides. Pour l'essentiel, ces modifications n'appellent pas de remarques ou d'oppositions particulières. Parfois, elles répondent même à des difficultés identifiées par le Sénat en première lecture.

Le Sénat est en partie satisfait à l'article 8, relatif à l'aménagement du dispositif de suramortissement destiné à favoriser le verdissement de la flotte de navires. Entre autres modifications, l'Assemblée nationale a augmenté à 85 % le taux de déduction aujourd'hui prévu à 20 % pour les biens destinés à compléter la propulsion principale du navire ou du bateau par une propulsion décarbonée. Cet amendement vise tout particulièrement à promouvoir la propulsion vérique, sujet que nous avions abordé. Le Sénat avait lui-même adopté un amendement de la commission tendant à porter ce taux de déduction à 105 %.

Le Sénat a également été entendu par l'Assemblée nationale à l'article 9 *bis* : le taux réduit de TVA est prolongé pour l'année 2022 pour les tenues de protection, au même titre que pour les masques. De même, à l'article 9 *ter*, nos collègues députés ont précisé que le taux réduit de TVA prévu pour les opérations d'acquisition-amélioration de logements locatifs sociaux financées par un prêt locatif social en cas de transformation de locaux à usage autre que d'habitation serait applicable dans le cas où les travaux sont réalisés par le vendeur de l'immeuble lui-même. Ils sont même allés plus loin, en prévoyant le cas des livraisons à soi-même.

À l'article 12, relatif à l'expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA), l'Assemblée nationale a adopté, sur l'initiative du Gouvernement, un amendement visant à préciser les critères relatifs à la participation à l'expérimentation et à ajuster le calendrier de sa mise en œuvre, compte tenu d'un possible report dérogatoire de la date limite de candidature envisagée dans le cadre du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS ».

À l'article 29 E, qui instaure un crédit d'impôt au bénéfice des entreprises qui concluent des contrats de collaboration avec des organismes de recherche, l'Assemblée nationale a rehaussé le plafond des dépenses retenues pour son calcul de 2 à 6 millions d'euros.

S'agissant des crédits des missions, un certain nombre de modifications ont aussi été apportées.

Il s'agit notamment de l'ouverture de 1,7 million d'euros sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » en faveur du secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et de la future agence pour l'innovation en santé. Toutefois, cette hausse est compensée par une baisse à due concurrence des crédits de la mission « Investir pour la France de 2030 ».

Il s'agit aussi de la majoration de 13,7 millions d'euros des crédits du programme « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie », compte tenu notamment du relèvement de la compensation versée à La Poste au titre de sa mission de transport de la presse.

Je pense également à la majoration de 150 millions d'euros de la mission « Engagements financiers de l'État », du fait de la création d'un fonds public de garantie des opérateurs de voyages et de séjours, qui instaure une réassurance publique du marché des garanties financières de ces opérateurs.

Je signale, en outre, la minoration de 34 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 7,15 millions d'euros en crédits de paiement des crédits prévus au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Il s'agit de prendre acte de l'amendement par lequel le Gouvernement a sollicité l'ouverture d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement d'un montant identique pour le programme 112 de la mission « Cohésion des territoires », pour le financement de projets locaux prévus dans le cadre des pactes territoriaux. L'adoption de cet amendement conduit, de fait, à revenir partiellement sur l'engagement du Gouvernement de relever de 337 millions d'euros les crédits de la DSIL en 2022.

Enfin, je relève la majoration de 141,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 41 millions d'euros en crédits de paiement de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », destinée à renforcer le financement des instituts de formation en soins infirmiers.

Par ailleurs, 150 millions d'euros ont été ouverts sur le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ». Il s'agit de tenir compte de nouvelles avances remboursables attribuées aux aéroports afin de compenser en partie la diminution du rendement de la taxe d'aéroport en raison de la crise du transport aérien.

Au total, à l'issue de cette nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le déficit budgétaire est désormais estimé à 153,8 milliards d'euros : c'est 1,3 milliard d'euros de moins que dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Cette amélioration s'explique par une augmentation de recettes fiscales nettes de 900 millions d'euros, essentiellement due à la révision du scénario macroéconomique, par une hausse des recettes non fiscales de près de 900 millions d'euros également et par une diminution des prélèvements sur recettes de 28 millions d'euros.

Il a aussi été procédé au relèvement du plafond de dépenses du budget général à hauteur de 300 millions d'euros, du fait notamment de la mise en œuvre du fonds public de garantie des opérateurs de voyages et de séjours et de la prolongation, jusqu'en juin 2022, des primes pour le recrutement d'un apprenti.

Le plafond de dépenses des comptes spéciaux est quant à lui rehaussé de 200 millions d'euros.

Les recettes fiscales nettes de l'État sont majorées de 869 millions d'euros. Tous les détails figurent dans le rapport ; j'indique simplement que la révision du scénario macroéconomique conduit à réévaluer la prévision de recettes d'impôt sur les sociétés de

520 millions d'euros. Quant à l'estimation du montant des recettes tirées de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour 2022, elle est augmentée de 1,072 milliard d'euros en raison, principalement, de la révision du scénario macroéconomique.

Les recettes non fiscales sont majorées de 893 millions d'euros. Cette augmentation s'explique par une hausse de 619 millions d'euros de l'évaluation des recettes attendues au titre des produits des participations de l'État dans les entreprises non financières et des bénéfices des établissements publics non financiers, ainsi que par une augmentation des produits divers de 274 millions d'euros, liée au report du remboursement de trop-perçus par Île-de-France Mobilités (IDFM) entre 2021 et 2022.

Les prélevements sur recettes au profit des collectivités territoriales se trouvent majorés de 13,3 millions d'euros.

La fraction de TVA affectée à la sécurité sociale est également actualisée, avec un point de référence revu à la baisse très légèrement, de 0,01 point.

Le prélèvement sur recettes de l'État au profit de l'Union européenne est quant à lui minoré de 41 millions d'euros : il s'agit de tenir compte de l'actualisation à la baisse des crédits du budget de l'Union européenne pour 2022, adopté en novembre dernier.

Le besoin de financement de l'État pour 2022 s'établit donc à 297,6 milliards d'euros, contre 302,5 milliards d'euros dans le PLF adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. Outre la diminution du déficit budgétaire, cette réduction s'explique par la baisse du montant estimé au titre de l'amortissement de la dette à moyen et long termes.

Bref, même si elle corrige certains défauts techniques des dispositions votées en première lecture, la nouvelle lecture par l'Assemblée nationale ne modifie pas vraiment les grands équilibres et les orientations du budget pour 2022, les améliorations constatées restant mineures et principalement liées à la hausse des recettes.

Aussi, je vous propose de confirmer la position du Sénat en rejetant ce texte par l'adoption la motion n° I-1, tendant à opposer la question préalable.

M. Gérard Longuet. – Selon moi, deux sujets justifient tout particulièrement le vote de cette question préalable.

Le premier, c'est l'enseignement scolaire. Pour une fois, l'opinion s'est intéressée aux conclusions de notre rapport : le Gouvernement aurait pu prendre le temps d'apporter un minimum de réponses supplémentaires à la situation des enseignants du secteur public en France, par rapport à leurs homologues européens. Nous avons ouvert une brèche dans les certitudes du ministre de l'éducation nationale, pour qui, du reste, j'ai de la sympathie, mais, à l'Assemblée nationale, on nous a opposé une indifférence absolue.

Le second, plus grave encore, ce sont les marchés de l'énergie en Europe, notamment le marché unique de l'électricité. En la matière, nous traversons une crise spectaculaire et, alors que la France s'apprête à présider le Conseil de l'Union européenne, l'absence de réflexion est totale.

L'actualité prouve de manière éclatante l'inanité de l'accord signé à Barcelone en 2002 : les consommateurs européens, et surtout français, doivent payer le coût de la plus

mauvaise centrale allemande, alors que notre système est vertueux et viable à long terme. Les dispositions actuelles ne le protègent en rien.

Aujourd’hui, le Gouvernement invente un système d’une complexité effrayante et d’un coût prohibitif, car nous n’avons pas su anticiper l’impossibilité de faire fonctionner le marché unique de l’énergie électrique, bien qui ne se stocke pas et que l’on ne saurait réguler par les formes traditionnelles.

On ne sait rien du coût de ce dispositif pour les Français. En parallèle, EDF risque d’être sollicité pour produire plus encore de térawattheures et les vendre à bas prix, ce qui détruirait ses capacités d’investissement. Or nous n’en avons débattu à aucun moment avec le Gouvernement.

Pour des raisons idéologiques, certains pays européens récusent notre système vertueux et décarboné. C’est leur droit le plus strict, mais qu’ils n’imposent pas à la France les conséquences de leurs choix techniques absurdes – comme si les caravelles de Vasco de Gama pouvaient remplacer les Airbus.

En somme, le Gouvernement gouverne à la petite semaine, sans regarder les sujets de fond.

Mme Christine Lavarde. – Je suis frappée du nombre d’articles ayant reçu de nouvelles corrections de forme à l’Assemblée nationale. À l’évidence, ils étaient un peu brouillons lorsqu’ils les avaient adoptés en première lecture.

À l’occasion de cette nouvelle lecture, l’amendement le plus cher de l’histoire a-t-il fait l’objet de précisions ? L’affectation de ces 34 milliards d’euros était particulièrement floue. Le récent rapport de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la situation économique de la France ne peut que renforcer nos alarmes.

M. Jérôme Bascher. – À en croire le Gouvernement, tout va mieux, grâce à une meilleure croissance dégageant de nombreuses recettes. Toujours est-il que l’on ne sait rien du coût du dispositif destiné à combler la hausse des prix de l’énergie : le Gouvernement lui-même l’a reconnu devant l’Assemblée nationale.

Nous sommes face à un PLF totalement fictif. On nous propose des mesurettes et, en somme, on nous demande de voter une ligne de recettes et une ligne de dépenses. Ce n’est que du vent : il n’y a aucune raison d’examiner ce budget.

M. Christian Bilhac. – Je ne balaie pas ces arguments d’un revers de main, bien au contraire, car le PLF nous inspire nombre d’inquiétudes.

Toutefois, les membres du RDSE ne voteront pas la question préalable. Fidèles à nos traditions, déjà rappelées par M. Requier, nous sommes favorables au débat. Nous considérons que le refus de la discussion affaiblit notre chambre. Sur le fond, nous approuvons beaucoup de ce qui a été dit, mais il s’agit pour nous d’une question de principe.

M. Vincent Segouin. – Je veux revenir à mon tour sur les nouvelles mesures gouvernementales contre la hausse des prix de l’électricité. On arrive au bout du « quoi qu’il en coûte » et du recours à la dette systématique.

Le système que l'on nous propose aujourd'hui ne fait que repousser les charges. Je ne vois pas comment les Français pourront, en 2023, en plus de la hausse des prix qu'ils connaîtront, payer l'arriéré, qui est un leurre. Nous allons aller de crise en crise et connaître des problèmes de société.

La situation est dramatique. Ce n'est même plus gouverner à la petite semaine ! Il n'y a aucune vision. On ne peut que penser à une entreprise au bord de la faillite.

Contrairement au RDSE, je pense que l'heure n'est plus à la discussion : il faut marquer les esprits et, une fois pour toutes, dire « stop ».

M. Jean-Michel Arnaud. – Le groupe Union Centriste avait souhaité, en première lecture, pouvoir examiner les deux parties du budget. Nous regrettons qu'il n'en ait pas été ainsi. En effet, nous avions, en première lecture, formulé un certain nombre de propositions sur la première partie qui permettaient d'optimiser les recettes de l'État. Certaines avaient retenu l'attention de nos collègues et même du Gouvernement. Nous aurions évidemment fait des propositions de dépenses utiles pour nos territoires.

Compte tenu de l'échec de la CMP, il me paraît totalement inutile d'envisager une relecture complète du projet de loi de finances, qui, au mieux, est un budget de transition électorale. Nous ne pourrons avoir un débat sérieux, prospectif et consolidé qu'après les élections nationales.

Vu l'ambiance générale, et compte tenu des propositions qui nous sont faites, dont on peut imaginer le fondement très contextualisé, et de la montée en puissance consolidée de l'endettement du pays, je crois qu'il vaut mieux conserver notre énergie pour la lecture, au printemps prochain, d'un budget sérieux, qui permettra, je l'espère, de remettre le pays sur les rails de l'équilibre global. Ne nous perdons pas en débats inutiles et inféconds.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je suis sur la même ligne que Jean-Michel Arnaud. Le groupe Union Centriste avait choisi de ne pas participer au vote sur la première partie qui a interrompu l'examen du PLF. Chacun le sait, nous aurions souhaité pouvoir examiner celui-ci en entier, parce qu'il nous semblait qu'un certain nombre de mesures pouvaient ou devaient être corrigées.

Notre groupe avait notamment plaidé pour un plus grand désendettement et pour une meilleure maîtrise des dépenses primaires des administrations publiques. Je relève d'ailleurs avec satisfaction que la question préalable présentée par le rapporteur général reprend ces éléments.

La question préalable ne fait que consacrer l'échec de la CMP. Débattre du texte en nouvelle lecture ne permettrait pas de l'améliorer.

Comment renforcer l'impact de l'amélioration de la croissance, si l'on peut appeler ainsi l'espoir de retour à la situation de 2019 ? L'acquis pour 2022 peut-il nous offrir des perspectives de désendettement ?

M. Pascal Savoldelli. – Je ne répéterai pas ce qu'a dit Gérard Longuet sur les sujets de fond.

La stratégie conduite sur ce projet de loi de finances par les majorités respectives de l'Assemblée nationale et du Sénat affaiblit nos institutions. Au-delà de nos divergences,

nous ne sommes pas à la hauteur de notre rôle et de nos obligations à l'égard des Françaises et des Français.

S'il n'y avait pas eu d'inversion du calendrier électoral, il y aurait eu, sur le PLF, un débat d'une autre qualité. Les Français seraient plus « propriétaires » de ce qui est dit et les personnalités politiques qui se trouvent sur le devant de la scène ne seraient peut-être pas les mêmes.

Je ne participerai pas au vote en commission ce matin. Cet après-midi, nous nous abstiendrons de nouveau ou nous voterons contre.

Sur le sujet qui a créé une impasse, nous avons du mal à trouver des différences entre la majorité politique de l'Assemblée nationale et celle du Sénat. Il est cousu de fil blanc que sur ce point, vous travaillez main dans la main. On a évité de chercher des recettes nouvelles.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je souscris aux propos de Gérard Longuet sur la question de l'énergie. On reporte le sujet à plus tard, après les élections. Et il est vrai qu'il n'y aura que des élections sénatoriales en 2023... L'échéance n'est pas la même. Nous sommes sans vision. C'est une vraie préoccupation.

Je ne peux m'empêcher de faire le lien avec la question que j'ai posée en juillet dernier au Gouverneur de la Banque de France sur le risque d'inflation. J'ai alors été gentiment éconduit : on m'a expliqué que ce n'était pas bien important et que cela ne durerait pas... Depuis, la situation a évolué. Je ne sais pas ce qui adviendra l'an prochain, mais on voit bien que ce qui se passe sur l'énergie a une influence importante.

Pour ce qui concerne l'amendement le plus cher de l'histoire, il est prévu, en termes de gouvernance, que 1,7 million d'euros et 25 équivalents temps plein travaillés (ETPT) soient transférés des crédits du plan France 2030 vers le SGPI, mais nous ne disposons pas de toutes les précisions. C'est assez surréaliste. Quand j'ai été reçu à l'Élysée avec Claude Raynal, le Président de la République a déclaré qu'il souhaitait bousculer tous les codes, tous les organigrammes, toutes les organisations, tous les ordres établis pour favoriser une vraie dynamique autour du plan France 2030. J'ignore si elle aura lieu. Toujours est-il que le temps passe, et le moins que l'on puisse dire est que l'on n'y voit toujours pas plus clair après le passage du texte deux fois à l'Assemblée nationale et une fois au Sénat.

Monsieur Savoldelli, l'affaiblissement des institutions, c'est le serpent qui se mord la queue : on ne sait pas qui fait quoi... Quoi qu'il en soit, il est certain que ce n'est pas en banalisant et en contournant les débats à l'Assemblée nationale et au Sénat, où s'exprime la démocratie, que l'on améliorera les choses.

M. Bascher a été radical, puisqu'il a parlé de « budget fictif ». Il est sûr qu'il y a un problème sur les grands équilibres. Il n'y a toujours pas le début d'un commencement d'effort de désendettement.

Mme Lavarde a évoqué une étude inquiétante sur la situation comparative de nos économies. Je rappelle que notre pays est entré dans la crise en n'étant pas spécialement en bonne santé. S'il n'était pas tout à fait dans le peloton de tête des nations européennes, il en sortira encore plus affaibli. Il aura quelques difficultés à refaire la course en tête.

Monsieur Bilhac, nous avons bien pris en compte votre position, mais, si ce n'est qu'une question de forme, elle pourra peut-être évoluer, même si ce n'est pas forcément aujourd'hui...

Monsieur Segouin, j'ai eu l'occasion de dire que le report à plus tard du sujet des prix de l'énergie relevait d'une forme de politique de l'autruche : n'ayant pas de solution, on annonce un système de blocage des prix et, voyant que cela ne va pas suffire, on continue de « bidouiller ». Je ne suis pas certain que tout cela soit très compréhensible, et je pense même qu'il y a un vrai danger politique. Les prix de l'énergie vont baisser un tout petit peu, mais le retour à la réalité, en 2022 et 2023, sera très douloureux. On ne sait pas quel sera l'état de la conjoncture à ce moment. Il faut donc faire attention à ne pas trop reporter.

Monsieur Arnaud, vous avez évoqué un « budget de transition électorale ». La formule est jolie... Je pense que nous sommes tous d'accord, même si nous ne voyons pas la transition de la même manière.

Monsieur Capo-Canellas, je rappelle que la croissance devrait être d'environ 6,7 % ou 6,8 %, générant environ 5 milliards d'euros de recettes supplémentaires par rapport à ce qui était prévu initialement. On pense qu'elle devrait redescendre à 3,8 % ou 4 % l'an prochain. Il me paraît préoccupant que l'on n'utilise pas ces sommes pour engager un début de désendettement. Quand on regarde le poids de la dette et le déficit de notre commerce extérieur, qui révèle les fragilités de l'économie française, je pense que nous avons malheureusement du souci à nous faire.

La motion n° I-1 est adoptée.

En conséquence, la commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi.

Projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture – Demande de saisine et désignation de rapporteurs pour avis

M. Bernard Delcros, président. – Il vous est proposé que notre commission se saisisse pour avis du projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture et désigne MM. Vincent Segouin et Patrice Joly, qui sont tous deux rapporteurs spéciaux de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », comme rapporteurs pour avis.

La commission demande à se saisir pour avis du projet de loi n°4758 (A.N., XVe lég.) portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture et désigne MM. Vincent Segouin et Patrice Joly rapporteurs pour avis.

La réunion est close à 9 h 50.

Mercredi 15 décembre 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président, Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales, M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Sécurité d'acheminement des communications d'urgence – Examen du rapport d'information

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous sommes réunis pour examiner le rapport d'une mission de contrôle réunissant plusieurs commissions, dont je salue les présidents. Nous entendrons leurs rapporteurs : Jean-Michel Houllegatte pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Patrick Kanner pour la commission des lois, Patrick Chaize pour la commission des affaires économiques, Marie-Pierre Richer pour la commission des affaires sociales et Jean Pierre Vogel pour la commission des finances.

Comme vous le savez, une panne sur le réseau d'Orange, le 2 juin dernier, a fortement perturbé les communications d'urgence, causant la mort de quatre personnes. Cette mission a procédé à l'audition de Didier Vidal, administrateur interministériel des communications électroniques de défense, de Stéphane Richard, alors PDG d'Orange, et de Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi).

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales. – Le 2 juin dernier, une panne massive sur le réseau de l'opérateur Orange a fait obstacle à l'acheminement de 10 000 communications d'urgence ayant, vraisemblablement, causé la mort d'au moins quatre personnes.

Devant les risques vitaux que font courir de telles pannes, le Sénat a souhaité prendre toute la mesure du dysfonctionnement survenu en instituant la présente mission d'information composée de MM. Jean-Pierre Vogel et Patrick Chaize, de M. Jean-Michel Houllegatte et moi-même, respectivement nommés par les commissions des finances, des affaires économiques, du développement durable et des affaires sociales. La commission des lois a nommé Mme Françoise Dumont et MM. Loïc Hervé et Patrick Kanner, tous trois rapporteurs de la loi du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, dite loi « Matras », dont l'article 17 modifie les obligations à la charge des opérateurs en matière d'acheminement des communications d'urgence.

Afin d'établir la lumière sur les faits survenus, la mission a procédé aux auditions de Didier Vidal, administrateur interministériel des communications électroniques de défense, de Stéphane Richard, alors PDG d'Orange, et de Guillaume Poupard, directeur général de l'Anssi. Par ailleurs, l'Anssi a publié, le 19 juillet dernier, un rapport sur la panne du 2 juin, en lien avec l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires

sociales, le commissariat aux communications électroniques de défense et le conseil général de l'économie.

Ces auditions et la lecture de ce rapport ont été particulièrement instructives : les communications d'urgence sont certes soumises à un régime juridique spécial, mais sont transmises *via* une technologie relativement classique qui n'est pas distincte de celle qui est utilisée pour les appels ordinaires.

Le code des postes et des communications électroniques (CPCE) les définit comme des communications entre un utilisateur final et le centre de réception des communications d'urgence, dont le but est de demander et de recevoir des secours d'urgence de la part des services d'urgence qui sont chargés de la sauvegarde des vies humaines, des interventions de police, de la lutte contre l'incendie et de l'urgence sociale, comme le précise le même code.

En France, les numéros d'urgence sont relativement nombreux : on n'en compte pas moins de 13. Certains sont connus de tous, tels que le 17, le 15 ou le 18, mais d'autres le sont moins, comme le 114 permettant l'accès des services d'urgence aux personnes à déficience auditive ou le 191 pour les urgences aéronautiques.

Les obligations des opérateurs en matière de communications d'urgence sont prévues à l'article 33-1 du CPCE, qui a connu de nombreuses modifications en un temps relativement limité. Il prévoyait initialement des obligations en lien avec « *les conditions de permanence, de qualité, de disponibilité, de sécurité et d'intégrité du réseau et du service qui incluent des obligations de notification à l'autorité compétente des incidents de sécurité ayant eu un impact significatif sur leur fonctionnement* » ainsi que « *l'acheminement gratuit des communications d'urgence* ».

Toutefois, cet article a été réécrit par l'ordonnance du 26 mai 2021 transposant la directive du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen. Dans la rédaction issue de cette transposition par ordonnance, seul un critère de gratuité de l'acheminement des communications d'urgence a été retenu et il n'est plus fait mention des conditions de permanence, de qualité, de disponibilité et d'intégrité du réseau. Cet article a ensuite été modifié par la loi « Matras » à la suite de la panne.

M. Jean-Michel Houllegatte, rapporteur au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – D'un point de vue technique, ces treize numéros d'urgence formulés sous forme courte, tels que le 17, le 18 ou le 15 sont, en réalité, convertis en un numéro long, à dix chiffres, attribué au centre de traitement de l'appel d'urgence correspondant le plus proche géographiquement du lieu d'émission de l'appel.

Ainsi, une victime souhaitant joindre les pompiers à la suite d'un accident se produisant à Bordeaux verra son appel au 18 transmis, en réalité, au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Gironde *via* un numéro à dix chiffres à plusieurs égards semblable au numéro attribué à un particulier par un opérateur.

La transmission des appels passés par le biais des numéros d'urgence est assurée grâce à différentes technologies, et 85 % d'entre eux sont utilisés par des centres qui ont un raccordement en RTC, c'est-à-dire *via* le réseau téléphonique commuté qui assure historiquement le service de téléphonie par un réseau « cuivre ».

L'acheminement de la grande majorité des communications d'urgence par le réseau « cuivre », dont l'opérateur historique est Orange, présente des fragilités. La première est inhérente à la phase de transition de ce réseau, qui permet le raccordement de la téléphonie fixe, vers les réseaux en VoIP, qui assurent notamment l'accès à une offre internet à haut débit.

L'année 2021 constitue une année historique de croisement des courbes : le nombre d'abonnés utilisant les réseaux de fibre optique a dépassé le nombre d'abonnés utilisant le réseau « cuivre ». Dans une perspective de mutation technologique et d'amélioration de la connectivité sur notre territoire, un plan stratégique d'extinction progressive du réseau cuivre à l'horizon de 2030 a été mis en place par l'opérateur. Des tests sont réalisés actuellement dans certaines zones.

Dans son rapport d'information relatif à l'examen des crédits dédiés au numérique et aux télécommunications du projet de loi de finances (PLF) pour 2022, la commission des affaires économiques insistait sur le fait que l'extinction progressive du réseau cuivre et les investissements réalisés dans le déploiement des réseaux de fibre optique ne devaient pas se traduire par un désengagement de l'opérateur en matière de qualité de service et d'entretien des réseaux pour les très nombreux abonnés dont la connexion dépend encore du réseau « cuivre ».

Rapporteur pour avis de ces crédits, j'ai également insisté sur l'importance de l'entretien du réseau « cuivre » ; des injonctions pourraient être adressées à Orange pour rappeler que le réseau « cuivre » a toute son utilité et qu'il est important de continuer à s'y intéresser.

Au regard de l'importance des enjeux, le Gouvernement a annoncé un « plan Cuivre » en mai dernier, qui précise les engagements supplémentaires qui doivent être pris par Orange, notamment le maintien d'un investissement annuel à hauteur de 500 millions d'euros pour l'entretien du réseau sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, ce « plan Cuivre », tout comme le plan stratégique d'extinction du réseau « cuivre » d'Orange, ne semble pas contenir de dispositions spécifiques relatives aux centres de traitement des appels d'urgence et à la transition de leur raccordement du réseau cuivre vers les réseaux en VoIP.

Des engagements spécifiques et supplémentaires doivent être pris afin que les interventions sur le réseau « cuivre » ne conduisent pas de nouveau à des dysfonctionnements significatifs dans l'acheminement des appels d'urgence. Ces préoccupations sont accentuées dans les territoires ruraux dans lesquels on constate des difficultés d'accès géographique aux soins – du fait d'un éloignement de l'offre médicale – et un temps d'intervention des services de secours en moyenne plus élevé qu'en zone urbaine. Il faut absolument leur éviter la double peine en y ajoutant des difficultés à contacter les services d'urgence.

La seconde fragilité est liée à la période suivant l'extinction du réseau cuivre puisque la multiplication des opérateurs qui vont émerger sur le réseau risque de diluer leur responsabilité en cas de panne. Dans cette perspective, nous appelons à une clarification du régime de responsabilité.

M. Patrick Kanner, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration

générale. – Je parlerai également au nom de mes collègues rapporteurs Françoise Dumont et Loïc Hervé, qui n'ont pu être présents aujourd'hui.

Le rapport de l'Anssi du 19 juillet 2021 a pu établir une chronologie très précise des événements qui corrobore les explications fournies par le PDG d'Orange quant à la source de la panne. La panne a été initiée à 16 heures par une opération de maintenance sur les équipements de VoIP d'Orange, à Lille, à laquelle a fait suite une modification de configuration de l'ensemble des *call servers* d'Orange permettant l'interconnexion entre les réseaux IP et le RTC.

Selon ce même rapport, cette modification de configuration a très rapidement entraîné « *une hausse des échecs de communications vers les numéros des services d'urgence* » sur le réseau Bouygues Télécom, une « *chute soudaine* » des appels entrants auprès du SAMU du Nord ainsi que des difficultés rencontrées par le SAMU de Paris et par la brigade des sapeurs-pompiers de Paris. Seize minutes après les modifications de configuration ayant engendré la panne, les services techniques d'Orange ont identifié le problème et mobilisé des experts en interne. Toutefois, le rapport souligne une « *insuffisante réactivité* ».

En effet, à partir de l'identification du problème intervenue à 17 heures, il aura, par exemple, fallu à Orange : plus d'une heure pour effectuer un signalement interne faisant état du fait que les services d'urgence d'Île-de-France, du Grand Est et du département du Nord étaient injoignables ; près de deux heures pour signaler cet incident majeur au Centre opérationnel interministériel des crises ; près de trois heures pour organiser la première réunion de la cellule de crise interne à Orange ; près de quatre heures pour établir un premier contact avec un autre opérateur pour signaler un dysfonctionnement sans préciser l'impact particulier sur les numéros d'urgence et dix-sept heures trente pour organiser la première réunion avec les opérateurs tiers.

De leur côté, les différents services d'urgence concernés ont fait part d'une grande réactivité que nous tenons à saluer en diffusant, notamment, des numéros de contournement à dix chiffres permettant de les contacter.

Particulièrement touchés par la panne, plusieurs SAMU ont fait preuve d'efficacité et d'initiative. C'est notamment le cas des SAMU du Nord et d'Île-de-France, qui ont été parmi les premiers services d'urgence concernés et qui ont rapidement relayé l'information à l'association nationale des SAMU-Urgences de France, afin de mettre en place une cellule de crise informelle. Cette association a joué un rôle clé dans la remontée d'informations.

En outre, le SAMU du Nord a très rapidement contribué à diffuser un numéro à dix chiffres, y consacrant jusqu'à dix postes dans le cadre de sa cellule de crise, qui sera, par la suite, mise à profit pour réceptionner les appels à destination du SDIS du Nord et à destination du 17. Les numéros à dix chiffres des SAMU de chaque département seront finalement diffusés à la population par le ministère de la santé *via* son site internet et les agences régionales de santé (ARS). Ils ont aussi été relayés par les médias en continu.

Malgré les efforts fournis, à leur niveau, par les services d'urgence concernés, la panne a conduit à ce que 10 000 appels d'urgence n'aient pu aboutir, selon l'estimation fournie par Stéphane Richard.

Les conséquences ont été lourdes puisque quatre décès ont été attribués à cette panne par le ministère de l'intérieur. Au-delà de ce chiffre, il semble particulièrement difficile, à l'heure actuelle, d'établir avec certitude les conséquences réelles de cette panne tant elles peuvent être multiples, notamment en matière de perte de chance pour les victimes n'ayant pas réussi à joindre un service d'urgence ou l'ayant joint après plusieurs tentatives rendues infructueuses par la panne.

M. Patrick Chaize, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques. – La panne du 2 juin 2021 a fait l'objet de plusieurs mesures d'enquête et d'évaluation visant à en analyser les causes et les conséquences afin d'en prévenir les apparitions futures. Ainsi, l'opérateur Orange a, de lui-même, mis en place un audit interne « sans délai », comme nous l'indiquait son PDG, Stéphane Richard.

Le rapport d'évaluation le plus complet sur la panne est le rapport de l'Anssi du 19 juillet dernier. Nous saluons la qualité de ce document qui aboutit à une série de recommandations opérationnelles.

Sa recommandation « *Clarifier et renforcer les obligations de service public qui s'imposent à l'acheminement des services d'urgence* » s'est déjà partiellement traduite par la modification des dispositions législatives applicables aux opérateurs en matière d'appels d'urgence. En effet, l'article 17 de la loi « Matras » réintroduit une obligation de continuité de l'acheminement des communications d'urgence, obligation qui avait été récemment supprimée.

Cette évolution législative est à mettre en perspective avec les évolutions réglementaires récentes prises dans le cadre de la transposition de la directive européenne du 11 décembre 2018. Ces deux étapes marquent donc un premier pas dans la mise en œuvre de la recommandation du rapport précité.

Toutefois, ces avancées concernent les dispositions générales applicables aux opérateurs de télécommunications, mais pas leurs obligations de service public. En effet, cette directive européenne ne considère pas que l'acheminement des communications d'urgence fasse partie des obligations du service universel des communications électroniques.

La portée d'une obligation générale applicable aux opérateurs est moindre que celle d'une obligation de service public.

L'état actuel du droit, ainsi que la panne massive intervenue sur les réseaux d'Orange, nous conduit à nous interroger sur l'avenir du service universel des communications électroniques. Depuis la fin de l'année 2020, le Gouvernement n'a toujours pas désigné de nouveau prestataire pour assurer ce service universel. Nous appelons donc à la mise en œuvre rapide d'une nouvelle procédure de désignation du prestataire de service universel avec des obligations renforcées en matière d'acheminement des communications d'urgence renvoyant *a minima* aux dispositions de l'article L. 33-1 du CPCE, qui consacre une obligation générale de continuité de l'acheminement des communications d'urgence.

Comme de coutume, le Sénat veillera à ce que le décret d'application prévu par l'article 17 de la loi « Matras » soit publié dans des délais raisonnables et qu'il respecte tant la lettre de la loi que la volonté du législateur.

Nous veillerons également à utiliser nos prérogatives en matière de contrôle pour nous assurer que le Gouvernement favorise l'émergence de solutions technologiques permettant d'améliorer la fiabilité des transmissions des appels d'urgence, comme le recommande le rapport du 19 juillet.

En tant que parlementaires, nous veillerons à contribuer à une réflexion d'ensemble sur l'avenir du secteur des télécommunications. Cette panne souligne l'ampleur des défis à relever dans ce secteur. Ces défis sont nombreux, liés et interconnectés : ils ne devraient pas être examinés séparément. Pour les années à venir, c'est d'une stratégie globale dont nous avons besoin.

S'interroger sur les raisons de la panne du 2 juin dernier, c'est poser la question des obligations de service public des opérateurs et de l'avenir du service universel des communications électroniques.

S'interroger sur ce service universel, c'est poser la question de la transition technologique du réseau « cuivre » vers les réseaux fibre pour garantir un accès internet haut débit sur l'ensemble du territoire.

Cette transition ne doit laisser personne de côté, la qualité de service doit être assurée jusqu'au dernier mètre et jusqu'au dernier abonné.

Nous voulons que le plan Cuivre du Gouvernement et que les engagements pris sur ce sujet par Orange intègrent des dispositions spécifiques relatives à la transmission des appels d'urgence et au raccordement des centres de traitement de ces appels.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur au nom de la commission des finances. – Il convient de développer de nouvelles possibilités d'informer les populations en cas de panne des numéros d'urgence. Les développements de mon rapport de 2017 sur le volet mobile du système d'alerte et d'information des populations (SAIP) et l'intérêt pour la technologie de *Cell Broadcast* sont de nouveau d'actualité.

Il convient de prédéfinir les moyens alternatifs par le biais desquels les services de secours pourraient être contactés en cas de panne des numéros d'appel d'urgence. À ce titre, la mission d'information appelle à une réflexion profonde ouverte à l'ensemble des technologies disponibles.

Enfin, nous tenons à formuler une mise en garde des plus solennelles : alors que la panne du 2 juin a permis de prendre conscience des enjeux vitaux de la transmission des appels d'urgence, nous attirons l'attention sur un autre risque majeur qui concerne le traitement de ces appels d'urgence par les services d'incendie et de secours.

Ces appels sont traités par des SDIS *via* des systèmes, les systèmes de gestion des alertes et de gestion opérationnelle (SGA-SGO), qui leur permettent, en temps réel, d'identifier, de localiser et de mobiliser les moyens humains et matériels dont ils disposent pour répondre à une alerte donnée. Ces systèmes sont véritablement la moelle épinière des services d'incendie et de secours et de leur capacité opérationnelle.

Or, certains SGA-SGO, devenus particulièrement obsolètes, ne sont plus mis à jour par leurs éditeurs et certains systèmes anciens ne proposent pas les fonctionnalités récentes telles que la géolocalisation des appels d'urgence.

C'est la raison pour laquelle le projet NexSIS 18-112 a été initié en 2016. Il est porté par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), dont notre collègue Françoise Dumont a été présidente, afin d'offrir aux SDIS qui le souhaitent une solution permettant le remplacement de leurs SGA-SGO.

Sept services d'information et de secours devaient initialement voir leurs SGA-SGO actuels remplacés par le système NexSIS en 2021, puis quatorze services d'incendie et de secours supplémentaires ainsi que la brigade des sapeurs-pompiers de Paris en 2022. Cependant, le conseil d'administration de l'ANSC du 7 juillet 2021 a révélé que le calendrier initial ne pourrait être tenu.

Ce retard fait craindre des pannes lourdes des SGA-SGO obsolètes ne pouvant être remplacés dans les temps. De telles pannes auraient des conséquences dramatiques dans les départements concernés, sans aucune commune mesure avec la panne des numéros d'appels d'urgence connue le 2 juin dernier.

Ce retard n'est pas imputable aux équipes de l'ANSC dont nous tenons à souligner l'excellence du travail et l'exemplarité de l'engagement. Mais elles ne suffisent pas à compenser le manque de moyens affectés par l'État à cette agence que le Sénat n'a cessé de souligner : d'abord dans mon rapport d'information « NexSIS 18-112 : un projet de mutualisation des systèmes d'information des SDIS, dont l'intérêt sur les plans économique et opérationnel doit être garanti », puis dans les rapports que Françoise Dumont et moi-même avons commis sur les crédits affectés à la sécurité civile lors du dernier PLF.

J'ai souligné que le plafond d'emplois de l'ANSC a été maintenu à 12 équivalents temps plein travaillé (ETPT) dans le PLF pour 2022, malgré les demandes de moyens humains supplémentaires formulées par l'agence. Françoise Dumont a, elle, dénoncé la faiblesse de la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS qui finance exclusivement l'ANSC à hauteur de 2 millions d'euros au sein du PLF pour 2022.

Alors que cette dotation avait été créée en 2016 pour redéployer les économies permises par la réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) à destination des sapeurs-pompiers volontaires, l'écart cumulé entre les économies réalisées au titre de la nouvelle PFR et les montants redistribués via la dotation aux investissements structurants n'a cessé de croître et était évalué, en 2020, à plus de 62 millions d'euros. Un redéploiement complet des économies déjà réalisées au travers du passage à la nouvelle PFR permettrait donc de couvrir largement les besoins de l'ANSC pour la mise en place du programme NexSIS.

Au regard des conséquences de la panne du 2 juin dernier, du caractère vital du programme NexSIS, du retard déjà enregistré pour son déploiement, des engagements financiers significatifs portés par les SIS et de la baisse récurrente de la dotation aux investissements structurants des SDIS qui assure le financement de ce programme, nous réitérons le souhait d'un effort financier conséquent de l'État pour le financement de l'ANSC.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Je remercie l'ensemble des rapporteurs pour ce travail.

Les commissions autorisent la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 9 h 30.

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

Mardi 7 décembre 2021

- Présidence de MM. François-Noël Buffet, président de la commission des lois et Jean-François Rapin -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de M. Didier Reynders, commissaire européen à la justice

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Monsieur le commissaire, nous sommes heureux de vous accueillir pour vous permettre de nous présenter les projets que vous portez au nom de la Commission européenne, d'autant que la France s'apprête à prendre la présidence du Conseil de l'Union européenne.

Certains de ses principes sont contestés par des États membres ; aussi, vous nous indiquerez comment la Commission entend réagir.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Monsieur le commissaire, nous sommes très heureux de vous recevoir aujourd'hui. Vous avez en charge la justice et la protection des consommateurs, ce qui vous place à double titre au cœur du projet européen, fondé à la fois sur le partage de valeurs communes et sur le marché unique.

Sur le volet des valeurs communes, vous avez reçu la mission délicate de garantir la défense de l'État de droit, alors même que la pandémie oblige à de nombreuses restrictions de libertés et que certains États membres prennent leurs distances avec les principes d'indépendance de la justice ou de pluralisme des médias.

En juillet dernier, dans son second rapport sur l'État de droit, la Commission n'a pu que constater l'aggravation de la situation, malgré les condamnations de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Notre commission des affaires européennes a adopté au printemps dernier un rapport sur ce sujet : elle y constate que l'Union européenne semble malheureusement bien démunie face à ces dérives et se heurte à l'inefficacité des mécanismes de suivi et de sanction prévus par les traités.

Les condamnations sous astreinte prononcées par la Cour ne suffisent apparemment pas à infléchir le cours des choses. En octobre, le tribunal constitutionnel polonais a même été jusqu'à écarter l'application de certains articles des traités européens jugés contraires à la Constitution polonaise. Pensez-vous qu'avec le nouveau mécanisme de conditionnalité « État de droit » qui a été mis en place lors de l'adoption du plan de relance européen – le président Larcher et moi-même avons évoqué ce sujet avec la présidente von der Leyen lors de notre entrevue la semaine dernière –, et devrait bientôt être consolidé par une décision de la CJUE, l'Union s'est enfin dotée d'un outil qui pourrait changer la donne ?

Nous aimerais aussi vous interroger sur le Parquet européen, dont le Sénat a activement accompagné la mise en place. Alors qu'il fonctionne depuis à peine six mois, est-il possible d'en tirer un premier bilan ? Certains projettent déjà d'étendre ses compétences aux infractions environnementales les plus graves, et non plus au terrorisme transfrontière, comme envisagé. Ce projet nous inquiète, car il nous semble précipité : pouvez-vous nous en dire plus ?

Nous serions aussi intéressés de vous entendre sur plusieurs autres sujets : la mise en place du devoir de vigilance pour des entreprises, la perspective d'un possible code européen des affaires pour simplifier les règles du jeu pour les entreprises actives sur notre continent, les défis du numérique, qu'il s'agisse de l'application effective du règlement général sur la protection des données (RGPD), de la protection des consommateurs en ligne prévue par l'acte sur les services numériques – le *Digital Services Act* (DSA) –, ou encore de la régulation éthique de l'intelligence artificielle.

Nous espérons enfin que vous pourrez évoquer devant nous l'avancement des propositions législatives en cours – sécurité des produits, commercialisation à distance de services financiers, etc. –, mais aussi le contenu et le calendrier des prochaines initiatives législatives de la Commission, notamment en matière de liberté des médias, de transmission des procédures pénales entre États membres, ou de reconnaissance de la parentalité entre les États membres.

M. Didier Reynders, commissaire européen à la justice. – Je suis heureux de pouvoir échanger avec vous sur les thèmes prioritaires du portefeuille dont j'ai la charge au sein de la Commission européenne : le respect de l'État de droit ; la numérisation dans le domaine de la justice ; la protection des données ; le certificat covid numérique européen.

Quelques mots sur l'État de droit.

L'Union européenne est avant tout une communauté de valeurs fondamentales, en particulier le respect de l'État de droit, qui est inscrit à l'article 2 de son traité et que nous avons cru acquis. Au cours des dernières années, malheureusement, il est apparu que ce n'était pas le cas dans certains États membres, et cela s'est même aggravé. En réaction, nous avons développé un certain nombre d'instruments, alors que nous avions sans doute trop longtemps été préoccupés par la convergence économique et sociale, la mise en place du semestre européen et le suivi budgétaire.

Premier instrument : le rapport annuel sur l'État de droit, publié pour la première fois le 30 septembre 2020, sa deuxième édition l'ayant été le 20 juillet dernier. Nous attendons des réponses des États membres sur les remarques qui y sont formulées, sur certains projets de réformes, l'objectif étant d'améliorer la situation de l'État de droit dans l'Union, à tout le moins d'éviter toute régression. Mes services, avec d'autres, préparent la troisième édition du rapport, qui sera publiée en juillet prochain.

Ce rapport se veut avant tout préventif : il vise essentiellement à éviter que des difficultés n'émergent et ne s'aggravent, et à installer une culture de l'État de droit. Cette évaluation se base sur une multitude de consultations. Nous en débattons avec les ministres au sein du Conseil Affaires générales, au sein du Conseil Justice, au Parlement européen, mais il est important que les États membres et leurs assemblées parlementaires se saisissent également de ce sujet, précisément pour développer une culture de l'État de droit. D'ailleurs,

une large majorité d'entre eux, sur la base de nos observations, ont à cœur d'engager des réformes pour améliorer la situation.

En tant que gardienne des traités, la Commission doit parfois se montrer plus coercitive, notamment en lançant des procédures d'infraction contre des États membres pour protéger un certain nombre de principes, en particulier l'indépendance de la justice, qui conditionne le respect des valeurs inscrites à l'article 2 et la protection de la démocratie et des droits fondamentaux.

Ainsi, la Commission a lancé un certain nombre de procédures contre la Pologne au regard du respect de l'indépendance de la justice. De fait, ce pays n'a pas pleinement mis en œuvre les récentes décisions de la CJUE en la matière, même si l'on note des évolutions, notamment en ce qui concerne la retraite des magistrats polonais. Nous avons d'ailleurs demandé à la CJUE d'infliger des sanctions financières à la Pologne pour assurer le respect d'une ordonnance de référé relative au régime disciplinaire applicable aux juges. Ainsi, le 27 octobre dernier, la CJUE a infligé à la Pologne 1 million d'euros d'astreinte journalière tant que cette ordonnance du 14 juillet 2021 ne sera pas pleinement exécutée.

La CJUE nous a donné à plusieurs reprises raison dans ces différents recours.

Autre voie d'action, lorsque les atteintes à l'État de droit prennent de l'importance : saisir le Conseil. La précédente Commission avait engagé une procédure au titre de l'article 7 du traité à l'encontre de la Pologne, et le Parlement européen a fait de même en 2018 à l'encontre de la Hongrie. Ces deux procédures sont en cours et contribuent à maintenir la pression politique sur ces États membres. Je crois qu'il est dans les intentions de la présidence française de poursuivre cette démarche.

Dernier outil en date dont dispose la Commission : le règlement sur la conditionnalité « État de droit », qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Ce règlement vise de possibles violations de l'État de droit, mais aussi des violations portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Nous sommes en train d'identifier les cas litigieux, et nous avons ainsi demandé des clarifications à la Hongrie sur des réformes en matière de lutte contre la corruption et à la Pologne sur l'indépendance de sa justice. Les informations recueillies détermineront les suites que donnera le Conseil aux procédures engagées. Au préalable, il importe de connaître la décision définitive de la CJUE sur le recours introduit par la Hongrie et la Pologne à l'encontre du règlement : l'avocat général vient de se prononcer pour son rejet.

Nous avons fixé des lignes directrices pour garantir une application équitable et objective de ce mécanisme à tous les États membres et pour protéger les citoyens bénéficiaires ultimes. Par exemple, si le versement de fonds devait être suspendu, il ne faudrait pas pénaliser les agriculteurs bénéficiaires d'un certain nombre de subventions agricoles ou des associations chargées de promouvoir l'État de droit.

Nous avons également déployé d'autres instruments pour protéger l'État de droit dans l'Union. Dans le cadre du semestre européen, cycle annuel d'alignement des politiques économiques et budgétaires, la Commission a formulé plusieurs recommandations par pays, devenues recommandations du Conseil, sur les réformes conduites par certains États membres, en particulier dans le domaine de la justice.

La protection de l'État de droit passe aussi par les plans nationaux de reprise et de résilience, d'un montant compris entre 670 et 700 milliards d'euros, selon le mode de calcul retenu. Nous demandons aux États membres de consacrer 30 % de leurs investissements à la transition écologique, dans le cadre du Pacte Vert ou *Green Deal*, 20 % au moins à la transition numérique, mais aussi de mettre en œuvre les réformes spécifiques qui ont été recommandées à chaque État dans le cadre du semestre européen.

Ce traitement est parfaitement équitable puisque la plupart des plans prévoient des conditions très strictes. Par exemple, l'Italie est en train de mener un vaste chantier de réformes dans le domaine de la justice selon des conditions fixées dans le plan.

Une large part du rapport annuel est consacrée à la pandémie. Nous sommes conscients que des mesures nécessaires et urgentes s'imposaient au début de la crise, mais nous souhaitons qu'un contrôle tant parlementaire que judiciaire s'impose sur les décisions prises, qui devaient être limitées dans le temps, nécessaires et proportionnelles à l'objectif recherché.

Toutefois, la pandémie a mis à mal la résilience de nos systèmes judiciaires : certains citoyens ont été empêchés d'exercer leurs droits et des retards ont été constatés, ce qui nous a conduits à accélérer la numérisation de la justice. Un effort important a été mené afin que le numérique rende la justice plus accessible, plus efficace et plus résiliente face aux crises futures. Je salue à cet égard le programme ambitieux de transformation numérique de la justice, mené par le gouvernement français. C'est l'une des priorités de la Commission européenne, et je me réjouis que plusieurs États membres prennent la même direction.

Sur mon initiative, la Commission a adopté un paquet législatif ambitieux visant à moderniser l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne.

Nous entendons introduire le canal numérique comme moyen de communication privilégié entre les entreprises, les citoyens et les autorités compétentes, dans le domaine des procédures civiles, commerciales et pénales transfrontalières.

Nous souhaitons également faciliter l'échange d'informations en matière de lutte contre le terrorisme, notamment entre les États membres et Eurojust, l'agence située aux Pays-Bas facilitant les coopérations transfrontalières. Les équipes communes d'enquête, à l'instar de celle qui a été créée entre la France et la Belgique après les attentats du 13 novembre 2015, constituent un autre outil efficace.

Notre proposition législative vise à créer une plateforme de collaboration informatique sécurisée facilitant les échanges entre les États membres, qui doivent également développer leurs propres outils législatifs dans ce domaine. Je compte sur la présidence française à partir du 1^{er} janvier 2022 pour progresser rapidement sur ces questions.

Monsieur le président, vous avez évoqué le sujet de la protection des données, consacré par une charte au sein du RGPD. Ce règlement et la directive relative à la protection des données en matière de police et de justice offrent une protection effective. Trois ans après son entrée en vigueur, la mise en œuvre de ce règlement est un succès : il a permis aux personnes concernées d'accéder au contrôle de leurs données et de faire valoir leurs droits auprès des autorités nationales compétentes, telles que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en France.

Le règlement a fait montre de sa capacité d'adaptation face à la situation exceptionnelle née de l'épidémie de covid-19. Pas moins de 740 millions de certificats européens, qui constituent désormais un standard mondial, ont été émis. Nous sommes en lien avec cinquante-deux États sur les cinq continents, de la Nouvelle-Zélande au Togo, en passant par le Salvador.

Notre priorité consiste à développer un cadre juridique harmonieux pour l'application du RGPD. Le dialogue avec les États membres doit être poursuivi. Toutefois, nous sommes parfois contraints d'introduire des recours en manquement devant la CJUE. Nous avons ainsi agi contre une législation visant la protection des données en Pologne et en Hongrie, mais aussi contre l'indépendance insuffisante accordée à l'autorité belge de protection des données. Nous intervenons partout à travers l'Union européenne.

À cet égard, il est primordial que les autorités nationales utilisent pleinement les pouvoirs qui leur ont été conférés par le règlement général. Les amendes infligées à WhatsApp et Amazon, pour un montant d'un milliard d'euros, sont emblématiques. Toutefois, des améliorations sont toujours possibles, comme nous l'avions déjà signalé dans le rapport d'évaluation du règlement général, publié en juin 2020.

Nous devons également veiller à la diffusion et à l'application de la protection des données dans l'ensemble des politiques de l'Union européenne. Cela concerne notamment la régulation de l'intelligence artificielle et la valorisation de l'usage des données. Nous vérifions ainsi dans quelles conditions les données peuvent être échangées avec le Japon, notre premier partenaire en la matière, le Royaume-Uni après le Brexit, ou encore avec la Corée du Sud. En outre, nous travaillons à la rédaction d'une nouvelle décision d'adéquation avec les États-Unis, car le *Privacy Shield* a été invalidé par la CJUE.

Pour ce qui concerne le certificat covid-UE, nous avons déposé une nouvelle proposition visant à faciliter la libre circulation au sein de l'Union européenne, laquelle tient compte de l'accélération de la vaccination depuis la dernière mise à jour des règles de voyage avant l'été. Nous souhaitons que le rappel de vaccination – la troisième dose – puisse être administré entre six et neuf mois à l'ensemble des citoyens ; à défaut, le certificat ne sera plus valide. Cette mesure entrerait en vigueur le 1^{er} février. Nous ne sommes pas sortis de la pandémie et les mesures de protection telles que la vaccination et le respect des gestes barrières doivent être maintenues. Les vaccins ne sauraient tout résoudre à eux seuls, même s'ils sont l'arme la plus utile dans la lutte contre la covid-19. Le certificat se fondera sur la situation individuelle de chaque personne. Si la situation devait s'aggraver, des mesures complémentaires pourraient être prises.

La libre circulation des personnes, qui représente un droit fondamental, suppose de coordonner les règles applicables aux voyages entre les États membres. Bien sûr, les gouvernements peuvent prendre des décisions spécifiques en fonction de la situation de chaque pays.

Par ailleurs, nous nous réjouissons de la création du Parquet européen le 1^{er} juin dernier, lequel fonctionne déjà de manière très efficace : tous les procureurs délégués ont été désignés, et pas moins de 350 dossiers d'enquête ont été ouverts, ce qui pourrait aboutir au recouvrement de 4,5 milliards d'euros, mais nous devons être prudents et vérifier les sommes disponibles à l'issue des procédures. Je ne suis pas opposé à l'extension des compétences du Parquet européen, notamment en matière de terrorisme ou d'atteintes à l'environnement. Cependant, une évaluation de son efficacité est nécessaire au préalable.

Pour revenir au sujet de l'État de droit, nous sommes inquiets quant aux décisions du tribunal constitutionnel polonais, dont l'indépendance avait déjà fait l'objet de la procédure de l'article 7 du traité pour manquement à l'État de droit. Nous comptons en outre introduire des recours devant la CJUE, au regard de la primauté du droit européen sur la législation nationale et du caractère contraignant des décisions de la Cour, qui dispose d'une compétence exclusive d'interprétation du droit européen. Nous avions déjà réagi à des décisions des cours constitutionnelles allemande et roumaine, mais, en Pologne, la justice souffre d'un manque d'indépendance. C'est là une différence fondamentale.

Comme vous le savez, Thierry Breton et moi-même avons engagé l'initiative relative au devoir de vigilance des entreprises multinationales, en matière de protection de l'environnement et de respect des droits humains. J'espère que nous pourrons présenter cette proposition, qui fait écho aux développements de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) en France, lors du premier conseil de l'Union européenne consacré à la compétitivité, au mois de février 2022. Sont également prévus une révision de la directive relative au crédit à la consommation, ainsi que le passage à un règlement pour la sécurité des produits. Nous entendons apporter une meilleure information aux consommateurs en matière d'obsolescence programmée ou de droit à la réparation des produits.

Enfin, le rapport relatif à l'État de droit fait mention de la crise que traversent les médias, qui souffrent d'une atteinte à leur liberté et à leur indépendance. De nombreux journalistes souffrent de pressions – comme les associations ou les représentants de la société civile d'ailleurs – et la pluralité des médias est remise en cause. Nous proposerons l'année prochaine un acte législatif visant à répondre à ces problèmes.

M. Jean-Yves Leconte. – Dans votre rapport spécifique à la France, vous dénoncez l'adoption de procédures accélérées pour le vote de lois sensibles au Parlement. Cette mention nous va droit au cœur.

Le concept de l'État de droit est en constante évolution. Il ne saurait se résumer au seul respect du droit européen ; celui-ci constitue toutefois un préalable nécessaire. À cet égard, les contestations des décisions de la CJUE, notamment en Pologne, sont préoccupantes. Par ailleurs, comment percevez-vous le débat autour du bouclier constitutionnel en France ?

Vous avez évoqué la procédure de l'article 7 du traité pour manquement à l'État de droit. Toutefois, même lorsque la procédure est engagée, un accord politique au sein du Conseil est quasiment impossible à obtenir pour voter des sanctions, sinon au prix de marchandages sur d'autres sujets. Dans ces conditions, comment analysez-vous l'efficacité de l'article 7 ?

Des outils sont-ils à votre disposition pour suivre le respect de l'État de droit et l'utilisation des subventions accordées par l'Union européenne à des partenaires étrangers ?

Enfin, je tiens à souligner que, s'ils sont identiques sur la forme, les certificats covid-UE ne sont pas respectés d'un pays à l'autre, compte tenu des exigences divergentes en matière de vaccination. Les Européens se rendent compte de l'imperfection de la situation.

M. Philippe Bonnecarrère. – Sur quels fondements la Commission européenne s'occupe-t-elle de la question de la numérisation de la justice ? Quelle plus-value pourrait-elle apporter sur ce point par rapport aux actions possibles au niveau national ?

Par ailleurs, j'ai cru vous entendre dire que la primauté du droit européen s'appliquait également aux questions constitutionnelles. Pourriez-vous nous en dire plus ?

Plusieurs signaux de tension s'observent au sein de l'Union européenne. Ainsi, dix pays ont écrit à la présidente de la Commission européenne pour solliciter le financement par l'Europe de la construction de murs à leurs frontières, ce qui est manifestement contraire au droit européen. Nous croulons en outre en France, dans la précampagne présidentielle, sous les propositions de bouclier constitutionnel. L'arrêt de la CJUE sur le temps de travail des militaires a constitué par ailleurs une véritable déflagration dans le ciel politique français. N'y aurait-il pas une forme de régulation ou de dialogue à inventer entre le système judiciaire européen et les opinions publiques nationales, ou à tout le moins les parlements nationaux – qui ont le sentiment d'être dépossédés d'une partie de leurs attributions par le fait que les juges créent de la norme ?

Si l'État de droit me paraît solide en Europe, je crains pour l'Europe elle-même au vu de toutes ces tensions, dont je redoute qu'elles ne s'exaspèrent.

M. Didier Marie. – Les dérogations aux règles européennes du droit d'asile proposées par la Commission européenne le 1^{er} décembre aux frontières de la Pologne, de la Lituanie et de la Lettonie ne sont-elles pas à la limite du respect de l'État de droit tel qu'il a été établi par les traités ? Elles comprennent en effet une extension des délais d'enregistrement des demandes d'asile – de trois à quatre semaines –, la possibilité de traiter toutes les demandes d'asile, y compris la phase de recours, dans un délai maximal de seize semaines, la possibilité pour les États concernés de créer des campements ou des hébergements temporaires ainsi que l'utilisation de procédures nationales simplifiées pour accélérer le retour des migrants déboutés de l'asile.

Par ailleurs, pourquoi la Commission européenne tarde-t-elle à présenter un projet de directive sur le devoir de vigilance des entreprises multinationales ? En effet, alors que le projet de directive sur ce sujet a été reporté à février ou mars 2022, le programme de travail de la Commission pour 2022 ne semble pas en faire mention. Y a-t-il des divergences au sein de la Commission sur ce sujet ? Le niveau de responsabilité attendu de la part des entreprises ou le niveau de sanction prévu posent-ils question ? Pourriez-vous vous engager sur un calendrier prévisionnel permettant l'examen de cette proposition de directive dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne ?

M. Didier Reynders. – La définition de la notion d'État de droit que nous avons employée dans le rapport sur l'État du droit dans l'Union a pour références l'article 2 du traité sur l'Union européenne, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux sur le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, ainsi que la jurisprudence de la CJUE et de la Cour européenne des droits de l'Homme, et plusieurs décisions du Conseil de l'Europe. Nous demandons en outre aux États membres de consulter la commission de Venise pour qu'elle s'assure du respect des standards européens dans leurs projets de réforme importants.

Si, en Pologne, c'est l'indépendance de la justice qui est en cause de manière systémique, les débats sur la primauté du droit européen sur les droits nationaux qui s'ouvrent dans d'autres situations portent plutôt sur certaines décisions d'institutions – par exemple, la Banque centrale européenne (BCE) dans le cadre de la décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande de Karlsruhe. Nous n'en sommes pas moins très attentifs à cette question.

Nous avons rappelé à plusieurs reprises cette primauté du droit européen, qui vaut aussi – j'y insiste – à l'égard des constitutions nationales. De même, le caractère contraignant des décisions de la Cour de justice s'impose aux autorités nationales, y compris les cours et tribunaux, cours suprêmes et cours constitutionnelles. S'il en allait autrement, nous travaillerions « à la carte » et pourrions à tout moment décider de nous éloigner de telle ou telle politique européenne, ce qui contreviendrait au principe de l'application uniforme du droit de l'Union européenne sur l'ensemble du territoire européen ainsi qu'au principe de confiance entre les États membres.

Nous réagissons aux décisions prises par les autorités nationales, moins aux propos tenus par les candidats aux élections. Néanmoins, chaque fois que l'on envisage de mettre de côté le droit européen ou la jurisprudence de la Cour de justice, nous nous inquiétons. Chaque fois que cela s'est traduit dans une décision, nous avons réagi. Dans le cas allemand, la procédure est désormais terminée. À la suite de la mise en demeure que nous avons envoyée au gouvernement allemand, ce dernier s'est engagé clairement à respecter la primauté du droit européen. De plus, la décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande de Karlsruhe n'a eu aucun impact sur la politique monétaire de la BCE ou de la Bundesbank. Nous restons toutefois vigilants.

Les tensions que vous avez évoquées sont effectivement préoccupantes. Comme l'a souligné la présidente de la Commission européenne, le rôle de la Commission n'est pas de construire des murs, mais des ponts. Nous sommes désireux néanmoins de protéger les frontières extérieures de l'Union. Nous avons d'ailleurs proposé que des agences européennes comme Frontex participent à des démarches en ce sens et soutenu le déploiement d'équipements numériques.

Pour réguler la situation à l'avenir, je crois plutôt au dialogue. Je me suis ainsi rendu à Budapest et à Varsovie dans le cadre de nos dialogues avec les États membres concernés. Les parlements nationaux doivent aussi échanger entre eux et avec le Parlement européen. Je propose également que les cours organisent ce même dialogue. Des contacts sont déjà noués entre les cours suprêmes et constitutionnelles et les deux cours de Luxembourg et de Strasbourg. En outre, à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne, le Conseil constitutionnel, la Cour de cassation et le Conseil d'État organiseront des réunions entre les présidents des juridictions les plus élevées des différents États membres.

Ce dialogue est important pour évoquer les modalités de traitement des questions préjudiciales par la Cour de justice et sa compréhension des questions qui lui sont soumises. Nous continuerons par ailleurs à tenter de faire respecter nos principes fondamentaux, dans la ligne du rôle de la Commission, gardienne des traités.

Nous sommes attachés à ce que la mise en œuvre de l'article 7 se poursuive à travers les deux procédures en cours concernant la Hongrie et la Pologne, car cela constitue une forte pression politique. Il est néanmoins difficile d'atteindre une majorité des quatre cinquièmes pour décider d'un risque de violation de l'État de droit, et plus encore d'obtenir l'unanimité pour décider de la suspension des droits de vote des deux membres concernés. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la conditionnalité portant sur les outils financiers de l'Union a pu être mise en place, car elle requiert une majorité qualifiée au Conseil de l'Union européenne. Il s'agira donc d'une solution plus simple à mettre en œuvre. De plus, la pression budgétaire et financière a toujours un impact sur les comportements.

Nous travaillons beaucoup sur la question des subventions étrangères, à travers notamment des outils comme l'Office européen de la lutte antifraude (OLAF). En outre, le Parquet européen conclura de plus en plus d'accords avec des pays tiers pour suivre la gestion des programmes financiers. Il est vrai toutefois que les moyens d'action varient selon que l'on se trouve en dehors ou à l'intérieur de l'Union.

Les États membres ont été soucieux de bénéficier de financements dans le cadre de la numérisation des services publics en général, et de la justice en particulier. D'après les dernières évaluations, 1,6 milliard d'euros sont prévus dans les plans nationaux sur cette question. Nous déployons en outre des formations, visant à former les praticiens du droit au droit européen et aux nouveaux outils technologiques, et mettons en place des outils transfrontaliers comme *e-Justice Communication via Online Data Exchange* (e-CODEX). De plus, trois propositions législatives tendant à renforcer les échanges dans ce domaine seront soumises au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne. De manière générale, nous devons développer la numérisation sur le plan national comme à l'échelle européenne, à travers des plateformes ou *via* de nouveaux investissements.

S'agissant du devoir de vigilance des entreprises, il existe très peu de textes en Europe. Nous proposons une initiative horizontale couvrant l'ensemble des secteurs sur l'ensemble du continent. Un important travail de sensibilisation est requis pour convaincre tous les États membres d'aller dans cette voie. Les études d'impact que nous avons menées ont entraîné effectivement un certain retard dans l'élaboration du projet de directive. Nous essayons d'être prêts pour le premier Conseil « compétitivité » de la présidence française, la proposition devant être adoptée par la Commission en février 2022.

Il existe évidemment des points de vue différents sur ce sujet. L'essentiel est de parvenir à une solution ambitieuse sur la capacité des entreprises à prendre en compte les risques que nous connaissons pour l'environnement et les droits humains. Cette initiative doit d'ailleurs rester concomitante de celle de Nicolas Schmit portant sur le travail décent.

Dans le cadre de la proposition de la Commission d'utiliser le paragraphe 3 de l'article 78 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant les possibilités de dérogation aux dispositifs existants en matière d'asile, nous avons bien rappelé que le droit d'asile était garanti, qu'il n'y aurait pas de refoulement et que la Charte des droits fondamentaux devait être respectée.

Je rappelle toutefois qu'il ne s'agit pas d'une crise migratoire classique, mais d'un trafic d'êtres humains organisé par un dictateur pour faire pression sur l'Union européenne, en réponse aux sanctions que nous avons imposées au régime de Minsk. La Commission s'est efforcée de stopper ce flux, en menaçant notamment les compagnies aériennes qui y participaient de ne plus pouvoir opérer sur le territoire de l'Union. Nous continuerons à œuvrer en ce sens, tout en restant vigilants sur la situation des personnes victimes de ce trafic. Il faut s'assurer notamment de garder un accès ouvert aux frontières, notamment de la Pologne, aux organisations humanitaires et aux journalistes.

Mme Gisèle Jourda. – Je souhaite évoquer le partenariat oriental et les contrats d'association souscrits avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, qui souhaitaient entrer dans l'Union, mais dont l'adhésion n'a pas été jugée prioritaire.

Pour m'être rendue dans certains pays du Partenariat oriental, au nom de la commission des affaires européennes, je puis dire que, en règle générale, les normes relatives

à l'État de droit requises par les contrats d'association sont respectées. Cependant, force est de constater que les réformes de la justice s'y traduisent par des régressions démocratiques – je pense notamment à la Géorgie.

Quand on voit comment la Chine ou la Russie ont repris pied dans la région, jusqu'à compromettre le poids de la puissance européenne, il faut plus que jamais que nous soignions la politique de voisinage, essentielle pour nos équilibres géostratégiques.

Au sein de la commission des affaires européennes, je suis également chargée, avec mes collègues Pascal Allizard et André Gattolin, de suivre les relations avec la Chine. Après un premier rapport sur les nouvelles routes de la soie, il y a quatre ans, nous avons, en septembre dernier, rendu un rapport sur la puissance chinoise en Europe, parce qu'il nous semblait important de faire le point. Si notre premier rapport avait reçu un accueil très silencieux de l'Europe, le second a bénéficié d'une plus large audience, ce dont nous sommes satisfaits.

Ce dernier s'articule autour de quatre axes : comment faire face aux moyens mis en œuvre par la Chine pour déployer sa puissance en Europe ? Comment réagir à l'avance technologique prise par ce pays ? Comment trouver le chemin d'une relation commerciale équitable avec lui ? Enfin, comment définir une stratégie géopolitique répondant aux enjeux du XXI^e siècle chinois ?

Dans le monde actuel, instable et dangereux, l'Union européenne voit la Chine multiplier les marqueurs de puissance, au point de devenir probablement plus vite qu'escompté la prochaine puissance mondiale. Dans le même temps, elle assiste à la poursuite de la politique égoïste américaine, plus soucieuse de l'*America First* que de la stabilité mondiale. L'Union européenne doit s'affirmer comme la puissance stratégique et stabilisatrice qu'elle doit être. Pour cela, elle doit notamment développer son régime de sanctions politiques et économiques et envisager cet outil de puissance géo-économique sous toutes ses facettes : les sanctions, le droit extraterritorial européen, le contrôle des exportations, notamment pour ce qui concerne les technologies de rupture, la lutte contre la corruption et le contrôle des investissements.

Monsieur le commissaire, vous avez récemment donné à la justice européenne une dimension d'autorité et d'efficacité, attendue depuis de nombreuses années, par votre fermeté envers la Pologne. Que pensez-vous du développement des sanctions politiques et économiques que je viens d'évoquer pour servir la puissance géo-économique européenne ?

Mme Marta de Cidrac. – Je suis très heureuse que cette audition ait lieu aujourd'hui, parce qu'il se trouve que le groupe d'amitié France-Balkans occidentaux, que je préside, a reçu ce matin Mme Majlinda Bregu, secrétaire générale du Conseil de coopération régionale pour les Balkans, lequel a tenu sa conférence annuelle hier à Paris. L'État de droit fait bien évidemment partie des sujets qui ont été évoqués à l'occasion de la conférence.

Vous avez parlé de votre préférence pour les ponts plutôt que pour les murs. Je partage pleinement cette idée.

Comment la Commission européenne travaille-t-elle avec le Conseil de coopération régionale pour les Balkans ? Quel est votre regard sur l'élargissement aux pays de cette zone ? Au sein de la commission des affaires européennes, Didier Marie et moi-même avons reçu pour mission d'organiser un certain nombre d'auditions sur ce sujet.

M. André Gattolin. – Monsieur le commissaire, c'est toujours pour moi un très grand bonheur d'écouter vos réponses limpides et précises.

Je veux souligner la pertinence de votre réflexion concernant la Biélorussie. Lorsque voilà trois mois j'ai dit au Conseil de l'Europe qu'il fallait vraisemblablement créer un crime de « traite humaine de masse », on m'a regardé un peu de travers...

Je veux revenir sur la gestion de l'État de droit en Europe, dont on sent bien que ce n'est pas la base fondamentale de l'adhésion européenne. L'Union européenne s'appuie beaucoup sur les institutions du Conseil de l'Europe, sur la Commission de Venise et sur la Cour européenne des droits de l'homme.

Je me suis beaucoup préoccupé du respect d'un droit à mon sens fondamental : celui de la liberté académique. L'Europe s'est aussi construite autour de ses universités, de leur autonomie, de la liberté de recherche et de la liberté de pensée. Or, en ce domaine, on a l'impression que les instruments juridiques dont dispose l'Union sont assez faibles. Au-delà de l'article 13 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, on a beaucoup de mal, comme je le disais encore hier au parlementaire européen Christian Heller, à faire entrer cette notion dans les textes et traités.

Or, quand il a fallu juger de la fermeture de l'université d'Europe centrale en Hongrie, la CJUE a dû recourir à un succédané d'accord du GATT, quand le Conseil de l'Europe, dans sa gêne, a évoqué un simple avatar de la liberté d'expression, alors qu'il s'agit de bien autre chose.

Je déposerai très prochainement, devant la commission des affaires européennes, une proposition de résolution pour une véritable reconnaissance et mise en œuvre de la liberté académique au niveau européen. Si l'Europe, à travers le plan Horizon Europe, a le premier plan de financement public de la recherche au monde, il a fallu livrer une bataille incroyable pour faire entrer, dans le règlement, la notion de « liberté académique ». Il y va de la protection de nos valeurs européennes et de la nature de la construction démocratique que nous voulons.

M. Didier Reynders. – Notre travail sur l'État de droit à travers le rapport annuel, vise bien entendu à vérifier la situation dans les 27 États membres. Il vise aussi à asseoir notre crédibilité lorsque nous débattons, en dehors du territoire de l'Union, de l'État de droit, de la démocratie, des droits fondamentaux.

J'ai récemment participé à la « Nuit du droit » au Conseil constitutionnel, aux côtés de la candidate à l'élection présidentielle en Biélorussie et du Dr. Mukwege, prix Nobel de la paix qui répare les femmes dans l'est du Congo. Je devais moi-même évoquer l'État de droit dans l'Union. Bien évidemment, par comparaison, le premier réflexe pourrait être de dire que tout va très bien chez nous ! Cependant, nous devons demeurer vigilants sur le respect de l'État de droit. Si les « pères fondateurs de l'Union européenne » avaient déjà conçu la construction européenne autour des valeurs, nous avons fort probablement trop souvent considéré que c'était un acquis, que les régressions n'étaient pas possibles et qu'un État qui entrait dans l'Union respectait ces valeurs. Or on a malheureusement vu, ces dernières années, que la régression était tout à fait possible.

J'étais vendredi dernier encore à Ljubljana avec les ministres de la justice des six pays candidats des Balkans. Il est évident que nous disposons, dans notre stratégie relative à

ces pays, de toute une série d'instruments : investissements, travaux avec un certain nombre d'organes chargés de suivre la situation... Quoi qu'il en soit, l'État de droit sera déterminant dans les discussions avec ces pays : nous voulons être certains que, si un jour ces pays entrent dans l'Union, ce soit avec un niveau de respect des valeurs fondatrices de l'Union européenne comparable à celui qui est demandé aux États membres. Nous ne voulons pas avoir à remettre en place des mécanismes comme le mécanisme de coopération et de vérification (CVM) pour la Bulgarie et la Roumanie, ou à connaître de nouveaux retours en arrière.

Comme je l'ai expliqué, les réformes en matière de justice sont des éléments importants. Concernant le Partenariat oriental, un certain nombre d'États, comme la Géorgie ou la Moldavie, ont engagé des réformes encourageantes. Ils doivent les poursuivre et les mettre en œuvre effectivement pour se rapprocher des standards européens. Nous devons entreprendre la même démarche dans le cadre de la politique de voisinage. Je ne dirai pas que nous avons la même démarche à l'égard de la Chine, mais, j'y insiste, si l'on veut être crédible dans les débats sur la démocratie, les droits de l'Homme et l'État de droit à travers le monde, nous devons d'abord démontrer que nous faisons le travail « à la maison ». Cela ne nous empêche pas de prendre un certain nombre de mesures concrètes relatives à la Chine ou de mener notre propre réflexion sur la place de l'Europe dans le monde.

En matière commerciale, lorsque la commissaire Cecilia Malmström était chargée de cette matière, nous avions mis en place des outils de protection contre des investissements dans des secteurs stratégiques. Cela explique le débat important que nous avons eu avec nos collègues américains sur certains investissements chinois, notamment sur la 5G : en effet, peut-on accepter des investissements dans nos secteurs stratégiques sans vérification, sans protection ?

Vous savez que des sanctions politiques ont déjà été décidées à l'égard de certains responsables russes, dans l'affaire Navalny, mais aussi à l'égard de responsables chinois, s'agissant du travail forcé des Ouïghours au Xinjiang. Ces dernières ont provoqué des sanctions en retour, y compris à l'égard de parlementaires en Europe, lesquelles bloquent d'ailleurs la discussion sur le projet d'accord euro-chinois sur les investissements. On ne peut donc pas dire que nous ne réagissons pas, mais la spécificité européenne consiste à essayer de passer par la voie du dialogue, avec, de temps en temps, des réactions qui doivent être plus fortes.

Nous venons de débattre, au sein de la Commission, sur la façon, pour l'Union européenne, d'être présente dans le monde. Nous essayons très souvent de faire en sorte que les actions de l'Europe et celles des États membres soient regroupées – c'est ce que l'on appelle la « *Team Europe* », l'équipe européenne. Cependant, à certains endroits du monde, des drapeaux nationaux passent parfois devant le drapeau européen, et nos entreprises sont parfois en compétition sur les marchés internationaux.

Au début de la pandémie, nous nous sommes rendus à Addis-Abeba pour rencontrer la Commission de l'Union africaine. Je peux vous dire que l'Union européenne investit beaucoup plus que la Chine en Afrique, en particulier dans cette partie de l'Afrique. Or, s'il y avait des publicités sur les investissements chinois un peu partout dans la ville, la visibilité européenne était beaucoup moins forte... Il y a peut-être là une réflexion à avoir. Ma collègue Jutta Urpilainen travaille beaucoup sur ce volet du développement.

De temps en temps, nous parvenons à collaborer avec les Chinois. Dans le dernier dialogue entre l'Union européenne et la Chine, mon département a mis en avant l'idée de la

sécurité des produits et d'un plan d'action commun, parce que 70 % des produits non sûrs dans l'Union européenne viennent de l'extérieur de celle-ci. Nous avons pu avancer avec la Chine sur un plan d'action sur la sécurité des produits. Je pense que c'est lié à un effet réputationnel – si des produits ne sont pas sûrs, ils seront de plus en plus rejetés par les consommateurs –, mais peut-être aussi à l'émergence d'une classe moyenne en Chine, qui souhaite elle aussi une évolution. Au reste, il ne vous surprendra pas que la Chine ait demandé une réciprocité... Il faut prendre conscience que la relation avec ce pays a changé.

Concernant la liberté académique, je peux également citer l'exemple de la loi hongroise de protection des mineurs, que nous considérons comme discriminatoire à l'égard de la communauté LGBTIQ. La précédente Commission européenne avait déjà pu obtenir une condamnation de la Hongrie en matière notamment de liberté académique. Aux termes de la charte européenne des droits fondamentaux, pour être invoquée, la discrimination doit être caractérisée par le droit européen, et vous savez comme moi que l'Union n'a pas une grande compétence en matière d'éducation... Nous avons donc dû chercher des critères de rattachement dans les règles européennes pour poursuivre la Hongrie. Avec mon collègue Thierry Breton, nous avons considéré que nous pouvions agir sur le fondement de l'atteinte à la libre circulation des livres ainsi que du traitement réservé aux services audiovisuels. Nous pouvions dès lors introduire un avis motivé auprès de la Cour de justice.

Certaines violations créent une sorte de malaise intuitif, mais nous sommes bien obligés de constater le caractère purement national de certaines problématiques lorsque nous ne parvenons pas à les raccrocher à une compétence européenne. Ainsi, pour réagir politiquement à une régression du droit à l'avortement en Pologne, nous devons démontrer que cette réaction se fonde sur le droit européen. Même si on nous le reproche régulièrement, nous sommes tout autant attachés au respect de la primauté du droit européen et des décisions de la Cour qu'à celui des compétences spécifiques des États membres qui ne nous ont pas été transférées.

À cet égard, je comprends votre préoccupation concernant la liberté académique, mais, pour l'instant, nous sommes un peu démunis, l'éducation en tant que telle n'étant pas la première des compétences de l'Union européenne.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Merci beaucoup, monsieur le commissaire, de vos réponses précises. Vous êtes toujours le bienvenu au Sénat.

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 15 h 25.

Mercredi 15 décembre 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président, Mme Sophie Primas, président de la commission des affaires économiques, Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales, M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de M. Claude Raynal, président de la commission des finances –

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Sécurité d'acheminement des communications d'urgence – Examen du rapport d'information

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous sommes réunis pour examiner le rapport d'une mission de contrôle réunissant plusieurs commissions, dont je salue les présidents. Nous entendrons leurs rapporteurs : Jean-Michel Houllegatte pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Patrick Kanner pour la commission des lois, Patrick Chaize pour la commission des affaires économiques, Marie-Pierre Richer pour la commission des affaires sociales et Jean Pierre Vogel pour la commission des finances.

Comme vous le savez, une panne sur le réseau d'Orange, le 2 juin dernier, a fortement perturbé les communications d'urgence, causant la mort de quatre personnes. Cette mission a procédé à l'audition de Didier Vidal, administrateur interministériel des communications électroniques de défense, de Stéphane Richard, alors PDG d'Orange, et de Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi).

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure au nom de la commission des affaires sociales. – Le 2 juin dernier, une panne massive sur le réseau de l'opérateur Orange a fait obstacle à l'acheminement de 10 000 communications d'urgence ayant, vraisemblablement, causé la mort d'au moins quatre personnes.

Devant les risques vitaux que font courir de telles pannes, le Sénat a souhaité prendre toute la mesure du dysfonctionnement survenu en instituant la présente mission d'information composée de MM. Jean-Pierre Vogel et Patrick Chaize, de M. Jean-Michel Houllegatte et moi-même, respectivement nommés par les commissions des finances, des affaires économiques, du développement durable et des affaires sociales. La commission des lois a nommé Mme Françoise Dumont et MM. Loïc Hervé et Patrick Kanner, tous trois rapporteurs de la loi du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, dite loi « Matras », dont l'article 17 modifie les obligations à la charge des opérateurs en matière d'acheminement des communications d'urgence.

Afin d'établir la lumière sur les faits survenus, la mission a procédé aux auditions de Didier Vidal, administrateur interministériel des communications électroniques de défense, de Stéphane Richard, alors PDG d'Orange, et de Guillaume Poupard, directeur général de l'Anssi. Par ailleurs, l'Anssi a publié, le 19 juillet dernier, un rapport sur la panne du 2 juin, en lien avec l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires

sociales, le commissariat aux communications électroniques de défense et le conseil général de l'économie.

Ces auditions et la lecture de ce rapport ont été particulièrement instructives : les communications d'urgence sont certes soumises à un régime juridique spécial, mais sont transmises *via* une technologie relativement classique qui n'est pas distincte de celle qui est utilisée pour les appels ordinaires.

Le code des postes et des communications électroniques (CPCE) les définit comme des communications entre un utilisateur final et le centre de réception des communications d'urgence, dont le but est de demander et de recevoir des secours d'urgence de la part des services d'urgence qui sont chargés de la sauvegarde des vies humaines, des interventions de police, de la lutte contre l'incendie et de l'urgence sociale, comme le précise le même code.

En France, les numéros d'urgence sont relativement nombreux : on n'en compte pas moins de 13. Certains sont connus de tous, tels que le 17, le 15 ou le 18, mais d'autres le sont moins, comme le 114 permettant l'accès des services d'urgence aux personnes à déficience auditive ou le 191 pour les urgences aéronautiques.

Les obligations des opérateurs en matière de communications d'urgence sont prévues à l'article 33-1 du CPCE, qui a connu de nombreuses modifications en un temps relativement limité. Il prévoyait initialement des obligations en lien avec « *les conditions de permanence, de qualité, de disponibilité, de sécurité et d'intégrité du réseau et du service qui incluent des obligations de notification à l'autorité compétente des incidents de sécurité ayant eu un impact significatif sur leur fonctionnement* » ainsi que « *l'acheminement gratuit des communications d'urgence* ».

Toutefois, cet article a été réécrit par l'ordonnance du 26 mai 2021 transposant la directive du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen. Dans la rédaction issue de cette transposition par ordonnance, seul un critère de gratuité de l'acheminement des communications d'urgence a été retenu et il n'est plus fait mention des conditions de permanence, de qualité, de disponibilité et d'intégrité du réseau. Cet article a ensuite été modifié par la loi « Matras » à la suite de la panne.

M. Jean-Michel Houllegatte, rapporteur au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – D'un point de vue technique, ces treize numéros d'urgence formulés sous forme courte, tels que le 17, le 18 ou le 15 sont, en réalité, convertis en un numéro long, à dix chiffres, attribué au centre de traitement de l'appel d'urgence correspondant le plus proche géographiquement du lieu d'émission de l'appel.

Ainsi, une victime souhaitant joindre les pompiers à la suite d'un accident se produisant à Bordeaux verra son appel au 18 transmis, en réalité, au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Gironde *via* un numéro à dix chiffres à plusieurs égards semblable au numéro attribué à un particulier par un opérateur.

La transmission des appels passés par le biais des numéros d'urgence est assurée grâce à différentes technologies, et 85 % d'entre eux sont utilisés par des centres qui ont un raccordement en RTC, c'est-à-dire *via* le réseau téléphonique commuté qui assure historiquement le service de téléphonie par un réseau « cuivre ».

L'acheminement de la grande majorité des communications d'urgence par le réseau « cuivre », dont l'opérateur historique est Orange, présente des fragilités. La première est inhérente à la phase de transition de ce réseau, qui permet le raccordement de la téléphonie fixe, vers les réseaux en VoIP, qui assurent notamment l'accès à une offre internet à haut débit.

L'année 2021 constitue une année historique de croisement des courbes : le nombre d'abonnés utilisant les réseaux de fibre optique a dépassé le nombre d'abonnés utilisant le réseau « cuivre ». Dans une perspective de mutation technologique et d'amélioration de la connectivité sur notre territoire, un plan stratégique d'extinction progressive du réseau cuivre à l'horizon de 2030 a été mis en place par l'opérateur. Des tests sont réalisés actuellement dans certaines zones.

Dans son rapport d'information relatif à l'examen des crédits dédiés au numérique et aux télécommunications du projet de loi de finances (PLF) pour 2022, la commission des affaires économiques insistait sur le fait que l'extinction progressive du réseau cuivre et les investissements réalisés dans le déploiement des réseaux de fibre optique ne devaient pas se traduire par un désengagement de l'opérateur en matière de qualité de service et d'entretien des réseaux pour les très nombreux abonnés dont la connexion dépend encore du réseau « cuivre ».

Rapporteur pour avis de ces crédits, j'ai également insisté sur l'importance de l'entretien du réseau « cuivre » ; des injonctions pourraient être adressées à Orange pour rappeler que le réseau « cuivre » a toute son utilité et qu'il est important de continuer à s'y intéresser.

Au regard de l'importance des enjeux, le Gouvernement a annoncé un « plan Cuivre » en mai dernier, qui précise les engagements supplémentaires qui doivent être pris par Orange, notamment le maintien d'un investissement annuel à hauteur de 500 millions d'euros pour l'entretien du réseau sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, ce « plan Cuivre », tout comme le plan stratégique d'extinction du réseau « cuivre » d'Orange, ne semble pas contenir de dispositions spécifiques relatives aux centres de traitement des appels d'urgence et à la transition de leur raccordement du réseau cuivre vers les réseaux en VoIP.

Des engagements spécifiques et supplémentaires doivent être pris afin que les interventions sur le réseau « cuivre » ne conduisent pas de nouveau à des dysfonctionnements significatifs dans l'acheminement des appels d'urgence. Ces préoccupations sont accentuées dans les territoires ruraux dans lesquels on constate des difficultés d'accès géographique aux soins – du fait d'un éloignement de l'offre médicale – et un temps d'intervention des services de secours en moyenne plus élevé qu'en zone urbaine. Il faut absolument leur éviter la double peine en y ajoutant des difficultés à contacter les services d'urgence.

La seconde fragilité est liée à la période suivant l'extinction du réseau cuivre puisque la multiplication des opérateurs qui vont émerger sur le réseau risque de diluer leur responsabilité en cas de panne. Dans cette perspective, nous appelons à une clarification du régime de responsabilité.

M. Patrick Kanner, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration

générale. – Je parlerai également au nom de mes collègues rapporteurs Françoise Dumont et Loïc Hervé, qui n'ont pu être présents aujourd'hui.

Le rapport de l'Anssi du 19 juillet 2021 a pu établir une chronologie très précise des événements qui corrobore les explications fournies par le PDG d'Orange quant à la source de la panne. La panne a été initiée à 16 heures par une opération de maintenance sur les équipements de VoIP d'Orange, à Lille, à laquelle a fait suite une modification de configuration de l'ensemble des *call servers* d'Orange permettant l'interconnexion entre les réseaux IP et le RTC.

Selon ce même rapport, cette modification de configuration a très rapidement entraîné « *une hausse des échecs de communications vers les numéros des services d'urgence* » sur le réseau Bouygues Télécom, une « *chute soudaine* » des appels entrants auprès du SAMU du Nord ainsi que des difficultés rencontrées par le SAMU de Paris et par la brigade des sapeurs-pompiers de Paris. Seize minutes après les modifications de configuration ayant engendré la panne, les services techniques d'Orange ont identifié le problème et mobilisé des experts en interne. Toutefois, le rapport souligne une « *insuffisante réactivité* ».

En effet, à partir de l'identification du problème intervenue à 17 heures, il aura, par exemple, fallu à Orange : plus d'une heure pour effectuer un signalement interne faisant état du fait que les services d'urgence d'Île-de-France, du Grand Est et du département du Nord étaient injoignables ; près de deux heures pour signaler cet incident majeur au Centre opérationnel interministériel des crises ; près de trois heures pour organiser la première réunion de la cellule de crise interne à Orange ; près de quatre heures pour établir un premier contact avec un autre opérateur pour signaler un dysfonctionnement sans préciser l'impact particulier sur les numéros d'urgence et dix-sept heures trente pour organiser la première réunion avec les opérateurs tiers.

De leur côté, les différents services d'urgence concernés ont fait part d'une grande réactivité que nous tenons à saluer en diffusant, notamment, des numéros de contournement à dix chiffres permettant de les contacter.

Particulièrement touchés par la panne, plusieurs SAMU ont fait preuve d'efficacité et d'initiative. C'est notamment le cas des SAMU du Nord et d'Île-de-France, qui ont été parmi les premiers services d'urgence concernés et qui ont rapidement relayé l'information à l'association nationale des SAMU-Urgences de France, afin de mettre en place une cellule de crise informelle. Cette association a joué un rôle clé dans la remontée d'informations.

En outre, le SAMU du Nord a très rapidement contribué à diffuser un numéro à dix chiffres, y consacrant jusqu'à dix postes dans le cadre de sa cellule de crise, qui sera, par la suite, mise à profit pour réceptionner les appels à destination du SDIS du Nord et à destination du 17. Les numéros à dix chiffres des SAMU de chaque département seront finalement diffusés à la population par le ministère de la santé *via* son site internet et les agences régionales de santé (ARS). Ils ont aussi été relayés par les médias en continu.

Malgré les efforts fournis, à leur niveau, par les services d'urgence concernés, la panne a conduit à ce que 10 000 appels d'urgence n'aient pu aboutir, selon l'estimation fournie par Stéphane Richard.

Les conséquences ont été lourdes puisque quatre décès ont été attribués à cette panne par le ministère de l'intérieur. Au-delà de ce chiffre, il semble particulièrement difficile, à l'heure actuelle, d'établir avec certitude les conséquences réelles de cette panne tant elles peuvent être multiples, notamment en matière de perte de chance pour les victimes n'ayant pas réussi à joindre un service d'urgence ou l'ayant joint après plusieurs tentatives rendues infructueuses par la panne.

M. Patrick Chaize, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques. – La panne du 2 juin 2021 a fait l'objet de plusieurs mesures d'enquête et d'évaluation visant à en analyser les causes et les conséquences afin d'en prévenir les apparitions futures. Ainsi, l'opérateur Orange a, de lui-même, mis en place un audit interne « sans délai », comme nous l'indiquait son PDG, Stéphane Richard.

Le rapport d'évaluation le plus complet sur la panne est le rapport de l'Anssi du 19 juillet dernier. Nous saluons la qualité de ce document qui aboutit à une série de recommandations opérationnelles.

Sa recommandation « *Clarifier et renforcer les obligations de service public qui s'imposent à l'acheminement des services d'urgence* » s'est déjà partiellement traduite par la modification des dispositions législatives applicables aux opérateurs en matière d'appels d'urgence. En effet, l'article 17 de la loi « Matras » réintroduit une obligation de continuité de l'acheminement des communications d'urgence, obligation qui avait été récemment supprimée.

Cette évolution législative est à mettre en perspective avec les évolutions réglementaires récentes prises dans le cadre de la transposition de la directive européenne du 11 décembre 2018. Ces deux étapes marquent donc un premier pas dans la mise en œuvre de la recommandation du rapport précité.

Toutefois, ces avancées concernent les dispositions générales applicables aux opérateurs de télécommunications, mais pas leurs obligations de service public. En effet, cette directive européenne ne considère pas que l'acheminement des communications d'urgence fasse partie des obligations du service universel des communications électroniques.

La portée d'une obligation générale applicable aux opérateurs est moindre que celle d'une obligation de service public.

L'état actuel du droit, ainsi que la panne massive intervenue sur les réseaux d'Orange, nous conduit à nous interroger sur l'avenir du service universel des communications électroniques. Depuis la fin de l'année 2020, le Gouvernement n'a toujours pas désigné de nouveau prestataire pour assurer ce service universel. Nous appelons donc à la mise en œuvre rapide d'une nouvelle procédure de désignation du prestataire de service universel avec des obligations renforcées en matière d'acheminement des communications d'urgence renvoyant *a minima* aux dispositions de l'article L. 33-1 du CPCE, qui consacre une obligation générale de continuité de l'acheminement des communications d'urgence.

Comme de coutume, le Sénat veillera à ce que le décret d'application prévu par l'article 17 de la loi « Matras » soit publié dans des délais raisonnables et qu'il respecte tant la lettre de la loi que la volonté du législateur.

Nous veillerons également à utiliser nos prérogatives en matière de contrôle pour nous assurer que le Gouvernement favorise l'émergence de solutions technologiques permettant d'améliorer la fiabilité des transmissions des appels d'urgence, comme le recommande le rapport du 19 juillet.

En tant que parlementaires, nous veillerons à contribuer à une réflexion d'ensemble sur l'avenir du secteur des télécommunications. Cette panne souligne l'ampleur des défis à relever dans ce secteur. Ces défis sont nombreux, liés et interconnectés : ils ne devraient pas être examinés séparément. Pour les années à venir, c'est d'une stratégie globale dont nous avons besoin.

S'interroger sur les raisons de la panne du 2 juin dernier, c'est poser la question des obligations de service public des opérateurs et de l'avenir du service universel des communications électroniques.

S'interroger sur ce service universel, c'est poser la question de la transition technologique du réseau « cuivre » vers les réseaux fibre pour garantir un accès internet haut débit sur l'ensemble du territoire.

Cette transition ne doit laisser personne de côté, la qualité de service doit être assurée jusqu'au dernier mètre et jusqu'au dernier abonné.

Nous voulons que le plan Cuivre du Gouvernement et que les engagements pris sur ce sujet par Orange intègrent des dispositions spécifiques relatives à la transmission des appels d'urgence et au raccordement des centres de traitement de ces appels.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur au nom de la commission des finances. – Il convient de développer de nouvelles possibilités d'informer les populations en cas de panne des numéros d'urgence. Les développements de mon rapport de 2017 sur le volet mobile du système d'alerte et d'information des populations (SAIP) et l'intérêt pour la technologie de *Cell Broadcast* sont de nouveau d'actualité.

Il convient de prédéfinir les moyens alternatifs par le biais desquels les services de secours pourraient être contactés en cas de panne des numéros d'appel d'urgence. À ce titre, la mission d'information appelle à une réflexion profonde ouverte à l'ensemble des technologies disponibles.

Enfin, nous tenons à formuler une mise en garde des plus solennelles : alors que la panne du 2 juin a permis de prendre conscience des enjeux vitaux de la transmission des appels d'urgence, nous attirons l'attention sur un autre risque majeur qui concerne le traitement de ces appels d'urgence par les services d'incendie et de secours.

Ces appels sont traités par des SDIS *via* des systèmes, les systèmes de gestion des alertes et de gestion opérationnelle (SGA-SGO), qui leur permettent, en temps réel, d'identifier, de localiser et de mobiliser les moyens humains et matériels dont ils disposent pour répondre à une alerte donnée. Ces systèmes sont véritablement la moelle épinière des services d'incendie et de secours et de leur capacité opérationnelle.

Or, certains SGA-SGO, devenus particulièrement obsolètes, ne sont plus mis à jour par leurs éditeurs et certains systèmes anciens ne proposent pas les fonctionnalités récentes telles que la géolocalisation des appels d'urgence.

C'est la raison pour laquelle le projet NexSIS 18-112 a été initié en 2016. Il est porté par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), dont notre collègue Françoise Dumont a été présidente, afin d'offrir aux SDIS qui le souhaitent une solution permettant le remplacement de leurs SGA-SGO.

Sept services d'information et de secours devaient initialement voir leurs SGA-SGO actuels remplacés par le système NexSIS en 2021, puis quatorze services d'incendie et de secours supplémentaires ainsi que la brigade des sapeurs-pompiers de Paris en 2022. Cependant, le conseil d'administration de l'ANSC du 7 juillet 2021 a révélé que le calendrier initial ne pourrait être tenu.

Ce retard fait craindre des pannes lourdes des SGA-SGO obsolètes ne pouvant être remplacés dans les temps. De telles pannes auraient des conséquences dramatiques dans les départements concernés, sans aucune commune mesure avec la panne des numéros d'appels d'urgence connue le 2 juin dernier.

Ce retard n'est pas imputable aux équipes de l'ANSC dont nous tenons à souligner l'excellence du travail et l'exemplarité de l'engagement. Mais elles ne suffisent pas à compenser le manque de moyens affectés par l'État à cette agence que le Sénat n'a cessé de souligner : d'abord dans mon rapport d'information « NexSIS 18-112 : un projet de mutualisation des systèmes d'information des SDIS, dont l'intérêt sur les plans économique et opérationnel doit être garanti », puis dans les rapports que Françoise Dumont et moi-même avons commis sur les crédits affectés à la sécurité civile lors du dernier PLF.

J'ai souligné que le plafond d'emplois de l'ANSC a été maintenu à 12 équivalents temps plein travaillé (ETPT) dans le PLF pour 2022, malgré les demandes de moyens humains supplémentaires formulées par l'agence. Françoise Dumont a, elle, dénoncé la faiblesse de la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS qui finance exclusivement l'ANSC à hauteur de 2 millions d'euros au sein du PLF pour 2022.

Alors que cette dotation avait été créée en 2016 pour redéployer les économies permises par la réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) à destination des sapeurs-pompiers volontaires, l'écart cumulé entre les économies réalisées au titre de la nouvelle PFR et les montants redistribués via la dotation aux investissements structurants n'a cessé de croître et était évalué, en 2020, à plus de 62 millions d'euros. Un redéploiement complet des économies déjà réalisées au travers du passage à la nouvelle PFR permettrait donc de couvrir largement les besoins de l'ANSC pour la mise en place du programme NexSIS.

Au regard des conséquences de la panne du 2 juin dernier, du caractère vital du programme NexSIS, du retard déjà enregistré pour son déploiement, des engagements financiers significatifs portés par les SIS et de la baisse récurrente de la dotation aux investissements structurants des SDIS qui assure le financement de ce programme, nous réitérons le souhait d'un effort financier conséquent de l'État pour le financement de l'ANSC.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Je remercie l'ensemble des rapporteurs pour ce travail.

Les commissions autorisent la publication du rapport d'information.

La réunion, suspendue à 9 h 30, est reprise à 9 h 40.

Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte – Examen du rapport et des textes de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons le rapport sur la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et la proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'objet de ces propositions de loi ordinaire et organique est de renforcer la protection des lanceurs d'alerte : il s'agit des personnes qui, dans l'intérêt de la société, signalent à une autorité compétente ou révèlent au public des informations sensibles, voire confidentielles, au risque de s'exposer à des mesures de représailles ou de voir leur responsabilité engagée.

Ces deux textes, dus à l'initiative du député Sylvain Waserman, visent principalement à transposer en droit français une directive européenne du 23 octobre 2019, mais ils vont au-delà de ce qu'exige le droit européen.

Permettez-moi d'abord quelques remarques générales.

Un régime de protection des lanceurs d'alerte comprend deux séries de dispositions. Il comprend, d'une part, des mesures de protection. Les lanceurs d'alerte peuvent bénéficier d'une exonération de responsabilité pénale, disciplinaire ou civile, pour le cas où ils porteraient atteinte à un secret protégé par la loi, à une obligation contractuelle ou statutaire de discrétion ou de loyauté, voire pour le cas où ils commettraient des infractions pénales connexes, par exemple le vol de documents ou l'abus de confiance. Les mesures de protection peuvent également comprendre l'interdiction de mesures de représailles, notamment dans un cadre professionnel, interdiction qui peut être assortie de sanctions pénales. Des dispositions peuvent être prises pour aider le lanceur d'alerte en cas de contentieux, soit qu'il conteste une mesure de représailles, soit qu'il doive lui-même se défendre contre des poursuites, dans le cadre de ce que l'on appelle les « procédures bâillons ».

D'autre part, un régime de protection des lanceurs d'alerte fixe les conditions nécessaires pour bénéficier de ces protections. Il y a, d'abord, des conditions de fond, qui peuvent tenir, soit à la personne du lanceur d'alerte – le régime peut être ou non réservé aux personnes physiques – soit à la nature des faits signalés ou révélés – il peut s'agir de la violation de règles de droit, de menaces ou de préjudices pour certains intérêts protégés... – soit au degré de gravité de ces faits, soit au degré de connaissance des faits par le lanceur d'alerte – on peut ou non se contenter de simples soupçons, de faits connus par personne interposée... – soit encore aux motivations du lanceur d'alerte – la protection peut être réservée à ceux qui agissent de manière désintéressée.

Ensuite, le régime fixe généralement des conditions d'ordre procédural : les lanceurs d'alerte ne sont pas autorisés à divulguer publiquement les informations dont ils disposent sans les avoir préalablement signalées aux personnes compétentes et sans leur avoir laissé le temps d'y apporter une réponse appropriée.

Tout régime de protection des lanceurs d'alerte doit ménager une juste conciliation entre plusieurs intérêts légitimes : il s'agit, d'un côté, de faciliter la révélation de faits socialement nuisibles et de protéger ceux qui les révèlent, et d'un autre côté, de maintenir des garanties suffisantes pour que les secrets protégés ne soient pas trop facilement éventés et pour préserver la réputation des personnes physiques et morales contre des alertes abusives ou inconsidérées.

Il existe depuis fort longtemps, en droit français, des dispositifs visant à faciliter la révélation d'infractions pénales ou d'autres manquements. Toutefois, ces dispositifs sont longtemps restés lacunaires et incohérents. C'est ce qui a amené le législateur à instituer un régime général de protection des lanceurs d'alerte, avec la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 ».

La loi Sapin 2 définit un lanceur d'alerte comme « une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance ».

Pour bénéficier des protections offertes par le régime, un lanceur d'alerte doit donc, en premier lieu, satisfaire aux conditions de fond qui découlent de cette définition légale : il doit s'agir d'une personne physique ; les faits révélés doivent constituer une violation d'une règle de droit applicable en France ou encore une menace ou un préjudice pour l'intérêt général ; ces faits doivent être graves ; les faits eux-mêmes et leur qualification doivent être manifestes, et le lanceur d'alerte doit en avoir eu personnellement connaissance ; enfin, le lanceur d'alerte doit agir de manière désintéressée et de bonne foi.

Sur le plan procédural, le signalement doit en principe être d'abord porté à la connaissance du supérieur hiérarchique, de l'employeur ou d'un référent désigné par celui-ci. Des procédures internes spéciales de recueil des signalements doivent être mises en place dans les plus grandes organisations. En l'absence de diligences de la personne destinataire de l'alerte interne, le signalement peut être adressé à l'autorité judiciaire, à l'autorité administrative ou aux ordres professionnels. Ce n'est qu'« en dernier ressort » que le signalement peut être rendu public, sauf « en cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles ».

Sous réserve de respecter ces conditions, le lanceur d'alerte bénéficie d'une irresponsabilité pénale, pour le cas où l'alerte porterait atteinte à un secret protégé par la loi, et d'une protection contre les sanctions disciplinaires et les mesures de représailles qui pourraient être prises par son employeur public ou privé. Il bénéficie aussi, dans les faits, quoique la loi ne soit pas explicite sur ce point, d'une exonération de responsabilité civile.

Toutefois, ces mesures de protection ne s'étendent pas aux personnes qui divulgueraient des faits couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client.

Malgré ces avancées, le bilan de la loi Sapin 2 est mitigé. Plusieurs difficultés ont été relevées, en particulier dans un récent rapport d'information de nos collègues députés Raphaël Gauvain et Olivier Marleix.

Tout d'abord, certaines des conditions exigées pour bénéficier du régime protecteur des lanceurs d'alerte laissent au juge une marge d'appréciation trop importante et font ainsi planer sur les personnes concernées un risque juridique dissuasif. Il en va ainsi tout particulièrement de la condition selon laquelle le lanceur d'alerte doit agir de manière désintéressée.

Ensuite, l'obligation faite au lanceur d'alerte d'effectuer d'abord un signalement par la voie interne l'expose à des représailles. Par ailleurs, nombre d'entreprises et d'administrations n'ont pas mis en place les procédures de signalement interne imposées par la loi ; lorsqu'elles existent, les garanties d'indépendance des personnes chargées du traitement des signalements et de confidentialité des informations restent insuffisantes. Quant aux canaux de signalement « externe », ils restent mal identifiés.

Enfin, l'accompagnement juridique et financier des lanceurs d'alerte est très insuffisant. L'association La Maison des lanceurs d'alerte, que j'ai entendue, fait état d'une augmentation continue du nombre de demandes de conseil ou de soutien financier, auxquelles elle peine à répondre avec ses faibles moyens.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi Sapin 2, une directive a été adoptée le 23 octobre 2019 par le Parlement européen et le Conseil, qui vise à imposer un cadre minimal pour la protection des lanceurs d'alerte dans les États membres de l'Union européenne.

Par rapport au droit français en vigueur, le champ matériel d'application de cette directive est plus limité à certains égards, plus large à d'autres égards.

Son champ est plus limité, tout d'abord, parce que le régime qu'elle définit ne s'applique qu'aux signalements de violations du droit de l'Union européenne dans des domaines limitativement énumérés. En outre, le régime ne s'applique qu'aux personnes qui signalent des informations obtenues dans le cadre de leurs activités professionnelles.

En revanche, la directive a vocation à s'appliquer quel que soit le degré de gravité des violations signalées ou révélées ; que ces violations aient ou non un caractère manifeste, à condition toutefois qu'il existe des « soupçons raisonnables » non seulement aux violations, mais aussi aux tentatives de dissimulation de celles-ci ; et quelles que soient les motivations du lanceur d'alerte.

La procédure d'alerte est, quant à elle, moins contraignante pour le lanceur d'alerte que ce que prévoit le droit français en vigueur. En particulier, la directive prévoit que les lanceurs d'alerte puissent directement effectuer un signalement auprès d'une autorité externe, sans passer par le canal interne. Les entités publiques et privées sont ainsi encouragées à mettre en place des canaux de signalement interne robustes, auxquels les lanceurs d'alerte puissent faire confiance.

Le régime protecteur prévu par la directive comprend des interdictions de représailles, une exonération de responsabilité civile et pénale, diverses mesures de soutien, ainsi que des sanctions à l'encontre des personnes qui cherchent à faire obstacle aux alertes.

Les deux propositions de loi dont nous sommes saisis visent à transposer cette directive, mais elles vont au-delà. Tout en reprenant le cadre général défini par la directive – en ce qui concerne les mesures de protection destinées aux lanceurs d'alerte ainsi que les

conditions de fond et de procédure pour en bénéficier – ces textes conservent le champ matériel d’application, extrêmement vaste, du régime actuel de l’alerte en droit français.

Comme l’a souligné le Conseil d’État, ce choix permet de « préserver la clarté et l’intelligibilité du dispositif de protection des lanceurs d’alerte en évitant, autant que possible, de poser des règles distinctes selon la nature des violations signalées ». Néanmoins, le Conseil d’État recommandait, sur certains points, d’opérer des distinctions selon que les signalements concernés entrent ou non dans le champ d’application de la directive. Je vous proposerai de reprendre certaines de ces recommandations.

Plus largement, mes amendements ont pour objet de parfaire l’équilibre entre, d’une part, la protection des lanceurs d’alerte et des personnes qui leur portent assistance et, d’autre part, la sauvegarde des secrets protégés et des intérêts matériels ou moraux des personnes physiques ou morales qui peuvent être injustement mises en cause par une alerte.

En ce qui concerne la nature des informations susceptibles de faire l’objet d’une alerte, je vous proposerai de rétablir une condition tenant à la gravité des faits visés – tout en acceptant que ces informations puissent fournir de simples « soupçons raisonnables », et non la certitude qu’une violation a été ou va être commise.

Mon amendement se situe donc à mi-chemin de la position de l’Assemblée nationale et de celle du Conseil d’État, qui, dans son avis, avait invité le législateur, « avant de supprimer la condition tenant au caractère "grave et manifeste" des violations signalées ou d'introduire la référence à la notion d'"informations sur des violations" dans l'ensemble du champ couvert par les dispositions nationales », à « évaluer l'impact de telles mesures, notamment en ce qui concerne les risques de détournement du dispositif de protection ».

S’agissant des procédures, je vous proposerai de rétablir des conditions plus rigoureuses pour que des informations puissent être rendues publiques sans signalement préalable à l’autorité compétente. Seul un danger imminent, manifeste et d’une gravité suffisante justifie de « court-circuiter » les procédures normales de signalement.

Je vous proposerai également de clarifier l’articulation des phases de signalement externe et de divulgation publique, qui comporte des lacunes dans le texte de l’Assemblée nationale, ce qui fait peser un risque juridique sur les lanceurs d’alerte.

En ce qui concerne les mesures de protection, je vous proposerai, comme la directive le prévoit, que le lanceur d’alerte ne soit civilement et pénalement irresponsable que s’il était nécessaire, pour sauvegarder les intérêts en cause, de divulguer l’intégralité des informations qui ont effectivement été divulguées. Le législateur européen a voulu éviter que des dizaines de milliers de documents confidentiels puissent être diffusés sur internet au seul motif que l’un de ces documents laisse penser qu’une violation, même mineure, a été commise.

Je vous proposerai de préciser que l’irresponsabilité pénale des lanceurs d’alerte en cas d’atteinte à un secret protégé par la loi, irresponsabilité que les députés ont étendue à la soustraction d’informations ou de documents, ne s’étend ni aux atteintes à la vie privée ni aux atteintes aux traitements automatisés de données. Nous avons été nombreux à recevoir des messages d’éleveurs de nos départements qui craignent que ce texte ne facilite la tâche à des associations qui n’hésitent pas à s’introduire sans autorisation et même par effraction dans des

exploitations, afin de prendre quelques images et de les publier en ligne... La protection des lanceurs d'alerte n'autorise pas tout.

Je vous proposerai aussi diverses améliorations plus techniques, visant notamment à ce que les interdictions de représailles s'appliquent non seulement aux salariés et aux fonctionnaires, mais aussi aux travailleurs indépendants et aux personnes placées dans des situations de travail atypiques, comme les bénévoles ou les stagiaires.

Les lanceurs d'alerte ont également besoin de soutien psychologique, voire d'un soutien financier dans le cas où ils ont fait l'objet de mesures de représailles professionnelles et doivent engager un contentieux.

À ce sujet, les députés ont fait feu de tout bois, y compris en prévoyant des mesures juridiquement douteuses, parce que l'article 40 de la Constitution les empêchait de créer un fonds spécial d'aide aux lanceurs d'alerte. On peut le regretter. Ce fonds aurait pu être alimenté par le produit des amendes infligées aux personnes qui cherchent à faire obstacle au lancement d'une alerte. Le Gouvernement peut seul pallier ce manque.

Au-delà des lanceurs d'alerte eux-mêmes, la proposition de loi prévoit d'étendre le bénéfice du régime de protection à plusieurs catégories de personnes en lien avec ces derniers, notamment aux « facilitateurs », définis comme les personnes physiques et les personnes morales de droit privé à but non lucratif qui aident un lanceur d'alerte dans ses démarches. À cet égard, le texte va plus loin que la directive du 23 octobre 2019, qui n'inclut parmi les « facilitateurs » que les personnes physiques. Plusieurs amendements ont été déposés à ce sujet, dont nous aurons à débattre.

Conformément à la directive, je vous proposerai de sanctionner pénalement les signalements effectués de mauvaise foi.

Enfin, je vous proposerai quelques compléments à la proposition de loi organique, qui vise à élargir les compétences d'ores et déjà reconnues au Défenseur des droits pour l'accompagnement des lanceurs d'alerte.

M. Ludovic Haye. – Nous convergeons sur la nécessité de profiter de la transposition de la directive du 23 octobre 2019 pour consolider le régime français des lanceurs d'alerte et le rendre pleinement opérationnel. L'Assemblée nationale était unanime sur ce sujet : un rapport d'évaluation transpartisan a constaté le caractère parfois dissuasif et faiblement protecteur du régime découlant de la loi Sapin 2. Sylvain Waserman en a tiré toutes les conséquences dans cette proposition de loi, tout en aménageant un équilibre indispensable pour éviter les effets de bord ou d'aubaine.

Nous saluons plusieurs avancées, notamment l'adaptation des critères de définition des lanceurs d'alerte et l'extension des protections aux personnes physiques et morales qui leur sont liées. Je pense aussi à l'abolition, conformément à la directive européenne, de la hiérarchie entre les canaux de signalement internes et externes, qui peut enrayer les signalements. Je salue aussi le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte, avec l'interdiction des mesures de représailles à leur encontre et une meilleure protection contre les « procédures bâillons ».

Les amendements du rapporteur réécrivent le texte de manière assez globale et parfois complexe. Je pense notamment aux propositions de modification de l'article 1^{er}, qui

distinguent deux régimes d'alerte en fonction du champ matériel des informations signalées. La complexité que ce dualisme pourrait introduire semble confirmée par la modification proposée à l'article 11 *ter*, qui, pour en tirer les conséquences, semble rétablir un canal de signalement spécifique au sein du code monétaire et financier.

Autre exemple, à l'article 2, vous proposez des modifications qui restreignent le champ des personnes morales de droit privé à but non lucratif pouvant être définies comme facilitateurs, mais qui étendent également largement leurs prérogatives en tant que facilitateurs. Elles pourraient ainsi aller jusqu'à effectuer, pour le compte du lanceur d'alerte, un signalement ou une divulgation. La portée de ce resserrement et de cette extension au sein d'un même amendement interroge.

Nous saluons l'accord du rapporteur sur le principe d'une réforme et d'un renforcement de la protection des lanceurs d'alerte ainsi que certaines améliorations, mais nous restons vigilants : il faut suivre la ligne de crête que la majorité d'entre nous recherchent.

M. Jérôme Durain. – Je félicite le rapporteur pour la qualité de son travail et la clarté de son propos. Ces deux textes, attendus, sont bienvenus. La transposition de la directive européenne d'octobre 2019 s'inscrit dans le droit fil d'un travail législatif d'inspiration française : c'est la philosophie qui irriguait la loi Sapin 2 qui a abouti à la directive.

Il y a eu un large accord politique, comme en témoigne le vote à l'unanimité à l'Assemblée nationale – et même le soutien de *Médiapart*, c'est dire ! Il est difficile d'amender à ce stade, car ce texte est réussi et consensuel. Nous nous félicitons de l'extension de la protection aux personnes morales à but non lucratif, de la reconnaissance des trois piliers de l'alerte, de la définition des lanceurs d'alerte et des facilitateurs, de la lutte contre les « procédures bâillons », d'une meilleure reconnaissance du Défenseur des droits.

Il reste des possibilités d'amélioration, comme nous l'ont dit les organisations que nous avons rencontrées : le recours au statut de salarié protégé, la création d'un fonds de solidarité, le rôle plus complet du Défenseur des droits... Nous déposerons peut-être des amendements en séance sur ces sujets.

Nous sommes inquiets de certains amendements restrictifs, qui viennent notamment de milieux agricoles. Attention à ne pas toucher à l'équilibre obtenu. Ne nous trompons pas de cible ; nous pourrions, sinon, amoindrir la portée de ce texte très attendu. Nous essaierons de préserver cette ligne de crête.

M. Guy Benarroche. – Nous soutenons le texte issu de l'Assemblée nationale qui va dans le bon sens et qui améliore le statut du lanceur d'alerte. Il prévoit des dispositions indispensables, à la suite de manquements relevés. Nous proposerons des amendements pour l'améliorer.

Je remercie le rapporteur de son travail. Toutefois, certaines propositions affaibliraient le texte de l'Assemblée nationale, notamment le régime général de protection des lanceurs d'alerte. L'octroi du statut de facilitateur à certaines catégories de personnes morales seulement – même si ce statut évolue positivement – est trop limitatif. L'ajout d'un article prévoyant une infraction pénale à l'encontre des personnes ayant procédé à un signalement ou à une divulgation publique de mauvaise foi est un peu délicat et pourrait être mal perçu.

Il est dommage de revenir sur la possibilité que la provision visant à couvrir les subsides du lanceur d'alerte puisse être définitivement acquise, ainsi que sur la suppression de l'article permettant au tribunal correctionnel de prononcer des amendes lorsqu'une constitution de partie civile a été abusive ou dilatoire. Nous exprimerons notre position sur ces sujets et présenterons des amendements, mais nous sommes favorables à ce texte.

M. François Bonhomme. – Je comprends la nécessité d'encadrer la notion de lanceur d'alerte et de transposer la directive européenne. Cependant, je m'interroge sur la pratique du Défenseur des droits et son droit d'autosaisine. À force d'en abuser, ne risque-t-il pas de modifier notre perception de la notion de lanceur d'alerte, qui se diffuse dans le débat public ?

Mme Éliane Assassi. – Je remercie le rapporteur de son travail. L'action des lanceurs et lanceuses d'alerte représente une nouvelle forme de contrôle des citoyens au service des valeurs de la République. Nous devons protéger ces hommes et ces femmes qui dénoncent ceux qui, en toute connaissance de cause, commettent des actes contraires à nos lois et à nos principes.

L'ensemble des organisations non gouvernementales, associations et syndicats de défense des lanceurs et lanceuses d'alerte ont œuvré ces derniers mois pour que la transposition de la directive européenne de 2019 soit la meilleure possible en droit français. Les résultats de cette mobilisation sont satisfaisants, au vu du texte adopté par l'Assemblée nationale.

Il y a de nombreux enjeux en matière de libertés publiques et de droit à l'information des citoyens. Certains des amendements du rapporteur sont préoccupants. Nous y travaillerons et réservons notre vote pour la séance publique.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Monsieur Bonhomme, le Défenseur des droits ne peut s'autosaisir en ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte, quoiqu'il puisse être saisi facilement.

Le texte sera examiné en séance le 19 janvier. Nous avons donc suffisamment de temps pour le retravailler si nécessaire.

M. François-Noël Buffet, président. – Il nous reste à fixer le périmètre indicatif des propositions de loi pour l'application de l'irrecevabilité prévue à l'article 45 de la Constitution.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur – Je vous propose de considérer que le périmètre de la proposition de loi ordinaire inclut des dispositions relatives au régime de protection des lanceurs d'alerte, entendus comme les personnes qui signalent ou divulguent publiquement des informations portant sur la violation de règles de droit ou d'autres formes de menace ou de préjudice pour des intérêts protégés, et qui sont de ce fait susceptibles de s'exposer à des sanctions pénales, disciplinaires ou civiles ou à des mesures de représailles.

Ces dispositions comprennent, d'une part, des mesures de protection relevant de divers champs du droit – droit pénal et disciplinaire, droit civil, procédures juridictionnelles, droit du travail, droit de la fonction publique... – et, d'autre part, des conditions de fond et de procédure imposées pour bénéficier de ces mesures de protection.

Je vous propose de considérer que le périmètre de la proposition de loi organique inclut des dispositions relatives aux compétences exercées par le Défenseur des droits pour assister les lanceurs d'alerte, défendre leurs droits et évaluer l'efficacité des règles de droit et des procédures visant à les protéger.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Afin de limiter les risques de dérives, je vous propose, au travers de mon amendement COM-20, de limiter l'application du régime général de protection des lanceurs d'alerte au signalement et à la divulgation publique de faits présentant un certain degré de gravité, comme c'est le cas aujourd'hui en droit français. Cette condition de gravité ne serait toutefois pas exigée en ce qui concerne la violation des règles de droit européen limitativement énumérées par la directive du 23 octobre 2019.

Par ailleurs, je propose de substituer aux notions de « menace » et de « préjudice pour l'intérêt général », qui laissent une marge d'appréciation excessive au juge, celle d'actes ou d'omissions allant à l'encontre des objectifs poursuivis par les règles de droit. En démocratie, c'est au peuple et à ses représentants, et non aux tribunaux, qu'il appartient de dire ce qui relève ou non de l'intérêt général.

M. Guy Benarroche. – Je me permets d'insister sur le fait que cet amendement restreint très nettement le champ des lanceurs d'alerte.

Notre groupe ne suivra pas le rapporteur sur ce point.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement n'est nullement restrictif au regard du droit en vigueur.

L'amendement COM-20 est adopté ; les amendements COM-8, COM-9, COM-10, COM-13 et COM-14 deviennent sans objet.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques COM-2 et COM-56, ainsi que l'amendement COM-5, répondent à une préoccupation légitime.

Il s'agit de faire en sorte que le régime de protection des lanceurs d'alerte ne soit pas détourné de son objet par des personnes physiques ou des associations qui, au nom de l'intérêt général tel qu'elles le conçoivent, n'hésitent pas à s'introduire dans des domiciles privés ou des locaux professionnels et à y prendre des images ou des documents, pour ensuite les diffuser sur internet.

Nous avons en particulier été alertés sur le cas de l'association L214, dont les membres, au nom de la protection animale, s'introduisent sans autorisation ou même par effraction dans des élevages, tournent des clips vidéo plus ou moins biaisés de quelques secondes, avant de les publier sur internet, sans même prévenir l'exploitant.

La protection des lanceurs d'alerte n'autorise pas tout. Ce n'est pas la loi de la jungle. Il existe des procédures et des agents publics assermentés pour mener, s'il y a lieu, des perquisitions dans les domiciles et les locaux professionnels. Je souscris donc aux objectifs de ces amendements.

En revanche, le dispositif proposé n'est pas le bon. Il s'insère au milieu de dispositions qui fixent les exceptions au principe selon lequel les secrets protégés par la loi ne sont pas opposables aux lanceurs d'alerte qui effectuent un signalement ou une divulgation dans les conditions légales.

Par conséquent, je suis défavorable à ces amendements. Je vous proposerai une solution différente, qui consiste à écrire expressément dans la loi que l'irresponsabilité pénale dont bénéficient les lanceurs d'alerte ne s'étend pas aux atteintes à la vie privée réprimées par le code pénal, lesquelles comprennent aussi bien la violation de domicile *stricto sensu* que l'intrusion irrégulière dans des locaux professionnels.

Les amendements COM-2, COM-56 et COM-5 ne sont pas adoptés.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-21 vise à supprimer un membre de phrase superflu.

L'amendement COM-21 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-19 vise à créer un droit d'alerte sur des informations couvertes par le secret de la défense nationale.

Il n'est pas interdit de mener une réflexion à ce sujet. Toutefois, le dispositif est inabouti et, en outre, beaucoup trop laxiste. On ne peut pas affaiblir à ce point la protection de secrets nécessaires pour sauvegarder les intérêts supérieurs de la Nation. Avis défavorable.

L'amendement COM-19 n'est pas adopté.

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

Article 2

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-22 vise à compléter la liste des mesures de protection offertes aux facilitateurs et aux autres personnes en lien avec un lanceur d'alerte. Le texte de l'Assemblée nationale comporte des lacunes, sans doute involontaires.

L'amendement COM-22 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-23 et les amendements identiques COM-3, COM-7 et COM-57 abordent une question importante, celle de l'extension aux personnes morales du statut protecteur de « facilitateur ».

La directive européenne impose aux États membres d'offrir aux personnes qui assistent les lanceurs d'alerte les mêmes protections qu'à ces derniers, mais elle ne vise, parmi les « facilitateurs », que les personnes physiques.

Les députés ont voulu aller plus loin. Le texte initial incluait, parmi les « facilitateurs », toutes les personnes morales. Le risque de dérive était manifeste : des entreprises concurrentes ou des fonds spéculatifs auraient pu encourager le lancement d'alertes pour porter atteinte à la réputation, donc à la valeur économique de certaines entreprises.

Les députés ont finalement limité ce champ aux « personnes morales de droit privé à but non lucratif ». Cela me semble encore trop large. On ne peut pas négliger le risque que des associations de façade soient créées, soit par des détenteurs d'intérêts économiques, soit même par des puissances étrangères, pour déstabiliser des entreprises ou des administrations françaises. Dans le secteur associatif, on trouve le pire comme le meilleur. Certaines ONG ont une gouvernance et un mode de financement très opaques.

C'est pourquoi j'ai déposé un amendement visant à réservier le bénéfice du statut de facilitateur aux syndicats représentatifs et aux associations spécialement agréées par le Gouvernement. En contrepartie, ces syndicats et associations agréées se seraient vu expressément reconnaître la faculté d'adresser un signalement ou de divulguer des informations pour le compte d'un lanceur d'alerte. Cela aurait permis au lanceur d'alerte de ne pas s'exposer inutilement – au moins dans un premier temps, car, en cas de contentieux, la personne morale aurait pu être contrainte de révéler l'identité du lanceur d'alerte, afin de prouver qu'elle s'inscrivait bien dans le régime légal de l'alerte.

Plusieurs de nos collègues proposent d'aller plus loin, en réservant aux seules personnes physiques le bénéfice du statut de facilitateur, ce qui correspond à une stricte transposition de la directive.

Je sais que ce sujet suscite beaucoup de crispations. Il doit être possible de trouver un juste équilibre d'ici à la fin de la navette. Pour l'heure, il me semble que le plus sage est de nous en tenir strictement à la directive.

Je retire donc mon amendement COM-23, au bénéfice des amendements COM-3, COM-7 et COM-57. Nous pourrons continuer à travailler d'ici à l'examen en séance pour parfaire le dispositif.

M. Alain Richard. – Je souscris tout à fait à la démarche et au cadrage proposés par le rapporteur.

Les associations sont agréées par le Gouvernement, mais sous le contrôle du juge. Il y a donc bien une présomption d'impartialité et de responsabilité.

Pouvez-vous me confirmer que le bénéfice du statut de facilitateur sera réservé aux syndicats représentatifs ? Compte tenu des signes d'affaiblissement du mouvement syndical et de la captation d'organisations syndicales par des groupes idéologiques pour faire tout autre chose que du syndicalisme, la représentativité, au moins dans la branche, serait une première protection contre ces détournements.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement vise les syndicats représentatifs à l'échelon national, au niveau de l'entreprise, de l'établissement ou de l'administration concernée.

L'amendement COM-23 est retiré.

Les amendements COM-3, COM-7 et COM-57 sont adoptés.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Avec l'amendement COM-17, nos collègues proposent de substituer à la notion de « personnes physiques » celle de « tiers », afin d'englober les personnes morales.

Je n'y suis pas favorable. Quoique sa formulation puisse prêter à interprétation, la directive vise ici clairement les personnes physiques. Elle cite l'exemple de « collègues » ou de « proches » de l'auteur du signalement, qui risquent de faire l'objet de mesures de représailles.

L'amendement COM-17 n'est pas adopté.

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

Article 3

L'amendement rédactionnel COM-24 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-25 concerne la procédure de signalement interne ouverte aux lanceurs d'alerte.

Outre diverses améliorations d'ordre technique ou rédactionnel, je vous propose d'inscrire dans la loi la faculté, pour les entités soumises à l'obligation d'établir une procédure interne de recueil et de traitement des signalements, d'avoir recours à un prestataire externe, comme l'autorise la directive. Par ailleurs, je propose d'élargir au maximum les possibilités de mutualisation offertes aux collectivités territoriales membres d'un centre de gestion : l'amendement prévoit que ces collectivités puissent confier au centre de gestion le recueil et le traitement des signalements ; seules celles qui emploient plus de 250 agents devraient traiter en interne les signalements entrant dans le champ d'application de la directive, car celle-ci ne laisse pas le choix.

L'amendement COM-25 est adopté ; l'amendement COM-11 devient sans objet.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Avec mon amendement COM-26, je vous propose de confier au Gouvernement le soin d'assouplir par décret les règles applicables aux sociétés appartenant à un même groupe, dans toute la mesure compatible avec la directive. Il s'agit de répondre à un besoin de clarification et de simplification, qui a été exprimé lors de nos auditions.

L'amendement COM-26 est adopté.

Les amendements rédactionnels COM-27 et COM-28 sont adoptés.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-29 vise à imposer aux autorités externes compétentes l'obligation de rendre compte annuellement de leur action au Défenseur des droits. Mme Hédon, que j'ai auditionnée, craint de devoir aller « à la pêche » aux renseignements nécessaires pour élaborer son rapport.

L'amendement COM-29 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-30 tend à clarifier l'articulation entre les phases de signalement externe et de divulgation publique des informations, dans le cas où l'autorité externe saisie ne serait pas l'une des autorités sectorielles compétentes désignées par voie réglementaire.

L'amendement COM-30 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-31 concerne les conditions dans lesquelles un lanceur d'alerte serait autorisé à divulguer publiquement les informations dont il dispose sans avoir procédé préalablement à un signalement « externe » auprès de l'autorité compétente. À mes yeux, seul un danger manifeste, imminent et d'une gravité suffisante, ces trois conditions étant cumulatives, peut justifier de court-circuiter les procédures normales de signalement. Nous nous devons d'apporter des garanties suffisantes pour la sauvegarde des secrets protégés et des intérêts matériels et moraux des personnes qui peuvent être injustement mises en cause.

L'amendement COM-31 est adopté.

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

Article 3 bis (nouveau)

L'article 3 bis est adopté sans modification.

Article 4

L'amendement rédactionnel COM-32 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-33 a pour objet d'assurer la conformité de la proposition de loi à la directive en ce qui concerne les conditions dans lesquelles l'identité du lanceur d'alerte peut être divulguée.

Conformément à la directive, l'identité du lanceur d'alerte ne peut être communiquée à l'autorité judiciaire elle-même que si cela résulte d'une obligation prévue par le droit national. Les motifs pour lesquels son identité est communiquée à l'autorité judiciaire doivent, sauf cas exceptionnel, être fournis au lanceur d'alerte, y compris lorsqu'il a effectué un signalement par le canal interne.

L'amendement COM-33 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-34 vise à supprimer la durée limite de trente ans pendant laquelle des « données anonymisées » pourraient être conservées et à préciser le sens de cette notion.

L'amendement COM-34 est adopté.

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

Après l'article 4

L'amendement COM-1 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – La directive européenne prévoit des sanctions à l'encontre des personnes ayant sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations.

Les dispositifs aujourd'hui prévus par le droit en matière de diffamation et de dénonciation calomnieuse ne répondent que partiellement à cette exigence. En particulier, le

délit de dénonciation calomnieuse n'est constitué que pour des dénonciations effectuées auprès d'une autorité disposant du pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente, ce qui ne serait pas nécessairement le cas de toutes les autorités externes intervenant dans le cadre d'une alerte.

Mon amendement COM-35 comble cette lacune.

L'amendement COM-35 est adopté et devient article additionnel.

Article 5

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-36 concerne les irresponsabilités civile et pénale dont bénéficie le lanceur d'alerte ayant agi conformément aux procédures légales.

Outre diverses améliorations d'ordre technique ou rédactionnel, je vous propose de clarifier et de limiter le champ de ces irresponsabilités. Il est bien évidemment légitime que les lanceurs d'alerte bénéficient de ces protections. Compte tenu des risques auxquels ils s'exposent, cela est indispensable. Toutefois, accorder ces protections de manière trop légère ouvrirait la porte à des alertes abusives, loufoques, voire malveillantes. Le subtil équilibre qui doit être trouvé ne me semble pas complètement atteint dans le texte qui nous est proposé.

Pour y parvenir, cet amendement apporte deux modifications majeures.

Il limite le champ de l'irresponsabilité civile et pénale aux seules informations dont le signalement ou la divulgation était nécessaire à la sauvegarde des intérêts en cause : dans un objectif de responsabilisation des lanceurs d'alerte, il s'agit d'éviter le signalement ou la divulgation d'une masse d'informations ou de documents dont une partie serait sans lien avec les faits justifiant l'alerte.

Il explicite le fait que le bénéfice de l'irresponsabilité pénale ne s'étend pas aux atteintes à la vie privée ou aux atteintes aux systèmes de traitement automatisé : elle pourrait, par exemple, être opposée en cas de vol de documents ou d'abus de confiance, mais pas en cas de violation de domicile ou de locaux professionnels.

Cet amendement vise à répondre très concrètement aux craintes qu'a pu susciter ce texte, dans le monde agricole notamment.

L'amendement COM-36 est adopté ; l'amendement COM-16 devient sans objet.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-37 procède à une transposition *in extenso* des mesures de représailles prohibées listées par la directive. Le système de renvois prévu par la proposition de loi serait en effet source de confusion et d'insécurité juridique.

Premièrement, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale revient à exclure du champ de la protection les personnes qui ne sont soumises ni au code du travail ni au statut général de la fonction publique. On peut notamment citer les travailleurs indépendants, les personnes situées dans une relation de travail atypique, comme les travailleurs des plateformes, les candidats à des procédures de recrutement, les collaborateurs occasionnels, comme les stagiaires ou les bénévoles... Le retour à une liste de portée générale et « dépersonnalisée » pallie ce risque d'omission.

Deuxièmement, la méthodologie des renvois pose une difficulté conceptuelle. Construire un régime à vocation généraliste par renvoi à des dispositions sectorielles n'est ni logique ni lisible ; c'est la démarche inverse qui doit être privilégiée, soit l'adaptation des régimes sectoriels au régime général.

Troisièmement, il est préférable, dans un souci de clarté, de faire figurer l'ensemble des mesures de représailles prohibées au sein d'une seule et même disposition.,,

L'amendement COM-37 est adopté ; les amendements COM-15 et COM-18 deviennent sans objet.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-38 a trait aux aménagements de la procédure contentieuse en cas de recours d'un lanceur d'alerte contre des représailles ou de procédure bâillon.

Il apporte tout d'abord deux améliorations techniques : il rappelle la possibilité du défendeur de construire sa défense sur d'éventuelles méconnaissances de la procédure d'alerte et clarifie le rôle du juge dans l'appréciation du respect des conditions légales d'alerte.

Surtout, il revient sur la possibilité que la provision visant à couvrir les subsides du lanceur d'alerte puisse être définitivement acquise. En plus d'être intellectuellement contestable, celle-ci est constitutionnellement incertaine. Comment imaginer de décider du caractère définitif d'une provision avant même toute décision sur le fond et alors que le lanceur d'alerte pourrait perdre son procès ? Cela me paraît tout à fait déraisonnable.

L'amendement COM-38 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-6 limite le bénéfice de l'irresponsabilité aux seuls actes directement liés au signalement ou à la divulgation publique d'informations pour les besoins de l'alerte.

Je partage le raisonnement de son auteur : si les protections accordées aux lanceurs d'alerte sont légitimes et nécessaires, le risque de les voir dévoyées n'est pas à négliger. Accorder l'irresponsabilité pénale et civile trop légèrement ouvrirait la porte à des alertes potentiellement loufoques, voire malveillantes.

C'est pourquoi je vous ai proposé de circonscrire le champ de ces irresponsabilités aux seules informations dont le signalement ou la divulgation était nécessaire à la sauvegarde des intérêts en cause et d'inscrire noir sur blanc dans la loi que l'irresponsabilité pénale ne couvre pas les atteintes à la vie privée ou aux systèmes de traitement automatisé de données – nous avons adopté un amendement en ce sens tout à l'heure.

J'émetts donc un avis défavorable à l'amendement COM-6 et, pour les mêmes raisons, aux amendements COM-58 et COM-4.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-58 et COM-4.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-12 entend élargir le bénéfice du secret des sources aux personnes morales « facilitatrices d'alerte ».

Le secret des sources ne me paraît tout simplement pas transposable au cas des lanceurs d'alerte. Ceux-ci sont des personnes physiques, qui devront bien naturellement révéler leur identité dans le cas d'un signalement à une autorité interne ou externe. Surtout, le secret des sources a été conçu spécifiquement pour les journalistes, pour garantir l'exercice de leur mission d'information du public. Il me paraît sain que cette protection demeure l'apanage des journalistes. Avis défavorable.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

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

Article 6

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-39 réécrit quasiment tout l'article 6 : il articule le régime général d'alerte prévu par la proposition de loi avec les régimes sectoriels figurant dans le code du travail. Le résultat nous paraît plus lisible.

L'amendement COM-39 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-40 s'inscrit dans la lignée du précédent.

L'amendement COM-40 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-41 complète la réécriture de l'article 6.

L'amendement COM-41 est adopté.

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

Article 7

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-42 supprime les dispositions relatives à un nouveau référé-liberté « droit d'alerte », où la condition d'urgence serait présumée.

Je partage, sur ce point, l'avis du Conseil d'État et du Gouvernement, qui y sont franchement défavorables. Il convient de ne pas complexifier outre mesure le paysage procédural existant et de ne pas créer une rupture d'égalité entre les requérants selon la liberté fondamentale dont la violation serait alléguée. L'actuel référé-liberté suffit.

L'amendement COM-42 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-43 est adopté.

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

Article 8

L'amendement rédactionnel COM-44 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-45 concerne la possibilité de publier les jugements sanctionnant les auteurs de représailles ou de procédure bâillon. Il inscrit clairement dans la loi le caractère de sanction que revêtiraient ces décisions de publication.

L'amendement COM-45 est adopté.

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

Article 8 bis (nouveau)

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-46 supprime une disposition introduite par le Gouvernement qui est sans rapport avec le régime des lanceurs d'alerte.

L'amendement COM-46 est adopté.

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

Article 9

L'article 9 est adopté sans modification.

Article 10

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-47 concerne le pouvoir du juge administratif d'enjoindre la réintégration des agents publics lanceurs d'alerte ayant fait l'objet d'une révocation.

Outre diverses améliorations d'ordre technique, il rehausse l'ambition du dispositif en prévoyant que le juge puisse prescrire la réaffectation à son poste précédent de toute personne ayant fait l'objet d'un changement d'affectation. Concrètement, cette rédaction permet de répondre aux situations où un agent s'est retrouvé « placardisé » du fait de son alerte. Cela constitue une protection supplémentaire.

L'amendement COM-47 est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

L'article 11 est adopté sans modification.

Article 11 bis (nouveau)

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-48 articule le régime général d'alerte avec les régimes sectoriels prévus dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux.

L'amendement COM-48 est adopté.

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

Article 11 ter (nouveau)

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L’article 11 *ter* vise à articuler le régime général de protection des lanceurs d’alerte avec divers régimes spéciaux prévus par le code monétaire et financier. Mes amendements procèdent à des ajustements techniques.

Les amendements COM-49, COM-50, COM-51, COM-52 et COM-53 sont adoptés.

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

Article 12 A (nouveau)

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-54 vise à assurer l’extension en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie de l’ensemble des dispositions relatives à la protection des lanceurs d’alerte.

L’amendement COM-54 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-55 est un amendement de coordination outre-mer.

L’amendement COM-55 est adopté.

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

Article 12

L’article 12 est adopté sans modification.

Article 13 (supprimé)

L’article 13 demeure supprimé.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

L’article 1^{er} est adopté sans modification.

Après l’article 1^{er}

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-2 prévoit la nomination d’un nouvel adjoint du Défenseur des droits, chargé de l’accompagnement des lanceurs d’alerte. Nous essayons de donner plus de moyens au Défenseur des droits sans tomber sous le coup de l’irrecevabilité financière.

L’amendement COM-2 est adopté et devient article additionnel.

Article 2

L'amendement rédactionnel COM-3 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – La proposition de loi organique prévoit que le Défenseur des droits puisse être saisi par toute personne pour rendre un avis sur sa qualité de lanceur d'alerte, au regard des conditions prévues par la loi Sapin 2. Je vous propose, au travers de mon amendement COM-4, d'étendre cette compétence aux régimes spéciaux d'alerte.

L'amendement COM-4 est adopté ; l'amendement COM-1 devient sans objet.

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

Article 3 (nouveau)

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-5 vise à porter d'un à deux ans la périodicité du rapport d'évaluation du Défenseur des droits sur le système de protection des lanceurs d'alerte. Cela répond à une demande de l'actuelle Défenseure des droits elle-même, qui pourra, du reste, consacrer un paragraphe de son rapport annuel au sujet.

L'amendement COM-5 est adopté.

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

La proposition de loi organique est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. François-Noël Buffet, président. – La proposition de loi et la proposition de loi organique seront examinées en séance publique le mercredi 19 janvier 2022.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

PROPOSITION DE LOI

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme DI FOLCO, rapporteur	20	Définition du lanceur d'alerte	Adopté
Mme Mélanie VOGEL	8	Extension aux personnes morales à but non lucratif de la définition du lanceur d'alerte	Satisfait ou sans objet
Mme Mélanie VOGEL	9	Motivations et bonne foi du lanceur d'alerte	Satisfait ou sans objet
Mme Mélanie VOGEL	10	Suppression de la condition tenant à ce que le lanceur d'alerte ait eu personnellement connaissance des informations concernées, lorsqu'elles ont été obtenues en dehors du cadre de ses activités professionnelles.	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Mélanie VOGEL	13	Suppression de la dérogation relative au secret des délibérations judiciaires, au secret de l'enquête et de l'instruction	Satisfait ou sans objet
Mme Mélanie VOGEL	14	Ajout de la notion de "risque pour l'intérêt général"	Satisfait ou sans objet
M. CANÉVET	2	Exclusion du régime de l'alerte des informations dont l'obtention résulte d'une infraction pénale autonome	Rejeté
Mme HAVET	56	Exclusion du régime de l'alerte des informations dont l'obtention résulte d'une infraction pénale autonome	Rejeté
M. MENONVILLE	5	Exclusion du régime de l'alerte des informations dont l'obtention résulte d'une intrusion illégale dans le domicile d'autrui ou sur son lieu de travail	Rejeté
Mme DI FOLCO, rapporteur	21	Cas des dérogations aux secrets prévus par la loi	Adopté
Mme Mélanie VOGEL	19	Alerte portant sur des informations couvertes par le secret de la défense nationale	Rejeté

Article 2

Mme DI FOLCO, rapporteur	22	Mesures de protection bénéficiant aux facilitateurs et autres personnes en lien avec un lanceur d'alerte	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	23	Personnes morales agissant en tant que facilitateurs	Retiré
M. CANÉVET	3	Suppression de l'octroi du statut de facilitateur aux personnes morales de droit privé à but non lucratif	Adopté
M. MENONVILLE	7	Suppression de l'octroi du statut de facilitateur aux personnes morales de droit privé à but non lucratif	Adopté
Mme HAVET	57	Suppression de l'octroi du statut de facilitateur aux personnes morales de droit privé à but non lucratif	Adopté
Mme Mélanie VOGEL	17	Protection des personnes « <i>en lien avec un lanceur d'alerte</i> »	Rejeté

Article 3

Mme DI FOLCO, rapporteur	24	Rédactionnel	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	25	Signalement interne	Adopté
Mme Mélanie VOGEL	11	Accord des instances de dialogue social sur la procédure de signalement interne	Satisfait ou sans objet
Mme DI FOLCO, rapporteur	26	Procédure de signalement interne - règles applicables aux groupes de sociétés	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	27	Rédactionnel	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	28	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DI FOLCO, rapporteur	29	Obligation pour les autorités externes compétentes de rendre compte annuellement de leur action au Défenseur des droits	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	30	Articulation entre les phases de signalement externe et de divulgation publique	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	31	Conditions de divulgation publique directe des informations	Adopté

Article 4

Mme DI FOLCO, rapporteur	32	Rédactionnel	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	33	Condition de divulgation de l'identité du lanceur d'alerte	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	34	Conservation de données anonymisées	Adopté

Articles additionnels après l'article 4

M. DUPLOMB	1	Répression pénale de la violation de domicile	Irrecevable (48-3)
Mme DI FOLCO, rapporteur	35	Sanction des alertes abusives	Adopté

Article 5

Mme DI FOLCO, rapporteur	36	Clarification et limitation du champ des irresponsabilités civiles et pénales	Adopté
Mme Mélanie VOGEL	16	Inopposabilité du devoir de réserve aux agents publics lanceurs d'alerte	Satisfait ou sans objet
Mme DI FOLCO, rapporteur	37	Liste des mesures de représailles prohibées	Adopté
Mme Mélanie VOGEL	15	Liste des mesures de représailles prohibées	Satisfait ou sans objet
Mme Mélanie VOGEL	18	Retrait du terme "abusive" pour qualifier une orientation vers un traitement psychiatrique ou médical de représailles.	Satisfait ou sans objet
Mme DI FOLCO, rapporteur	38	Aménagements de la procédure contentieuse	Adopté
M. MENONVILLE	6	Limitation de l'irresponsabilité du lanceur d'alerte aux actes directement liés au signalement ou à la divulgation publique des informations	Rejeté
Mme HAVET	58	Limitation de l'irresponsabilité du lanceur d'alerte aux actes directement liés au signalement ou à la divulgation publique des informations	Rejeté
M. CANÉVET	4	Limitation de l'irresponsabilité du lanceur d'alerte aux actes directement liés au signalement ou à la divulgation publique des informations	Rejeté
Mme Mélanie VOGEL	12	Extension du secret des sources aux personnes morales facilitatrices d'alerte	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 6			
Mme DI FOLCO, rapporteur	39	Articulation entre le régime général d'alerte et les régimes sectoriels prévus par le code du travail	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	40	Articulation entre le régime général d'alerte et l'obligation d'alerte en cas de produits ou procédés dangereux pour la santé publique ou l'environnement	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	41	Articulation du régime général d'alerte avec les régimes sectoriels d'alerte prévus par le statut général de la fonction publique	Adopté
Article 7			
Mme DI FOLCO, rapporteur	42	Suppression du référé-liberté "droit d'alerte"	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	43	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 8			
Mme DI FOLCO, rapporteur	44	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	45	Publication des sanctions envers les auteurs de représailles ou de procédures bâillons	Adopté
Article 8 bis (nouveau)			
Mme DI FOLCO, rapporteur	46	Suppression d'article	Adopté
Article 10			
Mme DI FOLCO, rapporteur	47	Injonction à la réintégration des agents publics lanceurs d'alerte	Adopté
Article 11 bis (nouveau)			
Mme DI FOLCO, rapporteur	48	Articulation entre le régime général d'alerte et les régimes sectoriels dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux	Adopté
Article 11 ter (nouveau)			
Mme DI FOLCO, rapporteur	49	Procédures spéciale de signalement, par les membres du personnel des établissements de crédit, sociétés de financement et assimilés, de manquements aux règles applicables aux prestataires de services bancaires et d'investissement	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	50	Procédures spéciale de signalement des manquements aux règles prudentielles	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	51	Procédures spéciale de signalement, par les membres du personnel des entreprises d'investissement et assimilées, de manquements aux règles applicables aux prestataires de services bancaires et d'investissement	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DI FOLCO, rapporteur	52	Procédure de signalement externe de manquements divers auprès de l'Autorité des marchés financiers ou de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	53	Procédure de signalement interne de manquements divers, au sein des entités soumises au contrôle de l'Autorité des marchés financiers ou de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	Adopté
Article 12 A (nouveau)			
Mme DI FOLCO, rapporteur	54	Application outre-mer	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	55	Coordination outre-mer	Adopté

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 1^{er}			
Mme DI FOLCO, rapporteur	2	Adjoint du Défenseur des droits chargé de l'accompagnement des lanceurs d'alerte	Adopté
Article 2			
Mme DI FOLCO, rapporteur	3	Rédactionnel	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	4	Avis du Défenseur des droits sur la qualité de lanceur d'alerte au regard de régimes spéciaux	Adopté
Mme Mélanie VOGEL	1	Délai imparti au Défenseur des droits pour répondre à une demande d'avis sur la qualité de lanceur d'alerte	Satisfait ou sans objet
Article 3 (nouveau)			
Mme DI FOLCO, rapporteur	5	Périodicité du rapport d'évaluation du Défenseur des droits	Adopté

La réunion, suspendue à 10 h 40, est reprise à 16 h 30.

Situation migratoire à Calais – Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur le ministre, nous souhaitons vous entendre sur la situation migratoire dans le Calaisis, et plus généralement sur le littoral du nord de la France, qui est très difficile.

Les migrants sont pour la plupart d'entre eux victimes de réseaux et tentent de traverser la Manche dans des conditions abominables, pour rejoindre la Grande-Bretagne. En

raison des récents événements, en particulier le drame survenu le 24 novembre, nous souhaitons avoir un éclairage précis sur la situation.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur. – C'est un problème complexe et international : les migrants sont présents dans les Hauts-de-France, mais aussi sur toute la façade nord de notre continent. Il y a des départs de Belgique, de Hollande, de la Picardie, de la Normandie, de la Bretagne...

Le Gouvernement est mobilisé pour lutter contre les filières de transit irrégulier, filières criminelles qui utilisent la misère des gens pour être grassement rémunérées. Depuis le 1^{er} janvier 2021, nous avons interpellé 162 personnes, mises en cause par les enquêteurs ; 41 organisations criminelles ont été démantelées. Il est difficile de reconstituer ces filières, de lutter contre ces réseaux qui se jouent de nos frontières et échangent sur des messageries cryptées. Ils utilisent des femmes, des hommes et des enfants pour se faire de l'argent. De notre côté, nous manquons de coopération internationale pour les combattre.

En deux ans, les passages en *small boats* – petits bateaux – ont augmenté de 285 %. Pourtant, il y a quinze fois moins de migrants dans les Hauts-de-France qu'il y a cinq ans. Actuellement, il y a environ 2 000 migrants entre Grande-Synthe et Calais. Comment expliquer cette situation ? Le gouvernement de Bernard Cazeneuve et les gouvernements de l'actuel Président de la République ont réussi à sécuriser entièrement les passages d'hier : ports de Calais, de Dunkerque, de Boulogne et d'Ouistreham, ainsi que le tunnel sous la Manche. La jungle de Calais et le camp de Sangatte ont été démantelés. Depuis janvier 2020, il n'y a quasiment plus de passages par ces endroits, fortement sécurisés grâce à l'argent britannique. Désormais, la seule solution pour se rendre en Grande-Bretagne est de traverser la Manche en bateau.

Les nationalités des trafiquants se confondent, malheureusement, avec la nationalité des migrants, ce qui complique le travail de la police. Hormis pour le Vietnam, ces migrants viennent principalement de pays en guerre ou connaissant une forte déstabilisation politique : Kurdistan irakien et iranien, Syrie, Afghanistan, Soudan, Érythrée... Ce sont des pays connaissant des difficultés climatiques, économiques et politiques. Souvent, ce sont les mêmes personnes qui s'occupent de l'intégralité du trafic de personnes, par exemple de Bagdad jusqu'à Londres.

On observe de plus en plus de passages de bateaux : il y en a eu 2 162 en 2021, contre seulement 330 en 2019 et 1 326 en 2020. C'est la même chose en Belgique. À l'inverse, le nombre de migrants découverts dans des camions diminue fortement depuis 2019 – ils étaient trois fois plus nombreux à utiliser ce moyen entre 2014 et 2018. Le nombre de personnes par bateau a plus que doublé, ce qui fragilise des embarcations déjà de très mauvaise qualité. Or la Manche est une mer froide, peu calme, et elle connaît le plus grand passage de bateaux à travers le monde : des bateaux font l'aller-retour entre les ports du nord de l'Europe – Anvers, Rotterdam, Zeebrugge, Dunkerque, Calais, Le Havre et l'Asie, l'Amérique latine ou les États-Unis. La mondialisation a entraîné une augmentation de 900 % des containers sur les mers, dont la Manche est l'autoroute. Le risque de collision est énorme pour ces frêles embarcations. Le 24 novembre, il y avait 29 personnes sur le bateau, dont trois enfants et des femmes enceintes. Certes, pour traverser la Manche, on ne parcourt que 30 kilomètres si l'on part de Calais – et non de Boulogne, comme on le sait depuis Jules César et Napoléon...

Les routes utilisées par les migrants traduisent la déstabilisation de certaines parties du monde. La première est celle provenant de la Corne de l'Afrique – Érythrée, Éthiopie, Soudan... Il y a une route passant par la Turquie, une autre en Méditerranée centrale, passant par la Libye et la Tunisie, puis l'Italie, Menton... Une grande partie des migrants ne s'arrête pas en France et souhaite aller en Angleterre, et non demander l'asile en Europe.

La seconde route est celle du Moyen-Orient, plus compliquée, avec des migrants originaires d'Iran, d'Irak – souvent du Kurdistan – et de Syrie. La route traditionnelle passe par la Turquie, la Grèce, puis l'Italie et Menton. Une nouvelle route passe par la Biélorussie : les migrants partent d'Irak, vont en Syrie, puis à Minsk, avant de rejoindre la Pologne, puis l'Allemagne, la Belgique et la France. Un des deux rescapés du 24 novembre avait utilisé cette route trois semaines auparavant, et avait réussi à passer de Biélorussie en Pologne. Ce n'est pas une route qui va arriver : elle est déjà là.

Les moyens de surveillance sont importants, mais ne sont pas la solution à cette situation. Les lieux de départ sont désormais plus proches de Dunkerque, en raison des nombreux démantèlements près de Calais sous les trois derniers gouvernements. Certains migrants attendent même en Belgique, et traversent la frontière facilement, dans de nombreux points de passages. Un tiers des *small boats* partent d'une zone entre Bray-Dunes et Dunkerque, 28 % des environs de Calais, et le reste du côté de Boulogne, Berck et Le Touquet. Or, plus on s'éloigne de Calais, plus on met de temps à traverser la Manche et plus le passage est difficile. Le bateau qui a fait naufrage le 24 novembre était parti de Loon-Plage, près de Dunkerque.

Les réseaux sont de deux types : des réseaux irako-kurdes, très structurés et violents, et des réseaux venant de la Corne de l'Afrique, plus artisanaux et communautaires. Mais tous font du trafic d'êtres humains.

Je voudrais développer deux exemples concrets pour illustrer mon propos. Le 19 mai 2021, 49 migrants, essentiellement des Vietnamiens, ont été découverts sur la plage de La Panne, en Belgique. Une filière de *small boats* a été mise à jour, avec un réseau criminel très organisé. Ses responsables ont organisé les passages en France. Nous nous sommes aperçus, à la suite de dénonciations, qu'il y a eu des tentatives d'homicide à Grande-Synthe, camp qui abritait des lieutenants du réseau, ainsi qu'à Osnabrück, plaque tournante des bateaux : on ne peut plus acheter ce type de bateaux dans le nord de la France, et je remercie les sociétés qui ont accepté de ne plus en vendre. Cependant, on peut les trouver en Allemagne. En France, nous avons démantelé un réseau de 16 personnes, dont 13 sont encore sous écrou. La justice répond bien au travail de la police. Le complice qui avait commandité la venue de ces migrants résidait en Grande-Bretagne ; le stockage des bateaux, rames, moteurs et gilets de sauvetage était réalisé aux Pays-Bas ; le circuit financier, en Belgique... Nous avons eu besoin d'Europol pour échanger toutes ces données afin d'identifier ces personnes.

Autre exemple qui semble absurde : en octobre 2021, dans le nord de l'Allemagne, la police allemande arrête deux personnes qui chargent 5 moteurs de bateau, 200 gilets de sauvetage et 9 zodiacs : une croisière sur le Rhin ? La police, trouvant cela louche, a confisqué le matériel. Puis un homme s'est présenté à la police le lendemain, plaidant l'erreur : il avait une facture turque, une adresse de livraison en région parisienne. Mais on a retrouvé ces moteurs 15 jours plus tard, immatriculés à Douvres, puisque nos amis britanniques nous donnent quand même quelques informations... L'Allemagne paraît loin de Calais, mais nous manquons de culture commune en matière d'opérations judiciaires sur des

affaires concernant du petit matériel qui coûte quelques centaines, voire quelques milliers d'euros, et dont le commerce est légal généralement. Mais on aurait pu éviter ce genre de trafic.

Le matériel vient de Chine, est livré par conteneurs à Istanbul, puis, de là, rejoint l'Union européenne grâce à l'union douanière. Il y a peu de contrôles des douanes sur le commerce de bateaux, de moteurs ou de gilets de sauvetage, matériel qui n'est théoriquement pas lié au trafic de drogue ou aux grands réseaux criminels... Il n'est pas interdit de faire commerce de ce genre de produits. Ce matériel est envoyé ensuite dans des lieux qui concentrent une forte communauté irako-kurde. Évidemment, la route empruntée par le matériel n'est pas la même que celle des migrants, afin de ne pas mettre au jour ce trafic.

Le rescapé du 24 novembre que j'ai évoqué a payé 5 500 euros le passage entre Damas et Dunkerque, puis 3 200 euros la traversée de la Manche. Pour moins de 10 000 euros à son passeur, il aurait pu faire Bagdad-Londres. Ces réfugiés fuient la misère ou la détresse politique. Ce migrant est arrivé à Minsk, a traversé la Pologne à pied puis en véhicule, s'est arrêté à Sarrebruck. La police allemande l'a arrêté, sans papiers. Il a déposé une demande d'asile et il a été relâché. Mais il n'a pas voulu rester en Allemagne et est parti à Paris, puis à Calais. À Grande-Synthe, il a pu partir quelques heures après et a rencontré son second passeur pour traverser la Manche, avant le naufrage.

Le trafic de migrants n'est pas toujours considéré comme un trafic à la hauteur des moyens d'investigation qu'a la police française. La direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) a une cellule, la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) y travaille, mais elles n'ont pas les mêmes moyens d'écoute téléphonique ou d'interception que pour les réseaux terroristes.

Nous avons besoin absolument de la coopération avec la Grande-Bretagne. En juillet 2020, nous avons créé une cellule franco-britannique, avec des officiers de renseignement anglais à Coquelles. Certes, nous manquons de réponses lorsque nous demandons l'identification de numéros de téléphone britanniques trouvés sur des passeurs ou des complices. Les Britanniques n'ont pas très envie d'avouer qu'une grande partie des passeurs ou des responsables sont en Angleterre.

Nous travaillons avec Europol, qui a accepté, après ce drame, d'envoyer des officiers traitants dans la région de Calais. Nous travaillons aussi avec la Belgique et les Pays-Bas.

Sur le volet judiciaire, nous devons aussi davantage coopérer, notamment sur le matériel. Je remercie le gouvernement allemand du travail commun réalisé. Nous devons mieux comprendre comment cela fonctionne. On pourrait imaginer des facturations obligatoires pour les achats de bateaux, un achat en carte bancaire uniquement, et non en liquide, pour remonter les réseaux, voire des interdictions de vente dans certains cas. Mais c'est d'autant plus difficile qu'il s'agit de petit matériel se vendant extrêmement facilement partout en Europe et dont le commerce est difficile à contraindre.

Deuxième difficulté, notre relation avec l'Angleterre : nos amis britanniques n'ont plus de voies d'accès légales à leur pays. Comme toute démocratie, chacun peut y demander l'asile, mais encore faut-il pouvoir accéder à ce pays pour déposer une demande d'asile. Or, comme le tunnel et les ports leur sont fermés et que l'on contrôle encore plus l'espace aérien, il n'y a plus de voie légale d'accès. Depuis le Brexit, il n'y a pas de négociations frontalières

avec nos amis britanniques. Nous n'avons plus de relations officielles sur l'immigration. Le seul moyen, pour les migrants, de rejoindre une partie de leur famille ou pour déposer une demande d'asile en Angleterre, c'est de prendre un *small boat*.

En Angleterre, il y a 1,2 million d'immigrés clandestins, soit le double de la France. On l'a vu dans les parcours des naufragés : nombre d'entre eux veulent rejoindre leur famille. Or les Anglais n'expulsent quasiment personne – 6 000 personnes par an –, tandis que la France expulse 30 000 personnes chaque année sur 600 000 immigrés clandestins. Le Parlement trouve parfois que ce n'est pas assez... En Angleterre, vous êtes quasiment sûr de ne pas vous faire expulser.

Le marché du travail britannique vit en grande partie sur le travail clandestin, ce que Karl Marx appelait « l'armée de réserve ». En Angleterre, vous pouvez travailler et payer des impôts alors que vous n'avez pas de papier, ce qui n'est pas le cas en France.

Il y a très peu de demandes d'asile en Angleterre : 30 000 par an, contre 150 000 en France. Il faut rétablir une voie légale pour passer en Angleterre, via un traité entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Durant ces longs mois, il y a eu des refus à la fois de la Commission européenne, mais surtout du Premier ministre britannique qui a fini par l'accepter et l'écrire noir sur blanc au Premier ministre français. Les Britanniques veulent que nous ouvrions des bureaux de demande d'asile en France, mais ce serait créer encore un appel d'air. Nous sommes prêts à recevoir des personnes reconduites à la frontière britannique. En contrepartie, nous souhaiterions que le regroupement familial et les demandes d'asile en Grande-Bretagne soient permis. On pourrait imaginer un échange d'un pour un, avec un solde migratoire nul. Cela diminuerait l'attractivité de la côte d'Opale, si les migrants étaient certains, après avoir passé la Manche, de devoir retourner en Europe, puis dans leur pays d'origine. Près de 60 % des migrants traversant la Manche sont éligibles au droit d'asile en France, mais seulement 3 % d'entre eux le demandent, malgré des relances. Ils veulent rejoindre leur famille ou travailler en Grande-Bretagne, pas rester en France.

M. François-Noël Buffet, président. – Vous n'avez pas évoqué les passages par Ceuta et Melilla de migrants qui remontent ensuite par l'Espagne, les Pyrénées et la Gironde. Ces migrations ne vont-elles pas jusqu'à Calais ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – Ces migrations sont souvent marocaines et algériennes. Or il y a, en France, de grosses communautés originaires de ces pays. Beaucoup viennent pour du regroupement familial. Certains vont jusqu'à Calais ou Dunkerque, mais ce n'est pas la route principale.

M. Dany Wattebled. – Merci pour ces éléments précis.

La situation du Calaisis est alarmante. La jungle de Calais a été démantelée à plusieurs reprises. Or les migrants reviennent. Il y a eu 1 500 migrants à Grande-Synthe, puis 600... La législation britannique amène à un point d'achoppement, car, une fois la Manche passée, on peut travailler clandestinement. À cela s'ajoute un problème humain, lorsqu'on voit ces migrants périr en mer.

Jean-Pierre Decool avait réalisé un travail de terrain avec vous. Avez-vous progressé avec les Britanniques ? On a l'impression, comme pour le Brexit, que c'est tout pour eux, rien pour les autres. Les accords du Touquet étaient une grande avancée, mais on a l'impression qu'il n'y a pas de retour. Pour ma part, quand je n'ai pas de retour sur un accord,

à un moment, j'arrête ! Les Britanniques sont actifs, mais ne jouent pas le jeu. À quel moment va-t-on arrêter ?

Les 62 millions d'euros ont-ils été versés ? C'est un pourboire pour tenir tout l'ensemble... C'est comme pour la pêche, où ils donnent quelques licences, mais jouent les prolongations pour les autres.

Comment limiter les flux migratoires ? Nos amis belges raccompagnent les migrants à la frontière française, poreuse, avec un plat pays. Ce n'est pas un sujet facile.

Enfin, je m'interroge sur les sanctions pénales applicables aux passeurs. Le trafic d'êtres humains relève quasiment du crime contre l'humanité. Aujourd'hui, les condamnations sont presque risibles. En tant que législateurs, nous aurions intérêt à montrer les crocs, car nous savons très bien que les dérives auxquelles nous assistons vont s'accélérer.

Mme Brigitte Lherbier. – Nous sommes très meurtris par les noyades du 24 novembre. Il est également très fréquent de retrouver des corps. Toute la côte est touchée.

La Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) a dénombré 143 interventions sur la zone de Gris-Nez depuis le début de l'année 2021. Je rappelle qu'il s'agit d'une association à but non lucratif, essentiellement alimentée par des dons. Peut-on organiser tous ces sauvetages uniquement avec des dons ? Que compte faire le Gouvernement ? Les naufragés qui sont secourus sont-ils réellement pris en charge ?

Je voudrais être certaine que les bateaux misérables qui ont été saisis et qui sont vendus aux enchères ne retombent pas entre de mauvaises mains.

M. Jean-Yves Leconte. – La situation est très compliquée. Le Royaume-Uni a fermé quasiment toutes les voies légales. Cela a même été dénoncé au parlement britannique. Le Royaume-Uni n'est pas si attractif : certains veulent y aller, mais ce n'est pas le cas de tous ceux qui arrivent en Europe. Les Britanniques sont très fermes avec nous, mais, pour eux, une fois que les personnes ont passé la plage, tout va bien. Ils ne peuvent pas tout exiger de nous avec de tels principes.

Pouvez-vous nous confirmer que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) continue de faire des missions foraines ? Ne pensez-vous pas qu'il faudrait modifier certaines de nos dispositions en matière d'asile, afin qu'un demandeur puisse rapidement apprendre la langue et obtenir un travail ? Je comprends bien vos réserves quant aux missions foraines que l'équivalent britannique de l'Ofpra pourrait exercer auprès de Calais, mais il faut trouver une manière d'avoir des voies légales.

Quelles instructions en matière de biens personnels donnez-vous aux forces de l'ordre face à des personnes qui ont toute leur vie dans un sac à dos ?

Mme Catherine Di Folco. – Pouvez-vous faire un point sur la mission de médiation conduite par le préfet Didier Leschi ? Quelles étaient les revendications des militants associatifs qui ont fait une grève de la faim ? Des réponses ont-elles été apportées par l'État ? La situation s'est-elle apaisée ? Si oui, l'apaisement est-il durable ?

Mme Muriel Jourda. – De quoi parlez-vous lorsque vous indiquez qu'il y a quinze fois moins de migrants ? Selon le tableau que vous nous avez montré, 34 000 migrants passaient en 2019, contre 51 000 aujourd'hui.

Comment faites-vous pour établir qu'il y a 600 000 clandestins en France ? Dans nos rapports pour avis sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », nous déplorons souvent l'absence de décompte officiel.

Mme Nadine Bellurot. – Le Président de la République a exprimé l'ambition d'une réforme de l'espace Schengen pour protéger nos frontières, éviter les drames que vous avez évoqués et assurer la sécurité des Européens. Comment envisagez-vous concrètement le pilotage politique de Schengen ?

Le chef de l'État souhaite également la création d'un mécanisme de soutien d'urgence aux frontières en cas de crise. Pensez-vous pouvoir surmonter les fractures internes à l'Union européenne sur le sujet ?

À votre avis, le nouveau paquet migratoire européen verra-t-il le jour ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je remercie le président de la commission des lois d'avoir organisé ce débat en ces temps de discours extraordinairement démagogiques sur l'immigration. J'ai été sensible aux propos d'un ancien Président de la République expliquant que nous étions sans doute au début des phénomènes migratoires. Avec la crise écologique, ceux-ci vont s'accentuer. Un monde sans migrations n'existera jamais.

Il y a eu des scènes difficiles, avec des tentes lacérées. Quelles sont les relations entre l'État, les collectivités et les associations ? Parvenez-vous à trouver des solutions positives ? Face à une situation aussi difficile, il n'y a certainement pas de remède miracle. Vous faites en sorte que les personnes puissent être abritées dans d'autres lieux en France, mais encore faut-il qu'elles souhaitent y aller.

Quelle est votre analyse sur l'action de Frontex en mer du Nord, notamment s'agissant de la vigilance accrue à l'égard des embarcations et de leurs promoteurs ? À l'évidence, pour éviter les drames, il faut sanctionner. Y a-t-il suffisamment de moyens ? Que peut faire la France ?

Un nouveau traité entre le Royaume-Uni et l'Europe me semble incontournable. Je pense que tout sera fait au cours des six prochains mois pour y parvenir, même si cela ne sera sans doute pas facile. Le Royaume-Uni a une grande responsabilité en la matière.

M. François-Noël Buffet, président. – Je rappelle que Frontex est l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes.

M. Philippe Bonnecarrère. – Pouvez-vous nous apporter un éclairage sur l'environnement juridique des problématiques d'asile et d'immigration du côté britannique ? Nos voisins d'outre-Manche, qui n'expulsent pas les personnes arrivant sur leur territoire, élaborent une nouvelle législation, de notre point de vue totalement exorbitante. Pourtant, ils sont membres de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Et même si leur « système constitutionnel » diffère du nôtre, un embryon de contrôle de constitutionnalité semble se mettre en place.

Dans vos discussions avec le Royaume-Uni en vue d'un nouveau traité, quelle est la latitude de l'exécutif britannique ? Est-elle absolue ? Ou y a-t-il des contre-pouvoirs et des éléments d'équilibre juridique ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je crois que nous avons progressé avec nos voisins d'outre-Manche. Nous avons tenu un langage de vérité au gouvernement britannique. Nos interlocuteurs ont eu besoin de quelques mois pour bien comprendre que nous n'étions ni leurs vassaux, ni leurs garde-frontières, ni leurs supplétifs.

Nous leur avons expliqué qu'il était absurde d'espérer 100 % de « non-traversée », qu'il était assez étonnant pour un pays si attaché à sa propre souveraineté de réclamer de pouvoir envoyer ses soldats ou ses policiers sur les plages d'un autre et qu'ils devaient participer financièrement à la protection de la frontière, conformément à leurs engagements. Nous nous sommes un peu fâchés, mais, désormais, ils payent.

La situation reste très difficile, pour trois raisons. D'abord, la crise liée à la covid mobilise tous les gouvernements, et singulièrement le gouvernement britannique. Ensuite, en dépit des déclarations du gouvernement Johnson selon lesquelles il n'y aurait plus d'immigration avec le Brexit, il n'y a jamais eu autant de personnes qui traversent la Manche. Enfin, nous sommes confrontés aux difficultés liées à la vie intérieure britannique : d'une part, le patronat anglais ne souhaite pas que les règles soient modifiées, et le gouvernement conservateur est sans doute assez attentif à son point de vue ; d'autre part, la Cour européenne des droits de l'homme donne souvent raison aux personnes souhaitant rester sur ce territoire.

En matière de condamnations, si certains ne croient pas au caractère dissuasif des sanctions, d'autres, dont je suis, estiment que le code pénal a tout de même des vertus. Le garde des sceaux souhaite porter la sanction en cas de trafic d'êtres humains de cinq à dix ans. Il y aura peut-être une difficulté juridique, car il faudra imaginer une nouvelle incrimination pénale. Il serait utile que le garde des sceaux et le Parlement y réfléchissent ensemble. On ne peut pas mettre sur le même plan l'action de militants aidant des personnes à venir sur notre territoire, même si je désapprouve leur comportement, et celle de passeurs qui se servent criminellement d'êtres humains pour gagner de l'argent.

Je partage le sentiment de Mme Lherbier sur la tragédie du 24 novembre et sur le travail extrêmement courageux de la SNSM. Nous devons en effet travailler à une meilleure répartition de ses moyens matériels et humains. L'option de subventions de la part des collectivités locales, voire de l'État ne doit pas être exclue. La ministre des armées annoncera dans quelques jours des moyens supplémentaires pour faciliter l'aide aux bateaux en détresse dans le nord de la France.

Les missions foraines de l'Ofpra sont un sujet intéressant. Une sous-préfecture à Dunkerque et une sous-préfecture à Calais font ce travail quasiment à plein temps. Le problème est que des personnes veulent rejoindre leur cousin, leur mère, leur fils ou leur fiancé au Royaume-Uni : nous aurons beau leur proposer les meilleures conditions du monde, le lien familial, filial, amoureux ou affectif l'emportera toujours. Mais nous ne renonçons pas. J'ai d'ailleurs demandé qu'il y ait une grande campagne de communication sur le sujet.

Lors des évacuations de squat ou de jungle, les affaires des migrants sont désormais entreposées dans une consigne et classées nominativement, et les intéressés ou les associations peuvent aller les récupérer. Le mot d'ordre est extrêmement clair : il n'y a plus de privation de biens personnels.

Lorsque les policiers et les gendarmes mènent des opérations d'évacuation, c'est souvent à la demande des maires, par exemple de Calais, de Dunkerque ou de Grande-Synthe – vous aurez noté la très grande hétérogénéité politique de ces élus –, pour des raisons de lutte

contre l'insalubrité. Nous ne pouvons pas laisser des femmes et des enfants vivre sans eau, électricité, gaz et sécurité. Depuis le 1^{er} janvier 2021, nous avons relogé 14 400 migrants. Mais certaines personnes ne souhaitent pas être relogées, car elles veulent rester près de la mer pour pouvoir aller en Angleterre. Le discours sur la nécessité de ne pas démanteler les camps au nom de l'humanité est contre-productif. Cela revient à laisser les migrants dans la main des passeurs, ce qui est tout à fait inacceptable.

La question des affaires des migrants faisait partie des revendications des grévistes de la faim. J'ai chargé M. Leschi d'une mission de médiation.

À ma connaissance, des tentes n'ont été lacérées que dans le Nord, pas dans le Pas-de-Calais, et après des interventions de police : cela n'a jamais été le fait des policiers ou des gendarmes. La préfecture du Nord avait contracté un marché avec une société qui prévoyait de récupérer un certain nombre de biens, notamment des tentes, pour pouvoir les détruire. J'ai demandé aux préfets du Nord et du Pas-de-Calais de désormais bien préciser dans les appels d'offres qu'aucune tente ne devait être lacérée.

Si certaines revendications, comme sur les affaires, sont légitimes, d'autres ne sont pas recevables. Encore une fois, s'opposer au démantèlement des camps, c'est acter la reconstitution des jungles. Tous les gouvernements, quelle que soit leur couleur politique, ont dû procéder à des démantèlements.

Nous ne pouvons pas laisser, sous couvert de bonne conscience, des camps se reconstituer quand les personnes vivent dans des conditions de salubrité déplorables et sont dans la main des passeurs, sans parler des difficultés occasionnées pour les riverains.

Sur la question des revendications militantes, la mission de médiation confiée à Didier Leschi a été utile. Vous avez vu que les grèves de la faim ont cessé. Nous sommes parvenus à trouver un dialogue.

Comment est-ce que je parviens au chiffre de 600 000 clandestins ? D'abord, je me réfère au livre de Patrick Stefanini, dont l'estimation s'élève entre 600 000 et 800 000 ; ensuite, sachant qu'il y a 380 000 bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME), je peux évaluer que le nombre effectif de clandestins approche le double, en considérant qu'un clandestin sur deux ne fait pas valoir ses droits parce qu'il ne les connaît pas. Ce chiffre ne répond donc pas aux critères rigoureux de la science, mais il me semble réaliste dans ses proportions.

L'espace Schengen a été créé quand l'objectif était d'assurer la libre circulation des personnes, au service du rêve européen, avec un marché économique prospère. C'est un grand acquis de la construction européenne, mais il n'a pas été inventé en pleine vague de terrorisme. C'est pourquoi nous avons rétabli quelque 4 000 policiers et gendarmes aux frontières intracommunautaires. Il n'y a jamais eu autant de contrôles à ces frontières. C'est une décision de François Hollande, que nous avons renforcée après l'attentat de Nice.

En ouvrant l'espace Schengen, nos prédécesseurs n'avaient pas prévu que les frontières extérieures de l'Europe seraient aussi poreuses qu'elles le sont devenues et, si nous sommes favorables à la libre circulation intracommunautaire, c'est à la condition que les frontières extérieures soient tenues. Or ce que nous voyons, ce sont des flux migratoires importants et une incapacité de l'Union européenne à imposer une sorte d'harmonisation de la politique migratoire avec des frontières extérieures maitrisées. Lors de la présidence française

de l'Union, nous porterons le projet de la Commission européenne d'un *screening* systématique des personnes entrant sur le territoire européen, pour distinguer très vite ceux qui sont considérés comme éligibles à l'asile de ceux qui ne le sont pas et qui auront alors une réponse de non-admission. Le *screening* aura aussi l'avantage, par exemple, de prendre date dans toute procédure : si le mineur non accompagné qui aura déclaré avoir 17 ans lors d'un contrôle en Espagne se déclare encore mineur dix-huit mois plus tard lors d'un contrôle à Paris, nous aurons une preuve à lui opposer, indépendamment des tests osseux, dont on connaît les difficultés.

Pour résumer l'idée du Président de la République, il faut traiter l'immigration comme un problème politique, et pas seulement technique. Il faut gouverner la zone Schengen comme nous gouvernons la zone euro. Il est normal qu'un continent souverain contrôle les entrées sur son territoire. Ce contrôle serait confié aux ministères de l'intérieur des pays membres, comme il appartient aux ministères de l'économie de gérer l'euro. C'est une révolution dans la façon dont l'Europe envisage le sujet. La Commission européenne travaille sur des réformes importantes, en particulier sa proposition de pacte migratoire. La présidence française va y travailler, et je crois savoir que l'Allemagne est d'accord avec notre façon de voir les choses.

Quelles sont les relations avec les collectivités territoriales et avec les associations ? Les collectivités sont fatiguées – c'est le cas de Calais, qui connaît cette situation depuis longtemps. Elles sont solidaires, et je les en remercie. Elles engagent des dépenses publiques pour le ramassage des ordures, pour l'accompagnement social, l'écoute, la formation, la sécurité, des dépenses que l'État ne compense pas intégralement – nous en discutons ensemble. Les collectivités et les associations entretiennent parfois des relations tendues. L'État peut même intervenir à la demande des collectivités contre les options prises par les associations.

La maire de Calais, par exemple, m'a demandé, à cause de problèmes de sécurité, de ne plus faire distribuer de repas en centre-ville, sachant que l'État y distribue 2 200 repas quotidiens, pour un montant de 4 millions d'euros. Le préfet a donc pris un arrêté d'interdiction, qui a été contesté en justice. Le tribunal administratif nous a donné raison, puis le Conseil d'État, mais que n'ai-je entendu alors... Il y a des moments où la collectivité locale demande à l'État des interventions qui sont en contradiction avec ce que demandent les associations, et le rôle du ministre, c'est de concilier les positions, dans le sens de l'intérêt général.

Côté associations, je dirais qu'il y a deux types d'attitudes. Il y a les associations qui, même si elles contestent la politique conduite par le Gouvernement, acceptent de coopérer, de recevoir de l'aide publique pour accompagner les migrants dans le logement, la santé, le soutien scolaire, et il y a celles qui refusent toute coopération, tout lien avec les pouvoirs publics – je pense en particulier à une dizaine d'associations de droit britannique présentes sur notre littoral, avec des militants britanniques qui aident les migrants à traverser la Manche, ce que nous avons signalé au gouvernement britannique, qui est toujours presto à exiger de nous que nous empêchions tout départ depuis nos côtes, mais qui ne contrôle même pas l'aide qu'y apportent ses propres ressortissants.

Sommes-nous au début du sujet migratoire ? Oui, je le pense, en raison de nombreux facteurs : la crise climatique, les crises politiques, le manque de travail... Il y a aussi le développement même des pays pauvres, lequel, contrairement à ce que l'on entend dire, sera un facteur de migrations : c'est quand les pays se développent qu'il y a plus de

candidats au départ disposant de moyens de partir, d'aller faire faire des études à leurs enfants en Europe. Ce constat va à l'encontre de l'idée qu'en aidant les pays d'origine on limitera les départs, mais c'est ce qui se passe dans la réalité, et c'est ce que connaissent par exemple des pays comme l'Algérie, qui est une terre d'émigration vers l'Europe, mais aussi d'immigration depuis les pays subsahariens. En tout état de cause, personne n'a de baguette magique, contrairement à ce que certains veulent faire croire dans le débat public.

Frontex, ensuite, n'est pas très présente dans les situations difficiles. En arrivant au ministère de l'intérieur, j'avais demandé la surveillance des nouvelles frontières avec le Royaume-Uni. Quelques mois plus tard, Frontex me répond qu'un avion britannique assurera la surveillance de la frontière... Or les règles d'équité dans la protection des données m'ont fait valoir qu'il ne serait pas judicieux qu'un avion britannique assure cette surveillance, et c'est finalement un avion danois qui nous aide. Faut-il des agents de Frontex au sol ? Je ne le crois pas, mais cela ne nous empêche pas de penser que Frontex est perfectible. Je me rendrai la semaine prochaine à son siège, en Pologne, et je m'entretiendrai aussi avec les responsables de la Commission européenne, en préparation de la présidence française. Nous recherchons à améliorer le mécanisme intergouvernemental qui permettrait à quelques États d'agir face à des situations particulières.

M. Jean-Yves Leconte. – Je reste sur ma faim quant à l'absence de voie légale en Grande-Bretagne.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Ce serait une façon de donner plus de poids encore aux Anglais. En effet, si nous acceptions d'être le bureau d'asile du Royaume-Uni, en gardant ses frontières – alors qu'aucun pays au monde ne fait garder sa frontière par un autre pays... –, nos voisins continueraient de ne pas accorder l'asile, et les candidats continueraient de vouloir traverser clandestinement.

En revanche, en créant une voie légale, comme nous le proposons, nous répondrions en Européens et nous enlèverions une manne aux passeurs. Je ne vois pas pourquoi une grande démocratie comme le Royaume-Uni ne l'accepterait pas.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous aurons l'occasion d'y revenir, en particulier lors d'un débat que nous consacrerons au sujet en mai prochain. Je ne saurais trop recommander la lecture d'un rapport que le Sénat a consacré, en 2017, à l'espace Schengen.

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 45.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 14 décembre 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne

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 de la proposition de loi interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne s'est réunie au Sénat le mardi 14 décembre 2021.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. François-Noël Buffet, sénateur, président, de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de Mme Dominique Vérien, sénatrice, rapporteure pour le Sénat, et de Mme Laurence Vanceunebrock, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Laurence Vanceunebrock, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – C'est avec beaucoup de bonheur et de fierté que je m'exprime aujourd'hui. Le texte que nous vous proposons est le fruit d'un long travail parlementaire, initié par une recherche personnelle fouillée prolongée par la mission d'information dont j'étais rapporteure avec Bastien Lachaud. Nous avons repris les recommandations issues de nos constats en une proposition de loi. Les thérapies de conversion sont source de grandes souffrances, mais sont mal identifiées et peu sanctionnées. Notre objectif était simple : créer une infraction pénale spécifique pour mieux protéger ceux dont la santé mentale ou physique est mise en péril en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre. Nous avons réussi à convaincre le Gouvernement, qui a engagé la procédure accélérée, nous permettant de nous réunir aujourd'hui.

J'ai été extrêmement sensible à la qualité et à la teneur des débats, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Nous nous sommes rejoints sur l'essentiel : admettre la nécessité d'un dispositif, et envoyer un signal fort de tolérance. Je remercie les groupes politiques et la rapporteure du Sénat de leur soutien. Le consensus n'était pas évident. Les travaux du Sénat n'ont pas dénaturé le texte, au contraire : le Sénat a préservé les apports de l'Assemblée nationale, notamment l'extension des cas d'aggravation des peines et la possibilité pour les associations de se porter partie civile en cas d'agression homophobe ou transphobe. Je salue la qualité des échanges avec la rapporteure, qui nous a permis de parvenir à un accord dans des délais contraints. Nous n'avons apporté que quelques modifications rédactionnelles. Ce consensus honore nos deux chambres et permettra de protéger au plus vite les personnes visées par des thérapies de conversion.

Mme Dominique Vérien, rapporteure pour le Sénat. – Le Sénat a adopté mardi 7 décembre, à une large majorité, la proposition de loi déposée par Laurence Vanceunebrock et approuvée par l'Assemblée nationale. Merci d'avoir déposé ce texte tant attendu.

Les débats au Sénat ont surtout porté sur la prise en compte de l'identité de genre, certains collègues craignant que l'adoption du texte n'empêche des parents ou des professionnels de santé de recommander une attitude de prudence face aux demandes d'adolescents qui souhaitent s'engager dans un parcours de transition.

Pour apaiser ces craintes, le Sénat a ajouté aux articles 1^{er} et 3 des dispositions interprétatives pour préciser qu'une simple invitation à la prudence et à la réflexion adressée à une personne qui envisage de s'engager dans un parcours de transition ne saurait constituer une infraction.

Le Sénat a adopté deux autres modifications significatives : à l'article 1^{er}, nous avons prévu une obligation pour le juge pénal, en cas de condamnation d'un parent, de s'interroger sur le retrait ou non de l'autorité parentale ; à l'article 3, nous avons ajouté une circonstance aggravante si la victime est mineure ou une personne vulnérable.

Je remercie la rapporteure de l'Assemblée nationale pour la qualité des échanges préparatoires à la commission mixte paritaire, qui devraient nous permettre d'aboutir à un accord sur un texte attendu par les victimes. Ce texte enverra un signal fort marquant le refus par la représentation nationale des pratiques d'un autre âge qui prétendent modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie, sénatrice. – Ne boudons pas notre plaisir : cette initiative parlementaire sur un sujet de société grave a rassemblé un large consensus. C'est suffisamment rare pour être appréciable ! Je remercie Laurence Vanceunebrock d'avoir déposé cette proposition de loi. J'avais pris une initiative analogue au Sénat, mais nous savons que l'ordre du jour est complexe à définir. À force d'obstination, on fait cependant avancer nos propositions !

Ce texte ne pose pas de difficultés. Peut-être est-ce l'esprit de Noël ?... C'est assez exceptionnel de nous retrouver sur un sujet important, et d'avancer ensemble de manière intelligente et constructive.

Article 1^{er}

M. François-Noël Buffet, sénateur, président. – L'article 1^{er} qui vous est proposé combine les rédactions du Sénat et de l'Assemblée nationale, avec quelques modifications rédactionnelles.

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

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 3

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

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction du Sénat.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

Mercredi 8 décembre 2021

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Achat de prestations de conseil par l'État – Audition de MM. Michel Grévoul, directeur du service des achats de l'État, Stéphane Morin, adjoint au directeur du service des achats de l'État et directeur de projet du plan achat de l'État et Edward Jossa, président-directeur général de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP)

M. Arnaud Bazin, président. – Nous poursuivons nos auditions avec une table ronde sur l'achat de prestations de conseil par l'État.

Nous accueillons Michel Grévoul, directeur des achats de l'État (DAE) depuis 2014 et son adjoint, Stéphane Morin, qui est également le directeur de projet du plan achat de l'État.

Votre audition doit nous permettre de mieux comprendre la manière avec laquelle l'État recourt aux prestations de conseil : existe-t-il une doctrine d'emploi ou une grille de tarifs ? Comment l'administration définit-elle ses besoins et évalue-t-elle les livrables des cabinets de conseil ?

Nous accueillons également Edward Jossa, président-directeur général de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). Nous souhaitons mieux connaître les prestations de conseil proposées dans votre catalogue, l'administration étant dispensée des procédures de la commande publique lorsqu'elle recourt à vos services.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site Internet du Sénat.

Comme pour toutes les personnes auditionnées, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de 3 à 7 ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite, Messieurs, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. À tour de rôle, levez la main droite et dites : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Michel Grévoul, Stéphane Morin et Edward Jossa prêtent successivement serment.

M. Michel Grévoul, directeur des achats de l'État. – Je vais tout d'abord vous présenter le rôle de la direction des achats de l'État (DAE).

La DAE est une direction interministérielle qui a pour responsabilité, en vertu du décret du 3 mars 2016, de définir la politique d'achat pour l'Etat, les ministères et

établissements publics de l'État, et d'en suivre l'application. Du fait de leur autonomie de gestion, les établissements publics ont la possibilité, et non l'obligation, d'adhérer aux marchés interministériels portés par la DAE, afin de bénéficier des conditions avantageuses.

En revanche, le périmètre d'action de la DAE ne couvre pas les achats de défense et de sécurité, ni les achats du secteur hospitalier – qui relèvent du programme Performance Hospitalière pour des Achats Responsables (PHARE) de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) –, ni les achats de la sécurité sociale et de l'assurance maladie, ni les achats des bailleurs sociaux, ni enfin ceux des collectivités territoriales. Cette précision est importante dans la mesure où mon collègue Edward Jossa travaille, quant à lui, pour la sphère publique au sens large.

La DAE a un double rôle, à la fois stratégique et opérationnel. Le but est de définir des stratégies d'achat grâce à des acheteurs experts, qui interviennent dans une grande variété de secteurs : les fournitures générales, l'entretien des bâtiments, les travaux, l'énergie, les déplacements, l'informatique, les prestations intellectuelles dont le conseil... La DAE intervient aussi dans le portage de la procédure d'achat interministériel, aux niveaux national et régional. Il y a des segments d'achat dont nous nous occupons complètement et d'autres qui sont délégués à des plateformes régionales sous l'autorité hiérarchique du préfet de région et sous notre autorité fonctionnelle afin de permettre aux PME d'accéder à nos marchés. Nous pouvons également déléguer le portage d'un marché interministériel à un ministère ou à l'UGAP. Pour tout ce qui ne fait pas l'objet d'un marché interministériel, les ministères peuvent lancer leurs marchés librement ou recourir à l'UGAP. D'une manière générale, l'idée est « d'interministérialiser » au maximum.

La DAE a également un rôle de conseil achat et d'appui aux services acheteurs de l'État, notamment sur les méthodologies d'achat et sur la professionnalisation et la formation des acheteurs. Nous disposons d'un pôle dédié aux achats responsables, qui anime un réseau de référents dans les ministères et dans les établissements publics. Nous avons aussi un pôle dont l'objectif est d'acheter des innovations. Nous mettons à disposition un outil unique, le Système d'information achat (SIA) de l'État, qui utilise le serveur Apache, à l'exception du ministère des armées qui dispose de son propre outil.

La DAE mesure les résultats sur plusieurs objectifs fixés par le Gouvernement : la facilitation de l'accès des PME à nos marchés, qui est d'ailleurs en progression, l'objectif écologique et social, qui consiste à intégrer un maximum de considérations environnementales et sociales en faveur des publics éloignés de l'emploi ou des personnes en situation de handicap, l'objectif d'économie et, enfin, de promotion d'achats innovants utiles à l'État.

Les besoins en nature et en volume sont définis par les ministères et les établissements publics, qui en informent la DAE dans le cadre de groupes de travail pilotés par des acheteurs experts. La DAE intègre les besoins dans des cahiers des charges qu'elle construit pour les consultations de marchés interministériels, en visant la plus large standardisation possible. Les ministères et les établissements publics sont responsables de leur politique de consommation et d'utilisation des marchés et du choix d'opportunité du recours, ou pas, à des conseils extérieurs plutôt qu'à des expertises internes ou à des inspections pour disposer d'un appui technique sur un projet particulier.

Cette répartition des rôles s'applique à l'ensemble des natures d'achats dans le périmètre de la DAE, parmi lesquels les prestations de conseil.

Lorsque la DAE considère qu'il faut mutualiser les achats au niveau interministériel, elle peut décider, soit de conduire elle-même la procédure d'achat, soit d'en confier la conduite à un ministère ou à un autre service interministériel, comme la direction de l'immobilier de l'État (DIE), la direction interministérielle du numérique (DINUM) ou encore la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), soit enfin à l'UGAP, notamment pour les marchés de véhicules. En pratique, la plupart des établissements publics de l'État viennent se greffer à nos marchés.

La DAE a une relation partenariale avec l'UGAP, qui est son plus gros fournisseur. Dès lors que l'on s'interroge sur la stratégie d'achat interministériel, on s'interroge aussi sur le choix du meilleur vecteur pour porter cette stratégie, soit nous-mêmes lorsque nous avons la compétence et le temps, soit en la délégant à des plateformes régionales ou à l'UGAP. Ce dernier couvre la sphère publique et para-publique, dont les collectivités territoriales et le secteur hospitalier.

M. Edward Jossa, président-directeur général de l'UGAP. – L'intervention des cabinets de conseil dans l'activité des gouvernements n'est pas récente.

C'est un mode d'action traditionnel dans de nombreux pays anglo-saxons, qui s'est développé à l'époque du « *new public management* » dans les années 1970. Il a été promu par les organisations internationales, notamment par la Banque mondiale et le FMI. Le paroxysme a été atteint lors de la chute du mur de Berlin, où il y a eu une ruée sur les consultants de l'Europe de l'Est dans les gouvernements de l'époque. Ils ont d'ailleurs contribué à écrire l'histoire de cette région avec l'appui de la Commission européenne, notamment pour l'entrée de ces pays dans l'Union européenne.

La France a été un peu en décalage par rapport à ce mouvement, ce qui n'a pas été sans incidence sur la qualité des missions : à l'époque, les cabinets de conseil étaient plus nourris de l'expérience issue des pays en voie de développement que de notre propre pays.

En France, le développement du conseil est intimement lié à la transformation numérique et informatique des administrations dans les années 90, avec l'apparition de grands programmes informatiques publics dans un contexte où les directions informatiques des ministères étaient sous-dimensionnées. C'est par ce biais que nous avons vu arriver massivement la consultance, puis c'est dans le cadre d'audits de modernisation que les prestations de conseil se sont étendues.

Avec plus de 20 ans de recul, je pense qu'il y a beaucoup d'éléments qui contribuent à l'amélioration de la qualité des prestations de conseil dont bénéficient les administrations publiques : la spécialisation accrue, la montée en compétence et en maturité des administrations et la montée en puissance de la qualité dans le recrutement des cabinets de conseil.

L'UGAP a choisi de se lancer dans le conseil car c'est sa vocation de centrale d'achat généraliste, qui dispense les administrations soumises au code de la commande publique de passer elles-mêmes leurs propres procédures. Ce n'est pas spécifique à l'UGAP, mais c'est propre à toutes les centrales d'achat, y compris pour la DAE lorsqu'elle intervient pour le compte de personnes morales autres que l'État *stricto sensu*. C'est aussi vrai pour le secteur hospitalier ou les collectivités territoriales. Nous sommes un établissement public industriel et commercial (EPIC) et nous fonctionnons comme un grossiste : il y avait un besoin que nous avons cherché à combler.

En 2012, l'UGAP a lancé son premier marché de prestations intellectuelles informatiques. Après ce succès, nous nous sommes lancés en 2016 dans le conseil en organisation puis, en 2019, nous avons allotrié ce marché en plusieurs branches : conseil en organisation, en immobilier, en stratégie et conseil financier.

Notre activité était de 26 millions d'euros dans le domaine des prestations intellectuelles en 2013, de 125 millions d'euros en 2015, de 207 millions d'euros en 2018 et de 253 millions d'euros en 2021.

L'intérêt de passer par l'UGAP est, comme pour toutes les centrales d'achat, un gain de procédure : passer un marché de conseil en direct prend six mois ; l'acheteur gagne du temps lorsqu'il achète une prestation sur étagère, à l'UGAP ou à une autre centrale d'achat.

Pour les élus, le sujet est sensible car il existe toujours un risque juridique, politique ou réputationnel lié au fait de gérer soi-même les procédures, notamment lorsque l'écosystème de proximité met la pression sur ces élus. C'est un élément de tranquillité pour les décideurs.

Les solutions mutualisées sont toujours plus intéressantes au niveau des prix. De même, les règles de la commande publique compliquent l'évolution des prestations : lorsqu'un besoin dépasse l'évaluation initiale, l'acheteur doit faire un avenant au marché, cette procédure étant très encadrée. C'est l'enfer. Pouvoir acheter une prestation externe au moyen d'une centrale d'achat, sans avoir à gérer toutes les autorisations d'engagement sur son propre budget, représente donc un élément de souplesse et de flexibilité.

Enfin, il n'y a aucune incompatibilité entre les prestations sur catalogue, d'une part, et l'ajustement de la prestation pour faire du sur-mesure, d'autre part.

D'autres éléments sont plus propres à l'UGAP : notre réussite s'explique aussi par l'accompagnement renforcé des entités qui font appel à nos services. Nous avons constitué une équipe de prestations intellectuelles composée de 10 chargés d'affaires, qui ont entre 10 et 15 ans d'expérience et qui sont principalement issus de sociétés de services informatiques ou d'entreprises de services du numérique (ESN).

Comme nous sommes un établissement public industriel et commercial (EPIC), tous nos agents sont de droit privé. Leur mission consiste à la fois dans l'accompagnement du réseau pour détecter les opportunités, la mise en relation du client avec un titulaire des prestations, la participation à la qualification des besoins, la vérification de la prestation en fonction de la nature et de la complexité de la demande, le bon déroulement des prestations, la tenue des réunions intermédiaires, le respect des règles de bonne fin de la mission, la bonne remise des livrables, la validation du service fait et, éventuellement, le rôle de médiateur en cas de litige. C'est extrêmement rare dans le domaine du conseil, même si cela peut arriver dans le domaine des prestations intellectuelles informatiques.

En 2020, le volume de notre activité s'élevait à 203 millions d'euros sur le conseil en système d'information et à 51 millions d'euros sur le conseil en stratégie, en organisation, en immobilier et en finances. 80 % de l'activité porte sur des prestations informatiques.

M. Arnaud Bazin, président. – Avant de redonner la parole à M. Grévoul pour compléter son propos liminaire, je souhaiterais que vous nous précisiez les notions de

prestations informatiques et de conseil en informatique. Faites-vous la distinction entre l'investissement, comme pour l'achat d'un logiciel, et le conseil, qui est considéré comme une dépense de fonctionnement ?

M. Edward Jossa. – Dans les 203 millions de prestations informatiques, il y a des prestations de conseil en système d'information, la conception d'une réorganisation informatique, l'assistance à maîtrise d'ouvrage informatique, l'assistance à maîtrise d'œuvre, les prestations de sécurité, l'assistance à la dématérialisation, l'intelligence de la donnée et l'informatique décisionnelle. Nous avons spécialisé nos marchés en fonction des besoins.

En ce qui concerne l'UGAP, nous avons une activité industrielle et commerciale. C'est du chiffre d'affaires de notre point de vue. Du côté du client, les dépenses peuvent entrer, en fonction de ses règles budgétaires, soit en section de fonctionnement, soit en section d'investissement.

M. Arnaud Bazin, président. – Vous pourrez nous détailler tous ces éléments dans vos observations écrites.

M. Michel Grévoul. – Je vais vous présenter les principaux marchés de conseil, dont certains sont portés par l'UGAP.

Il y a le conseil en organisation, stratégie et transformation publique, porté par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

Le conseil en informatique constitue la majeure partie des commandes, avec un accord-cadre interministériel de prestations d'assistance à maîtrise d'œuvre sur l'exploitation et l'intégration d'applications et de sites web et un accord-cadre de prestations à maîtrise d'ouvrage en cours de renouvellement. Nous avons aussi un accord-cadre de valorisation de la donnée, « data science », porté par le ministère de l'intérieur. Nous avons un accord-cadre de conseil d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de tierce recette applicative (TRA), que nous portons. Nous avons aussi un accord-cadre relatif à la cotation des points de fonction dans les projets d'ingénierie informatique, délégué au ministère de l'Agriculture. Nous avons enfin un accord-cadre interministériel de conseil d'expertise et d'audit en sécurité des systèmes d'information. Ce sont nos principaux accords-cadres pour des prestations intellectuelles liées à l'informatique.

Les ministères qui utilisent nos accords-cadres peuvent y déroger de droit sur les projets soumis à l'article 3 du décret de la DINUM, à savoir les grands projets informatiques dont le coût est supérieur à 9 millions d'euros, avec un avis favorable de la DINUM.

Dans les autres catégories de conseil, nous trouvons le conseil juridique, le conseil en ressources humaines – porté par la DAE –, le conseil en immobilier pour l'optimisation des baux de l'État et le conseil en achat.

Pour le conseil en communication, l'accord-cadre est porté par le service d'information du Gouvernement (SIG), au bénéfice de l'ensemble des ministères.

Enfin, pour le conseil en formation, nous recourons largement à l'offre de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), qui dépend de Bercy. Cette offre est complétée par des marchés passés par les ministères.

Voici le panorama des marchés mis à disposition.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Il est difficile de s'y retrouver dans tous ces méandres...

Je tiens à préciser d'emblée, comme je l'ai dit à plusieurs reprises, que nous ne sommes pas des procureurs. Nous cherchons à comprendre les mécanismes et les raisons expliquant le recours par les pouvoirs publics aux cabinets de conseil privés. Il s'agit, d'une part, de l'utilisation d'argent public et, d'autre part, du respect de notre souveraineté nationale.

J'aimerais connaître le nombre d'accords-cadres et de marchés passés par vos soins. Qu'est-ce que cela représente ? Pour quels montants ?

Le recours aux cabinets privés ne date pas de la chute du mur de Berlin. Il s'est accentué ces dernières années et la crise sanitaire a révélé au grand public ce phénomène. C'est aussi une des raisons de la demande de création de cette commission d'enquête.

Avez-vous été sollicités pour le recours par l'État à des cabinets de conseil pour faire face à la crise sanitaire ?

Dans le fichier disponible sur le site de la DAE portant sur la programmation 2021-2024 de commandes publiques, dans la catégorie « prestations intellectuelles et formation », nous apprenons que la direction générale de l'aviation civile (DGAC) a eu recours et va renouveler un marché pour « la prise de note en réunions » pour un montant compris entre 40 000 et 200 000 euros !

Le rôle de la DAE n'est-il pas de conseiller les services de l'État, en se fondant sur un cadre de référence permettant d'atteindre des objectifs d'efficacité et d'efficience des organisations et des moyens consacrés ? Quelle est votre appréciation de la stratégie mise en œuvre dans ce marché de la DGAC ?

M. Michel Grévoul. – J'ai cité les accords-cadres, chaque ministère ayant la possibilité de passer des marchés subséquents en fonction des besoins ou des marchés à bons de commande lorsque les besoins sont moins importants.

En 2020, les chiffres sont disponibles dans le système du logiciel Chorus de la direction du budget concernant l'informatique et les télécoms, les systèmes d'information, le conseil qualité, le conseil d'urbanisation, les études sur les projets applicatifs et surtout l'expertise technique. Cela représente 457 millions d'euros. Pour les autres prestations intellectuelles et de formation, dont le conseil en stratégie, cela atteint 167 millions d'euros. Le montant total s'élève à 628 millions d'euros en 2020. 72 % de ce total est directement lié à l'informatique et aux télécoms. La DINUM est chargée de définir la stratégie de l'État en matière de numérique et la DAE applique cette stratégie. Il en est de même pour la communication avec le service d'information du Gouvernement (SIG).

Sur la décision de recourir à un cabinet de conseil pour des expertises, la DAE qui est une petite équipe de 80 personnes, ne porte pas d'appréciation sur l'opportunité ou pas de la décision d'un ministère d'utiliser une prestation de conseil ou de réaliser cela en interne, s'il en a la capacité.

Il y a une piste d'évolution intéressante : sur les achats, la DAE a mis en place un réseau social professionnel où tous les acheteurs de l'État peuvent échanger et partager leurs

retours d'expérience. Nous souhaitons développer ces « *task forces* » ou groupes d'experts répartis dans différents ministères et sur différents sujets.

M. Sébastien Meurant. – Peut-on trouver un montant consolidé de tous les achats de conseil de l'État ? Y compris les directions régionales et les ministères ?

M. Michel Grévoul. – 628 millions d'euros.

M. Sébastien Meurant. – Comment référez-vous vos prestataires ? Avez-vous des critères de référencement d'entreprises nationales en matière de cybersécurité et de traitement de la donnée, notamment pour les données de santé ?

M. Michel Grévoul. – J'associe mon collègue de l'UGAP à ma réponse car nous avons co-porté le marché du *cloud* du cercle 3 sur les données non sensibles, sachant que les données du cercle 1 sont classifiées sensibles.

Chaque ministère gère ses données de cercle 1 et les traitent lui-même. Nous n'intervenons pas dans les domaines qui touchent à la défense et à la sécurité. Seules des entreprises habilitées « secret défense » peuvent intervenir. Il n'y a pas de risque à ce niveau.

M. Arnaud Bazin, président. – Sur cette question de sécurité, la rapporteure vous a posé la question de souveraineté. Lorsque vous passez vos marchés, comment maîtrisez-vous les risques sur la divulgation d'informations confidentielles aux consultants ? Est-ce que vous le prenez en compte lors de la rédaction des pièces de marché ?

Sur un autre sujet, quel est le nombre de cabinets qui peuvent intervenir en matière de stratégie ? Au moins un ordre de grandeur...

M. Edward Jossa. – Nos marchés sont des appels d'offres soumis au code de la commande publique. Les entreprises sont toutes traitées de la même façon. Nous appliquons le droit communautaire : on ne peut pas discriminer les entreprises en fonction de leur nationalité lorsqu'elles font partie des pays membres de l'accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les marchés publics. Les entreprises qui répondent aux appels d'offres sont dans leur grande majorité des sociétés françaises ou des filiales françaises de sociétés étrangères.

S'agissant de la protection des données, le *règlement général sur la protection des données* (RGPD) s'applique à nous même, sous le contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Nous avons un délégué à la protection des données et des contrôles croisés.

Dans les marchés de l'UGAP, il y a un certain nombre de règles destinées à sécuriser les prestations : nous avons un code de déontologie interne ; les prestataires doivent en prendre connaissance et le respecter. Nous avons des règles sur la non-embauche pour protéger les consultants – car il y a une certaine tendance chez les clients publics à débaucher les consultants –, des clauses d'impartialité et des clauses de propriété intellectuelle qui précisent que les travaux sont la propriété exclusive du bénéficiaire.

Cela ne veut pas dire pour autant que les sociétés de conseil ne capitalisent pas les données collectées. C'est normal d'une certaine manière. Les cabinets ont une capacité inégale à s'enrichir des travaux issus de leurs missions, ce qui augmente leur performance sur les missions suivantes. Dans l'exemple du secteur des études de marché, les cabinets de

conseil disposent de bases de données considérables qu'ils utilisent en général à des fins commerciales. Mais, juridiquement, ils ne peuvent pas utiliser telles quelles les données qui sont la propriété des clients.

Enfin, toutes les dispositions sur les conflits d'intérêts reposent sur un dispositif déclaratif, de part et d'autre, chez nous comme chez les entités clientes.

M. Michel Grévoul. – Dans les marchés, nous mettons des clauses strictes sur le respect du RGPD. Nous demandons parfois une labélisation sur certains marchés, notamment la labélisation SecNumCloud, qui garantit la notion de souveraineté sur des marchés sensibles.

Nous inscrivons aussi des clauses liées aux conflits d'intérêts et à la déontologie pour les entreprises qui postulent. La DAE a une charte de déontologie que nous vous transmettrons. Nos acheteurs sont soumis à cette charte spécifique sur les achats mais aussi à la charte de déontologie du ministère des finances, auquel nous sommes rattachés. Nous sommes tous sensibilisés à ce sujet.

Sur la capitalisation des livrables, qui fait partie des techniques utilisées par les cabinets de conseil pour améliorer leurs offres, ils recyclent des travaux déjà effectués et font bénéficier à l'administration d'informations déjà collectées.

Nous ne pouvons pas éviter que les cabinets de conseil capitalisent sur des travaux déjà effectués. En revanche, la DITP pourrait avoir un service qui centralise tous les livrables qui appartiennent à l'État, sans données confidentielles et nous donner accès à cette banque de données. Mais c'est un énorme travail ! Il ne suffit pas de stocker des livrables dans un ordinateur. Il faut être capable d'extraire les données importantes.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Avons-nous les ressources humaines pour le faire ?

M. Michel Grévoul. – Actuellement, pas du tout ! À ma connaissance, nous n'avons pas les ressources pour avoir cette cellule de traitement des données.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Et dans l'absolu ?

M. Michel Grévoul. – Oui, dans l'absolu je ne vois pas ce qui l'interdirait. Ce serait une manière pour l'État de capitaliser sur les livrables reçus. Mais, j'insiste, il faut aussi être capable de traiter les informations.

Je me permets de compléter car vous m'avez posé une question sur la crise sanitaire. Je ne veux pas botter en touche mais la DAE n'a pas du tout été consultée par rapport au recours aux cabinets de conseil sur ce sujet. Cela relevait uniquement du ministère de la santé. Nous sommes simplement intervenus sur des achats de masques textiles.

M. Arnaud Bazin, président. – Et qu'en est-il de l'UGAP ? Est-elle intervenue pendant la crise sanitaire ?

M. Edward Jossa. – Comme je vous l'avais dit, nous avons du mal à identifier les missions propres à la crise sanitaire.

En 2020, la progression du secteur « conseil » de l'UGAP était de 8 %. Dans cet ensemble, il est difficile de savoir exactement ce qui est lié à la crise sanitaire ou pas. Nous avons tout de même identifié quelques missions qui semblent concerner les conséquences de cette crise. Je peux par exemple citer une expertise de conseil commandée par le ministère du travail sur le renforcement de la lutte contre la fraude dans le domaine de l'activité partielle, un sujet sur lequel il y a eu une vraie problématique. Une caisse de sécurité sociale et un ministère ont souhaité être accompagnés dans leurs plans de continuité d'activité, ce qui relève plutôt du conseil en organisation. Une mission a aussi été demandée sur le pilotage et l'amélioration du dispositif « tester-alerter-protéger ». Enfin, une mission commandée par le ministère du travail a consisté à repérer les publics qui ont pu être laissés de côté dans le contexte de la crise sanitaire.

M. Arnaud Bazin, président. – Pourriez-vous préciser le contenu de cette dernière mission ?

M. Edward Jossa. – Il s'agissait de mobiliser les publics « invisibles » du numérique.

M. Jérôme Bascher. – La direction des achats de l'État et l'UGAP disposent principalement d'accords-cadres. Les prestations sont proposées sur étagère : on vient les prendre mais qui évalue ensuite le service fait ? Vous organisez l'appel d'offres en vous appuyant sur des personnels spécialisés, très bien. Mais, après, qui fait l'évaluation, notamment dans les ministères ? Que se passe-t-il si le livrable ne convient pas ?

Dans mes fonctions antérieures, j'ai refusé de payer un très grand cabinet de conseil parce que le livrable était un « copier-coller » d'un rapport ministériel, rendu avec retard. Mais que se serait-il passé si personne n'avait regardé ? Si, par malheur, je n'avais pas lu ce rapport ?

Procédez-vous à un référencement des livrables ou ces derniers ne servent-ils qu'à enrichir les uns ou les autres ? Ce n'est peut-être pas forcément un *learning by doing...*

M. Edward Jossa. – Il y a deux sujets. Il y a le service fait *stricto sensu* et puis l'évaluation. Il existe une règle en comptabilité publique : on ne paie que sur la base d'un constat de service fait. Quand la mission se termine, il y a une réunion de terme puis, à la suite de cette réunion, un constat de service fait.

M. Jérôme Bascher. – L'UGAP est-elle associée à cette réunion de conclusion ?

M. Edward Jossa. – Non, pas pour le service fait, qui dépend uniquement de l'entité cliente. Mais nous participons à la réunion de clôture.

Nous faisons un questionnaire d'évaluation pour voir si le client est satisfait ou non. Nous avons un taux de réponse de 68 % sur ce questionnaire et le taux de satisfaction reste assez élevé : il est supérieur à 90 %.

M. Michel Grévoul. – Nous essayons de sensibiliser fortement les ministères au suivi des prestations des cabinets de conseil. C'est d'ailleurs valable pour les prestations intellectuelles comme pour tous les autres achats. Nous demandons par exemple aux acheteurs de faire des bilans partiels en cours d'exécution, de ne pas attendre le livrable final.

Ce pilotage du prestataire doit être réalisé au fil de l'eau : il ne faut pas attendre le livrable pour savoir si le travail est bien fait ou pas. Et, au moment du livrable, le service fait doit être lié à l'adéquation entre ce qui a été demandé et ce qui est fourni. La dimension de qualité des livrables est importante dans ce cadre-là.

Pour les prestations de conseil, que ce soit en informatique ou autre, chaque entité doit donner une grande importance à la gouvernance et au pilotage. Évidemment, vous nous dites : « vous faites un accord-cadre et puis les administrations se débrouillent ensuite ». Mais les ministères sont heureux que nous disposions d'un accord-cadre et que nous ayons sélectionné des prestataires. La définition précise de leurs besoins et le suivi de la prestation relèvent de leur responsabilité. Ils élaborent d'ailleurs les cahiers des charges des marchés subséquents et il est important qu'ils aient ce suivi.

M. Jérôme Bascher. – S'agissant de la procédure applicable, le ministère qui fait appel à la DAE ou à l'UGAP se dit : « je sécurise la méthode car je respecte le code de la commande publique ». Mais il y a une différence avec un ministère qui passerait son propre marché : vous constituez un « tuyau » sur le plan procédural mais vous n'êtes pas associés à l'évaluation des prestations.

Ai-je tort ? Je veux bien l'admettre mais je crains que non ! Je crains que celui qui passe sa commande, par exemple pour un système d'information, vous confie la passation du marché mais que son degré de satisfaction ne vous importe pas. Le livrable est rendu et vous ne savez pas si l'entreprise retenue donne satisfaction. Et que ferez-vous si elle ne donne pas satisfaction ? Allez-vous la sortir de votre référencement ?

M. Edward Jossa. – C'est pour cela que nous faisons des réunions de suivi.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Mais que faites-vous de l'évaluation de la prestation ? Si elle est bonne ?

M. Edward Jossa. – Notre mission s'arrête là.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Et si elle n'est pas bonne ?

M. Edward Jossa. – Si elle n'est pas bonne, nous en tirons les conséquences sur le prochain marché.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Et pour quelles conséquences ?

M. Edward Jossa. – Je précise un point : à l'UGAP, l'équipe qui suit le marché sait globalement si la prestation s'est bien passée ou non.

Qu'en tirons-nous comme conséquence ? D'abord nous faisons des retours aux cabinets de conseil. Ce sont généralement de grands cabinets et nous ne travaillons qu'avec un seul titulaire par marché. Dans l'exemple du conseil en finances, c'est le cabinet Deloitte qui réalise les commandes de l'État, les collectivités territoriales et des hôpitaux.

Si nous avons des mauvais retours, nous avons des réunions stratégiques où l'on dit : « sur cette prestation là, ça ne s'est pas bien passé ». Comme les cabinets de conseil ont beaucoup d'activités avec nous, nous discutons de ces retours et nous demandons pourquoi le marché n'a pas fonctionné. Il y a donc un vrai suivi qualité.

L'équipe de l'UGAP qui passe les marchés ne les suit pas. C'est une autre équipe qui s'en charge. Nous avons une forme d'étanchéité entre ces deux séquences. Mais, quand nous passons le marché, l'équipe « prestations » participe à la notation de la qualité du service.

Nous essayons de nourrir l'offre de ces retours d'expérience, quitte à devoir préciser deux ou trois choses dans les cahiers des charges. Nous essayons d'améliorer la mise en concurrence pour « le coup d'après » car ces marchés s'étendent sur quatre années.

La principale question concerne l'administration qui a commandé le rapport au cabinet de conseil : comment l'exploite-t-elle ensuite ?

Je peux prendre l'exemple de l'UGAP : en tant que chef d'établissement, je fais assez régulièrement appel à nos marchés de conseil. Je peux donner quelques exemples car je peux parler en opportunité. Nous avons fait un audit de certification de nos comptes, pour répondre aux demandes de la Cour des comptes. Cela a abouti à une modification d'un certain nombre de provisions et nous en avons bien sûr tiré les conséquences.

Nous avons aussi fait appel à McKinsey, qui est notre titulaire pour le conseil en stratégie, conjointement avec Eurogroupe, car nous avions un enjeu de développement de la vente en ligne : je voulais savoir quels étaient les secteurs menacés par la concurrence des GAFA. Les cabinets nous ont fait une étude qui montrait très précisément les secteurs où l'UGAP risquait d'être en difficulté. Nous avons donc mis en place une stratégie spécifique pour continuer à être présents sur le marché.

Nous avons également fait appel à notre titulaire pour la stratégie immobilière de l'UGAP, qui est aujourd'hui un enjeu très complexe. Nous tirerons prochainement les conséquences de ses travaux.

M. Franck Montaugé. – M. Jossa a dit que passer par un tiers extérieur pouvait être facilitant pour un élu, notamment vis-à-vis de son écosystème.

Je souhaiterais vous demander, dans le cadre de la commission d'enquête qui est la nôtre, avec une libre expression de votre part si possible, quelle est la part de responsabilité qui procède de la volonté propre d'une collectivité territoriale et celle qui revient aux cabinets de conseil, en particulier pour les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage ? Où se situe la frontière entre la volonté de l'élu et la proposition des cabinets ? Quelles propositions peuvent procéder d'une mode ou de concepts qui, à un moment donné, sont d'actualité et, le temps passant, le sont un peu moins ?

M. Edward Jossa. – Pardon mais je n'ai pas compris la question.

M. Franck Montaugé. – La question que je pose renvoie à la manière, pas forcément systématique, avec laquelle les cabinets de conseil imposent à un donneur d'ordre telle ou telle solution, parfois en tenant peu compte de son souhait et du contexte qui est le sien.

M. Arnaud Bazin, président. – Cher collègue, vous avez évoqué tout à l'heure la volonté de l'élu local. Or, notre commission d'enquête porte sur les relations entre l'État et les cabinets de conseil. Cela dit, votre question peut aussi concerner l'État.

M. Franck Montaugé. – Elle concerne l'État mais aussi les collectivités territoriales.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Les collectivités territoriales ne font pas partie du périmètre de notre commission d'enquête.

M. Franck Montaugé. – Alors je retire la question. Mais M. Jossa n'a-t-il pas parlé d'élus dans son introduction ?

M. Arnaud Bazin, président. – À cette remarque près, nous examinons les commandes de l'État, non celles des collectivités territoriales. La question de notre collègue porte sur les interférences qui peuvent exister entre celui qui commande la prestation – quel est son degré de liberté ? – et les cabinets de conseil.

M. Edward Jossa. – D'une manière générale, personne n'est obligé de passer par l'UGAP. Ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays, qui ont une vision plus volontariste des centrales d'achats.

En France, nous avons un nombre considérable de personnes soumises au droit de la commande publique, dont l'État. Il y a un principe de liberté : vous pouvez toujours lancer votre propre procédure, faire le choix d'une structure de mutualisation ou d'un groupement de commande. L'UGAP intervient dans le cadre qui lui est assigné par la direction des achats de l'État. Il existe également les centrales d'achats des collectivités territoriales et les centrales d'achat hospitalières.

La liberté de choix de l'acheteur public dépend de sa position. Le fait de passer par une structure mutualisée libère l'ordonnateur, qui ne porte pas lui-même la responsabilité du choix du prestataire.

M. Arnaud Bazin, président. – Quel est le rôle du prestataire retenu par l'UGAP pour le conseil en matière immobilière ? Cette prestation n'est-elle pas redondante avec le rôle de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) ?

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Disposez-vous d'une grille indicative pour le coût horaire des prestations de conseil, afin de juger de leur caractère raisonnable ou non ?

M. Edward Jossa. – Sur la première question et l'articulation avec la direction de l'immobilier de l'État, l'UGAP est un établissement public industriel et commercial (EPIC) et passe des marchés sous sa responsabilité pour l'ensemble de ses clients : État, collectivités territoriales et hôpitaux. Nous montons les prestations puis chacun « tire » dessus en fonction des règles qui sont les siennes.

S'agissant de l'État, les ministères sont effectivement tenus de respecter les consignes de la DAE et de la DIE. Normalement, nous n'intervenons que si la DIE nous le demande. Ceci dit, notre offre est un peu plus large et un peu plus complète que celle de la DIE.

M. Arnaud Bazin, président. – Existe-t-il un filtre de la DIE ?

M. Edward Jossa. – Nous intervenons parfois à la demande de la DIE.

M. Arnaud Bazin, président. – Je reformule ma question : existe-t-il un filtre systématique de la DIE lorsque l'État commande une prestation de conseil en immobilier ?

M. Edward Jossa. – Pour les ministères.

M. Arnaud Bazin, président. – Et pas pour les agences ?

M. Edward Jossa. – Pour les établissements publics, il y a un peu plus de liberté et de marge de manœuvre.

M. Jérôme Bascher. – J'essaie de comprendre. J'entends que l'UGAP n'a qu'un seul attributaire par lot, par exemple McKinsey.

Quelle est la procédure retenue par la DAE ? Avez-vous des cabinets « pré-référencés » ? Les cabinets en stratégie passent voir les directions de tous les ministères, voire tous les cabinets ministériels, pour leur dire : « vous n'auriez pas une mission à nous confier ? ». Cela vous échappe-t-il complètement ?

M. Michel Grévoul. – Nous n'avons pas les moyens de vérifier ce que font directement les cabinets ministériels avec les cabinets de conseil. Ce n'est pas notre métier et nous ne nous prononçons pas en opportunité.

Par contre, nous sommes là pour rappeler aux ministères qu'ils doivent utiliser l'accord-cadre interministériel lorsqu'il existe. Nous le rappelons aux ministères, aux secrétariats généraux des ministères et aux responsables de programme.

Nos accords-cadres interministériels référencent de nombreuses entreprises, pas uniquement les grands cabinets que vous citiez tout à l'heure. Nous avons de plus en plus de groupements d'entreprises qui répondent à nos marchés et qui peuvent inclure des PME de conseil.

Cependant, les ministères peuvent lancer leurs propres marchés lorsqu'ils ont des besoins très spécifiques, qui ne peuvent pas être couverts par un accord-cadre existant.

Nos accords-cadres présentent l'avantage de donner accès à des prestataires qui peuvent être mobilisés assez rapidement en fonction des besoins. Mais cela ne dispense absolument pas les ministères de s'interroger sur l'opportunité du recours à une prestation de conseil. Au minimum, il leur est demandé de s'assurer qu'ils ne disposent pas des compétences nécessaires en interne.

Concernant la grille tarifaire, la plupart des prestations de conseil sont rémunérées au forfait et aux résultats. On ne se lance pas dans un marchandage sur les tarifs : ce sont des bordereaux de prix avec des prestations forfaitaires. Chaque cabinet de conseil mobilise le nombre de consultants qu'il souhaite mais il est jugé sur ses résultats. Si nous connaissons les tarifs moyens des consultants en fonction de leur ancienneté, la plupart des prestations sont au forfait.

M. Edward Jossa. – Il faut absolument éviter les prix à la journée : c'est presque illégal, c'est du marchandage ! Pour l'UGAP, nous travaillons avec des unités d'œuvre. Une unité d'œuvre représente des compétences prédéfinies, un livrable et un délai. Nous avons des unités d'œuvre dans chacun de nos marchés, qui sont classées entre « très

simple », « simple », « moyen » et « complexe », en fonction de la difficulté du travail demandé.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Quels sont les tarifs correspondants ?

M. Edward Jossa. – Si je prends l'exemple d'un projet en stratégie de restructuration, les tarifs sont de 1 864 euros hors taxe pour une unité d'œuvre « très simple », 3 821 euros pour « simple », 11 984 euros pour « moyen » et 23 114 euros pour « complexe ». Ces prix résultent directement des réponses à nos appels d'offres. Les discussions avec les cabinets de conseil portent sur le degré de complexité des unités d'œuvre. Nous vérifions la qualification de la difficulté de la prestation. Le nombre d'unités est également justifié. Si la mission se déroule dans de bonnes conditions, nous payons le forfait, sans compter les heures de travail effectives.

M. Jérôme Bascher. – Passez-vous par les services d'intelligence économique de l'État lorsque vous lancez vos marchés ? Face aux différentes influences, êtes-vous suffisamment protégés par la loi « Sapin II » de 2016 ?

M. Edward Jossa. – Cela dépend des secteurs. Pour la sécurité des systèmes d'information, le cahier des charges prévoit une certification de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

En tant qu'établissement public industriel et commercial (EPIC), l'UGAP est elle-même soumise aux règles applicables aux représentants d'intérêts.

Nous assumons d'avoir une mission commerciale, qui fait partie de notre statut. Notre activité commerciale ou celle de nos fournisseurs est d'ailleurs légitime, dès lors qu'elle respecte quelques règles de transparence et de déontologie.

M. Michel Grévoul. – À la direction des achats de l'État, nous fonctionnons également en unités d'œuvre, avec différents degrés de prestations au sein de ces unités. Il s'agit du même système. Plusieurs types de consultants peuvent intervenir. Si vous le souhaitez, mon adjoint, qui est un ancien consultant, peut vous donner plus de détails sur la procédure applicable.

M. Arnaud Bazin, président. – Dans vos accords-cadres, disposez-vous, comme l'UGAP, d'un seul attributaire par lot ou, au contraire, de plusieurs attributaires, avec un système de « tourniquet » ?

M. Michel Grévoul. – La plupart de nos marchés sont multi-attributaires mais nous avons plusieurs systèmes d'attribution. Cela peut être le « tourniquet », comme vous le disiez : la procédure est prévue pour que toutes les entreprises référencées puissent travailler et nous regardons le chiffre d'affaires dégagé par chaque entreprise pour essayer d'équilibrer. Nous avons également des systèmes en « cascade ».

M. Edward Jossa. – À l'UGAP, nous disposons d'un titulaire de premier rang, qui a remporté le marché. S'il ne peut pas réaliser la mission, nous faisons appel au titulaire de substitution. Il s'agit d'un dispositif de multi-attribution à la défaillance.

Dans l'exemple du conseil en stratégie, nous avons un groupement formé par McKinsey et d'Eurogroupe, qui sont conjointement titulaires du marché. Nous tenons

beaucoup à ce dispositif car nous souhaitons avoir un levier sur le titulaire et lui fixer des objectifs.

L'UGAP est coresponsable de la prestation : nous l'achetons puis nous la revendons à nos clients. Il y a une forme de responsabilité liée, qui est très forte. Nous devons disposer de leviers sur nos titulaires et sur nos partenaires.

M. Stéphane Morin, adjoint au directeur des achats de l'État et directeur de projet du plan achat de l'État. – Pour avoir travaillé 20 ou 25 ans dans le conseil avant de rejoindre la DAE il y a 6 ans, je vous confirme que la facturation en « jours-hommes » est révolue depuis longtemps.

Il peut rester quelques prestations au tarif horaire, notamment chez les avocats, mais dans les cabinets de conseil, que ce soit du conseil en stratégie, en organisation ou en systèmes d'information, il y a très longtemps que l'ensemble des prestations est forfaitisé par l'ensemble des clients, que ce soit dans le secteur public ou privé.

Ce qui intéresse le client, c'est un résultat, un audit, un diagnostic ou encore un benchmark extérieur. Aucune raison de facturer 100 jours ou 1 000 jours de consultants si le résultat n'est pas là. De fait, la DAE demande un résultat et, si le résultat n'est pas là, nous prononçons des réfactions et des pénalités de retard, ce qui est classique dans les marchés de l'État et ce que nous savons mettre en œuvre.

Pour faire le parallèle avec le plan achat qui est en cours, nous avons une phase de conception d'un portefeuille d'achats menée au sein de l'État, qui comprend notamment des ateliers, des livrables, du benchmark extérieur ou encore la consultation des agents. C'est un prix forfaitaire unique.

Évidemment, on analyse les offres des candidats, on leur demande de nous donner une idée des équipes qu'ils prévoient de mobiliser. S'ils nous disent : « je fais tout cela avec un seul consultant », cela ne marche pas. S'ils nous disent : « je fais avec 100 consultants », cela ne marche pas non plus car la prestation est diluée. Nous avons de l'expérience en la matière.

Des acheteurs experts peuvent aider dans le dialogue avec les ministères prescripteurs pour estimer le bon dimensionnement du dispositif de conseil. Mais, au final, si les cabinets nous disent : « je mets 10 consultants » mais qu'ils en mobilisent en réalité 5 ou 15, la prestation est rémunérée au forfait. Nous ne regardons pas dans le détail le nombre de jours et nous n'avons pas de « tarif jour ».

À l'inverse, les cabinets de conseil pointent le nombre de jours : ils ont des fiches à remplir pour optimiser leur marge. Du côté des cabinets, on essaie de faire le plus avec le moins de jours possible. Les journées sont longues mais l'inspection du travail n'est pas là et cela marche comme ça.

M. Arnaud Bazin, président. – Quel est votre sentiment sur les prestations gratuites dites « *pro bono* » ? Plus particulièrement du côté de la direction des achats de l'État : ce type de prestations soulève-t-il des difficultés dans les rapports avec les cabinets de conseil ?

M. Michel Grévoul. – Je pense qu'il n'y a pas beaucoup de prestations *pro bono*. Elles ont pu exister, notamment au moment de la crise sanitaire, lorsque des cabinets de conseil ont proposé leur aide.

En matière déontologique, il est important de bien vérifier au moment du lancement du marché que le cabinet qui a fait une prestation *pro bono* ne bénéficie pas d'un avantage sur la ligne de départ par rapport à ses concurrents. Cette responsabilité relève de l'acheteur, dans cette capacité à faire abstraction. En théorie, une prestation *pro bono* doit être désintéressée.

Je crois que notre charte de déontologie confirme que l'acheteur doit faire abstraction de ce genre d'opérations : les marchés publics étant conclus à titre onéreux, l'analyse des offres doit être réalisée sans prendre en compte ces prestations *pro bono*.

M. Arnaud Bazin, président. – Nous vous remercions pour cette audition.

Nous vous demanderons probablement de nous transmettre certains documents pour nourrir notre rapport.

La réunion est close à 18 h 10.

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

Mercredi 15 décembre 2021

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Recours aux cabinets de conseil pendant la crise sanitaire (le point de vue de l'administration) – Audition de Mmes Geneviève Chêne, directrice générale de Santé publique France, et Amélie Verdier, directrice générale de l'agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France

M. Arnaud Bazin, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux avec une audition conjointe de Mme Geneviève Chêne, directrice générale de Santé publique France, et Mme Amélie Verdier, directrice générale de l'agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France.

Nous avions également convoqué M. Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP), qui n'était toutefois pas disponible. Sa présence devant notre commission d'enquête est confirmée pour le 26 janvier prochain.

Au plus fort de la crise sanitaire, la passation de contrats avec des cabinets de conseil a pu susciter une certaine émotion dans l'opinion publique : acheminement des masques et des tests, création de fichiers de gestion de l'épidémie, politique vaccinale... Les cabinets de conseil sont intervenus sur des pans entiers de la crise.

La facture s'élève à au moins 25 millions d'euros, sans compter les prestations *pro bono* que des cabinets de conseil ont réalisées à titre gratuit, mais peut-être dans l'attente d'un « retour » de la part de l'administration.

Quel a été le rôle exact des cabinets de conseil dans la gestion de la crise sanitaire ?

Pourquoi notre administration a-t-elle dû s'appuyer sur des cabinets extérieurs pour remplir sa mission de protection des populations ? Est-ce en raison de l'urgence de la situation ou d'un manque de ressources en interne ?

C'est sur ce point que nous souhaitons vous entendre et, plus généralement, sur le recours au conseil privé au sein de l'administration de la santé.

Un sociologue que nous avons auditionné a parlé du « paradoxe du serpent » : les cabinets de conseil inciteraient les acteurs hospitaliers à réduire leurs moyens, pour ensuite chercher de l'expertise dans ces mêmes cabinets de conseil. Ce paradoxe existe-t-il réellement ?

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site internet du Sénat.

Comme pour toutes les personnes auditionnées, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite, mesdames, à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Geneviève Chêne et Mme Amélie Verdier prêtent successivement serment.

Mme Geneviève Chêne, directrice générale de Santé publique France. – Santé publique France a été créée en 2016 pour assurer la surveillance de l'état de santé de la population, pour lancer l'alerte, pour répondre au besoin de créer un environnement favorable à la santé par la prévention et pour concevoir des stratégies de réponse de santé publique. Nos missions concernent également, pour le compte de l'État, la réponse en soutien au système de soins, y compris en situation sanitaire exceptionnelle, en mobilisant la réserve sanitaire et l'établissement pharmaceutique. Ce dernier est chargé de la constitution et de la gestion des stocks stratégiques d'État en produits et matériels de santé, comme les vaccins contre le covid-19.

Pour accomplir ses missions, Santé publique France s'appuie sur 622 agents permanents, qui représentent 579 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et sur près de 90 renforts recrutés en contrat à durée déterminée (CDD) pour la gestion de la crise sanitaire.

Sur le plan de la déontologie, nos agents enregistrent une déclaration publique d'intérêts (DPI), accessible sur Internet et mise à jour annuellement. Il est essentiel qu'une agence scientifique comme Santé publique France, qui intervient en appui des politiques publiques, dispose d'un cadre déontologique très strict. Les contrats de marché public prévoient toujours une clause relative à la déontologie, ainsi qu'une clause de confidentialité.

L'organisation de nos compétences d'expertise est optimisée en interne. En dehors des situations de crise, les crédits consacrés aux prestations de consultants s'élevaient, en 2018, à près de 720 000 euros et, en 2019, à environ 635 000 euros.

Le niveau de mobilisation de consultants reflète le caractère exceptionnel et la complexité de la gestion de cette crise sans précédent. Ces prestations d'appui et de consultance ont essentiellement concerné la logistique et les systèmes d'information, mobilisables en continu. Le montant total des prestations liées au covid-19 s'élevait à 2,8 millions d'euros en 2020 et à près de 5 millions d'euros en 2021.

Quelques chiffres clés illustrent le caractère exceptionnel de l'accomplissement de nos missions sur la période 2020-2021 : le budget annuel de l'agence est passé de moins de 200 millions d'euros en 2019 à 6,2 milliards au titre des autorisations d'engagement et 4,4 milliards au titre des crédits de paiement en 2020, puis à 6,9 milliards d'autorisations d'engagement et 5 milliards de crédits de paiement en 2021.

Sur la seule logistique vaccinale, 127 millions de doses de vaccins ont été expédiées dans les différents flux : hôpitaux, centres de vaccination, médecine de ville. Voilà un an, nous n'avions pas encore administré une seule dose ! Nous desservons 20 000 points de livraison dans les officines, les hôpitaux, les centres de vaccination. Nous détenons aujourd'hui 403 millions de matériels d'injection en stock et assurons le traitement des commandes de vaccins de plus de 87 000 professionnels de santé.

Au-delà de ces volumes inédits, la logistique de réception, de stockage et d'acheminement des vaccins a dû répondre à des contraintes également exceptionnelles : à titre d'exemple, les vaccins devaient être conservés à -80°C. Cela a nécessité de démultiplier les compétences disponibles en logistique pour définir et adapter en temps réel des circuits de distribution très complexes, notre finalité étant d'atteindre chaque point du territoire en un temps limité.

Nous avons également dû, dans des délais courts, inventer et rendre opérationnels et adaptables, pour une surveillance épidémiologique en temps réel, des systèmes d'information très complexes, tout en étant réactifs à chaque phase de l'épidémie. Les dispositifs de surveillance spécifiques mis en place se sont enrichis pour répondre aux nouvelles questions qui se présentaient.

Les systèmes d'information sont en effet le support indispensable pour les flux de données venant de multiples sources. Ces indicateurs alimentent tous les sites publics, dont TousAntiCovid. Il faut donc pouvoir s'appuyer sur des systèmes robustes et évolutifs.

En cohérence, les prestations de consultance auxquelles nous avons eu recours ont eu pour objet la réalisation de prestations d'appui opérationnel, principalement dans les domaines de la logistique, du contrôle et de l'assurance qualité pharmaceutique, ainsi qu'en gestion de projet informatique. Nous passons soit par une centrale d'achat soit par des appels d'offres et des marchés en direct.

Il s'agit de prestations opérationnelles, essentiellement dans les domaines de la logistique pharmaceutique et des systèmes d'information. Il ne s'agit donc pas de prestations ou d'interventions sur des orientations stratégiques ou la conception de politiques publiques. Ce sont toujours les équipes de Santé publique France qui sont en responsabilité, qui pilotent les activités, qui prennent les décisions. Les consultants, comme les autres renforts

contractuels, sont en appui et répondent à des commandes qui leur sont passées. Ils sont évalués de façon quotidienne.

Ces prestations nous apportent une expertise complémentaire, parfois très pointue, pour obtenir tous les éclairages techniques nécessaires dans des délais contraints, par exemple sur des aspects de modélisation logistique. Nos logisticiens analysent bien évidemment ces prestations, qui nous permettent également de démultiplier notre capacité d'intervention en période de crise, dans des délais courts.

M. Amélie Verdier, directrice de l'agence régionale de santé Île-de-France. – Je voudrais tout d'abord souligner que je ne dirige l'ARS d'Île-de-France que depuis le 9 août dernier.

Le secteur de la santé est un secteur très régulé, mais qui ne relève pas d'un monopole de l'État. La part du secteur privé, en termes économiques, est importante. Les dépenses de santé représentent environ 11 % du PIB en France, soit près de 200 milliards d'euros.

Plus que d'autres secteurs, la santé est traversée par des évolutions technologiques très rapides. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons parfois besoin d'une expertise complémentaire et approfondie.

De manière générale, indépendamment de la crise sanitaire, ce secteur a de longue date recours à des expertises complémentaires, qu'il s'agisse de conseil en organisation, d'audits comptables, etc.

L'ARS d'Île-de-France compte un peu plus de 1 100 personnes, auxquelles s'ajoute une centaine de renforts pour assurer les missions nouvelles engendrées par le contexte sanitaire comme le *contact tracing*. Nous avons fait appel à des contrats à durée déterminée, dont le volume est adaptable. Nous avons également alloué ces renforts au pilotage de la campagne de vaccination.

À aucun moment l'agence n'a recouru à des cabinets de conseil pour prendre des décisions relevant de sa compétence stricte. Les quelques prestations de conseil qui ont été réalisées concernaient des développements informatiques et des besoins ponctuels. Bien souvent, l'urgence de la réponse à apporter ne permettait pas que l'on s'appuie sur une expertise interne.

Le recours accru aux cabinets de conseil ne traduit aucune désaffection pour la fonction publique. Au sein d'une agence régionale de santé, nous disposons de profils très variés : le comité de l'agence comporte des attachés d'administration, des médecins ou encore des pharmaciens inspecteurs. Nous essayons de rassembler l'expertise la plus large possible pour remplir une mission elle-même relativement large. Quand il s'est agi de remplir de nouvelles missions, avec un contenu opérationnel très concret, plus éloigné de nos missions traditionnelles, nous avons fait appel à des renforts humains ponctuels.

Le budget principal de l'agence est d'environ 105 millions d'euros, dont 90 millions de masse salariale. C'est essentiellement un budget de fonctionnement. Sur les quatre dernières années, les achats de prestations externes s'élèvent à 250 000 euros par an dans des champs assez classiques : conseils juridiques dans des contentieux impliquant l'agence, audits, informatique et ressources humaines.

Nous avons également mis au point un outil de prévision des besoins de lits en soins critiques, dénommé STEP. Il s'agit de la principale dépense de l'agence en lien avec un conseil externe. Si cette réflexion préexistait à la crise, l'urgence a entraîné le recours à un prestataire extérieur pour un budget de 1,2 million d'euros. L'agence en a la propriété intellectuelle et peut le faire évoluer.

Nos recours aux prestations de conseil ne me semblent pas illégitimes, dès lors que le besoin est ponctuel et que l'on ne dispose pas d'une expertise suffisante en interne.

En ce qui concerne l'appui à la mise en œuvre de nos politiques, l'agence régionale de santé peut venir aider, *via* le fonds d'intervention régional (FIR), des porteurs de projets et faire appel à des consultants. Je pense, par exemple, à la conception de dispositifs d'appui à la coordination entre différents professionnels de santé. La conception même de ces appels à projets, la définition des besoins et la sélection des porteurs sont toujours réalisées directement par l'ARS.

Il a pu arriver aussi que l'agence, dans le cadre de programmes généraux de transformation, finance l'intervention de cabinets de conseil pour aider plusieurs structures à comparer leurs pratiques. Dans ce second champ, qui n'est pas le champ traditionnel de l'agence, les dépenses varient beaucoup selon les années – de plusieurs centaines de milliers d'euros à quelques millions.

Nos agents sont également soumis à déclaration publique d'intérêts.

La gestion de la crise sanitaire est venue percuter l'exercice traditionnel des missions de l'ensemble des agences sanitaires. Les ARS ont été confrontées à des missions nouvelles, notamment en matière logistique, et à des besoins humains nouveaux. Nous avons dû faire appel à des renforts, essentiellement à des personnels contractuels, mais des agents d'autres administrations, et parfois des étudiants, sont aussi venus nous prêter main-forte.

En ce qui concerne la définition stratégique de nos orientations, nous n'avons considéré ni nécessaire ni opportun de recourir à des prestataires extérieurs.

L'agence a régulièrement recours à des prestations ponctuelles à des fins d'expertise. En matière de maîtrise de la donnée et de développement d'outils numériques, l'expertise se trouve souvent dans le secteur privé.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Sur son site Internet, Santé publique France souligne sa capacité d'anticipation « afin de détecter et d'anticiper les risques sanitaires et d'apporter les éléments de décision à la puissance publique ». N'y avait-il pas matière à anticiper en ce qui concerne l'évaluation des stocks de masques au début de la crise sanitaire ? Pensez-vous que ce manque d'anticipation a conditionné le recours à des cabinets privés, notamment Citwell consulting, pour un montant de 2 294 000 euros entre le 12 mars et le 24 septembre 2020 ? Pouvez-vous nous confirmer ces montants ? Peut-on dire que les membres de ces cabinets se sont substitués à vos agents en ce qui concerne la mission de logistique et d'approvisionnement en masques et en équipements de protection individuels ?

Dans son rapport, la députée Véronique Louwagie a relevé que le coût moyen des supports logistiques s'élevait à 11 764 euros par jour sur la même période, pour des contrats conclus à cinq jours d'intervalle. Il semblerait que vous ayez eu recours à des cabinets de conseil pour mener des missions organisationnelles de coordination, qui me paraissent assez

étranges. Je pense notamment à la mission confiée au cabinet McKinsey, en décembre 2020, pour mettre à disposition un « agent de liaison positionné majoritairement auprès de Santé publique France et secondairement au ministère de la santé » en vue « d'assurer la coordination opérationnelle sur le volet logistique approvisionnement-distribution des vaccins ». Comment cette mission s'est-elle déroulée ? N'avez-vous pas les compétences nécessaires en interne pour une mission comme celle-ci, facturée 170 000 euros ? Cela me rappelle une autre audition, au cours de laquelle a été mentionnée une mission de prise de notes confiée à un cabinet pour un montant assez considérable...

Mme Geneviève Chêne. – Je suis directrice générale de Santé publique France depuis fin octobre 2019. J'ai donc géré la crise sanitaire avec l'ensemble des éléments dont je disposais à l'époque. La capacité d'anticipation est à la fois scientifique et opérationnelle. Elle se fonde sur les compétences essentielles de l'établissement pharmaceutique et sur la capacité à mobiliser des prestataires en matière de logistique pharmaceutique et de systèmes d'information. Nous agissons sur les stocks pour le compte de l'État.

Les montants facturés par Citwell découlent, pour nous, du marché passé en juin 2021 sur la base d'un appel d'offres lancé en avril 2021. Nous les montants très précis, nous vous communiquerons bien évidemment tous les éléments dont nous disposons.

En 2020, il me semble que la prestation de Citwell relevait du ministère et non de Santé publique France. De même, le cabinet McKinsey vient en appui du ministère ; ce n'est pas l'un de nos prestataires. Nous avons été en lien avec McKinsey dans le cadre des travaux de la task force mise en place auprès du ministère pour la coordination de la campagne vaccinale. Dans ce cadre, McKinsey a tout à fait pu réaliser des missions de liaison et de coordination avec Santé publique France.

M. Arnaud Bazin, président. – Une mission aurait été confiée par Santé publique France à McKinsey en janvier 2021 pour « l'appui à la mise en place d'une tour de contrôle stratégique » pour un montant de 605 000 euros. De quoi s'agit-il précisément – et pouvez-vous m'expliquer ce qu'est une « tour de contrôle stratégique » ?

Mme Geneviève Chêne. – Nous n'avons pas de contrat avec le cabinet McKinsey. Encore une fois, il s'agit de la mission d'appui du ministère.

M. Arnaud Bazin, président. – Plus généralement, pouvez-vous décrire le paysage des différentes prestations de conseil utilisées par Santé publique France et leur provenance ? J'aimerais savoir ce qui relève des marchés que vous passez vous-même, des marchés du ministère ou encore, par exemple, de l'accord-cadre de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

Mme Geneviève Chêne. – Nous n'avons jamais sollicité de cabinets de conseil via l'accord-cadre de la DITP. Nous passons soit par une centrale d'achat, comme le réseau des acheteurs hospitaliers (Resah) pour les appuis conseils sur les systèmes d'information, soit par des appels d'offres ou des marchés en direct.

Le marché lancé en avril 2021 a été attribué à Citwell, en juin de la même année. Nous transmettrons à la commission l'ensemble des éléments dont nous disposons.

Deux secteurs sont prédominants dans ce marché : la prestation d'appui opérationnel en matière de logistique, de contrôle et d'assurance qualité pharmaceutique et un appui conseil en matière de systèmes d'information.

Deux prestataires nous ont appuyé en matière logistique : JLL en 2020 et Citwell en 2021.

M. Laurent Burgoa. – La décision de faire appel à des cabinets de conseil est-elle prise en interne ? Émane-t-elle d'une autre instance ? Le cas échéant, est-elle formalisée par écrit ou seulement exprimée par oral ?

Mme Geneviève Chêne. – Santé publique France dispose de compétences internes clés et socles, en particulier pour ce qui concerne la logistique et les systèmes d'information. Toutefois, c'est dans ces deux domaines que nous avons dû le plus faire appel aux prestataires durant la crise. Nous mobilisons également des renforts au travers des CDD.

Nous pouvons avoir besoin, dans des délais extrêmement courts, de prestations à même d'éclairer nos décisions. Je pense, par exemple, à la modélisation logistique : faut-il ouvrir un dépôt supplémentaire compte tenu des flux de masques en aval et en amont et des besoins de distribution ? Comment optimiser la campagne vaccinale sur l'ensemble du territoire ? Nous avons besoin de compétences pointues, ponctuelles, qui sont assez rares, pour venir en appui de nos équipes et leur permettre de prendre l'ensemble des décisions nécessaires.

En ce qui concerne les systèmes d'information, nous avons à gérer des flux considérables par rapport à l'architecture des données pour produire des indicateurs quotidiens. Il nous faut des systèmes absolument robustes et fiables et donc mobiliser des prestations et des compétences supplémentaires extrêmement pointues.

À certains moments, nous pouvons aussi avoir besoin de surdimensionner les équipes : l'établissement pharmaceutique compte onze permanents – bientôt douze – et trente à quarante renforts en CDD. Les prestations logistiques apportent, quant à elles, quarante à cinquante ETP si nécessaire.

La décision est prise en interne, par la direction générale de Santé publique France, sur la base d'une analyse relevant de nos agents, pour faire face à des besoins logistiques ou pour gérer des systèmes d'information.

Mme Nathalie Goulet. – Vous avez souligné que McKinsey était un prestataire du ministère des solidarités et de la santé, mais j'ai cru comprendre que Santé publique France avait réglé le montant de la facture. Comment le financement est-il réparti quand la demande émane du ministère ?

Sur un autre sujet, quelles dispositions avez-vous prises pour vous prémunir contre tout problème de conflit d'intérêts ?

Mme Geneviève Chêne. – La prestation de McKinsey, effectuée à la demande du ministère, est financée par ce dernier.

Nos marchés publics comportent toujours des clauses spécifiques en termes de déontologie, de confidentialité, de propriété intellectuelle et de protection des données. Le titulaire du marché s'engage à respecter le cadre de référence international des pratiques

professionnelles de l'audit interne, qui est le meilleur référentiel possible. Les missions sont ainsi confiées à des consultants dégagés de tout conflit d'intérêts.

M. Arnaud Bazin, président. – Cette réponse ne nous surprend pas, mais vérifiez-vous que ces conditions sont bien remplies ?

Mme Geneviève Chêne. – Je vous le confirme.

M. Jérôme Bascher. – Madame Verdier, il me semble que vous avez bénéficié de renforts, au début de la crise, venus de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des finances (IGF). Cet appui vous a-t-il permis de vous passer des cabinets de conseil ou avez-vous eu besoin de recruter des cadres plus opérationnels eu égard à la charge de travail ?

Vous avez évoqué l'emploi de CDD. Avez-vous pu faire appel à des contractuels pour des postes en informatique ou avez-vous dû recourir à un cabinet de conseil en raison de la pénurie de personnels ? Quel choix était le plus judicieux financièrement ?

M. Amélie Verdier. – Au début de la crise, nous avons reçu le soutien de nombreuses administrations, que je tiens encore une fois à remercier. Beaucoup de personnes ont interrompu leur mission pour nous rejoindre : je pense à des fonctionnaires de l'IGAS, de la Cour des comptes, du tribunal administratif de Paris, aux élèves de l'École polytechnique, de l'École nationale d'administration (ENA)... Les agents de l'ARS eux-mêmes n'ont pas compté leurs heures, leurs soirs, ni leurs week-ends. Cet effort fut remarquable dans la durée.

Durant cette période, à ma connaissance, nous n'avons pas recouru à des cabinets de conseil pour renforcer notre force de frappe ou notre force de travail. Nos missions sont quelque peu différentes de celles de Santé publique France : nous servons d'intermédiaires pour décliner une politique nationale et répartir ensuite des approvisionnements.

Pour ce qui est de l'informatique, il est quasiment impossible de trouver des CDD. Il ne s'agit pas d'un facteur dirimant en soi. C'est l'illustration de la tension particulière de ce secteur. Il a pu arriver que des administrations fassent appel à un prestataire qui dispose de permanents dans ces équipes pour répondre à un besoin ponctuel, faute de trouver une solution sur le marché du travail. Mais je fais ici davantage appel à mes fonctions antérieures pour vous répondre.

L'agence régionale de santé d'Île-de-France, comme les autres ARS, s'appuie, en matière de politique numérique, sur un groupement régional d'appui au développement de la e-santé (GRADEs). Cette structure, qui dispose d'une personnalité juridique, regroupe les acteurs de la région pour faire se rencontrer l'offre et la demande et développer des outils numériques adaptés. Ce GRADeS, transformé en groupement de coopération sanitaire, est dénommé SESAN en Île-de-France. Il développe des outils pour les agents de la région. De petites applications ont aussi été développées durant la crise avec les différents acteurs de santé du territoire, soit à travers SESAN, soit en s'appuyant sur l'ensemble de l'écosystème régional, qui regroupe des acteurs publics et privés, notamment les unions régionales des professionnels de santé libéraux.

M. Sébastien Meurant. – L'outil de prévision STEP, développé par un cabinet de conseil, est-il propre à la l'ARS d'Île-de-France ? Va-t-il être étendu à la France entière au regard de son utilité ?

M. Amélie Verdier. – L'ARS n'a pas demandé à un cabinet de conseil de répondre à ce besoin. Une réflexion interne avait déjà été menée sur la nécessité de croiser des données en santé existantes dans la région pour développer un modèle prédictif. Nous télisons plusieurs modèles au quotidien. Il nous est très utile de confronter cet outil « ARS » aux outils « AP-HP ». Cette épidémie nous a appris à mettre en regard nos manières de faire.

Pour ce qui concerne les autres agences, je vous répondrai plus complètement par écrit.

Mme Valérie Boyer. – En février 2021, j'avais interrogé le Président de la République sur le recours aux cabinets de conseil. Le secrétaire général de l'Élysée avait transmis ma demande au ministre de la santé, lequel n'y a pas donné suite...

Je ne sais toujours pas, à vous écouter, si vous faites appel à ces cabinets pour compenser un manque de moyens ou s'il s'agit d'un choix. Nous connaissons à peu près le coût des prestations, mais nous ne connaissons pas le contenu des contrats signés ni l'analyse des résultats obtenus. On considère souvent que les sommes en question sont considérables, pour de bonnes ou de mauvaises raisons, mais on ne dispose daucun retour sur les résultats...

M. Amélie Verdier. – Ces prestations étant disséminées au sein de notre action, nous n'avons pas d'équipe dédiée à leur évaluation. Je peux toutefois vous rassurer : une telle démarche d'évaluation existe bel et bien. Nous avons décidé, par exemple, de ne pas retenir une solution SI d'appui logistique pour la distribution des masques qui nous avait été proposée. Chaque ARS a regardé quels étaient ses effectifs et ses logiciels de suivi de stock. Nous avons trouvé l'outil trop complexe et pas assez flexible et avons décidé de ne pas le retenir. D'autres agences ont fait des choix différents.

La gestion de crise est d'abord guidée par l'absolue recherche d'efficacité. Nous n'adoptons pas systématiquement les outils proposés sans nous interroger sur leur utilité.

En ce qui concerne STEP, nous en ferons une évaluation plus complète quand nous aurons un peu plus de recul temporel. Nous sommes propriétaires de cet outil, que nous avons acheté à notre groupement SESAN. Nous sommes globalement satisfaits de la prestation, qui correspondait aux besoins, avec toutes les réserves que l'on peut imaginer s'agissant d'un outil de prédiction utilisant des données très variables.

Mme Geneviève Chêne. – Les missions confiées aux prestataires consistent en un appui à l'évolution de l'architecture des systèmes d'information de Santé publique France afin de recevoir les flux provenant de systèmes conçus pour être exhaustifs. Il faut donc traiter des volumes de données tout à fait considérables, produire des indicateurs chaque jour et les mettre en *open data*. La crise nous a montré qu'il était essentiel de disposer en temps réel d'indicateurs au plus fin du territoire. Se posent aussi des questions de sécurisation très importantes. Le pilotage est quotidien. J'oserai dire que le résultat se voit à travers l'ensemble des sites publics qui reprennent ces données, notamment TousAntiCovid.

En ce qui concerne l'appui logistique pharmaceutique, un appel d'offres a été publié le 9 avril 2021. Cet appel étant public, vous pouvez retrouver l'ensemble des éléments. L'accord-cadre monoattributaire pour trois lots a été attribué en juin 2021. Il comporte trois volets : un appui opérationnel en logistique et distribution des produits de santé ; un appui à la définition, à l'adaptation et à la mise en œuvre des processus assurance et contrôle qualité,

ce qui est extrêmement important en ce moment très particulier de gestion de la crise ; un appui en accompagnement et gestion de projet.

Le pilotage est quotidien, voire pluriquotidien. Le pilotage de la responsable de l'établissement pharmaceutique consiste en des points journaliers avec les prestataires pour suivre l'ensemble des livrables, leur adaptation à la cinétique de la crise et les faire évoluer, le cas échéant, au jour le jour. Les interactions sont quotidiennes avec l'ensemble des personnels de l'établissement. La politique qualité applicable aux produits de santé est suivie de manière extrêmement exigeante.

Lors du paiement de la commande, conformément aux règles de comptabilité publique, une vérification complémentaire du service fait est effectuée pour l'ensemble des prestations.

M. Patrice Joly. – Madame Chêne, quelle appréciation portez-vous sur la qualité des prestations fournies par McKinsey ? Quelles sont les insuffisances – en raison d'une simple méconnaissance du secteur public, par exemple – que vous avez pu relever ? Que pensez-vous, au final, du rapport qualité-prix ? Était-il possible de trouver des alternatives à ces prestataires extérieurs ?

Mme Geneviève Chêne. – McKinsey n'étant pas notre prestataire, j'ai quelques difficultés à répondre à votre question.

M. Patrice Joly. – J'ai cru comprendre que ce cabinet était intervenu indirectement auprès de vous. Vous avez donc pu avoir une idée de la qualité de la prestation fournie.

Mme Geneviève Chêne. – Dans le cadre de notre coordination avec la task force du ministère, je n'ai pas connaissance de difficultés particulières.

J'ai indiqué comment nous pilotions de manière très étroite nos propres prestataires. Dans le contexte de la cinétique de la crise et de l'ampleur des travaux à mener chaque jour, nous nous sommes efforcés d'identifier quotidiennement les meilleures solutions possible à la fois pour les systèmes d'information et la logistique. Le travail de nos prestataires a permis de servir la santé des Français.

M. Patrice Joly. – Rétrospectivement, diriez-vous que la prestation de McKinsey était de qualité et qu'elle valait le prix demandé ?

Mme Geneviève Chêne. – Si vous le permettez, j'essaierai de vous répondre par écrit. Il ne s'agit pas de mon périmètre : je n'ai pas à évaluer McKinsey, qui n'est pas mon prestataire. Il faut poser cette question au donneur d'ordre de ce cabinet.

M. Arnaud Bazin, président. – Nous n'y manquerons pas.

M. Mickaël Vallet. – Vous avez indiqué que Santé publique France ne faisait que rarement appel à un cabinet extérieur. Mme Verdier a, quant à elle, utilisé l'adjectif « marginal » pour qualifier le recours de l'ARS à ces cabinets conseil.

Pour autant, des articles d'universitaires sérieux évoquent l'existence d'une « consultocratie hospitalière ». Où McKinsey et autres cabinets interviennent-ils dans le domaine de la santé ? Vous avez toutes les deux une expérience et une vision de ce que font

les établissements hospitaliers. Pourriez-vous nous donner une idée de la proportion de l'activité de ces cabinets dans le secteur de la santé ?

M. Stéphane Sautarel. – Quelle est part de ce qui est externalisé dans le secteur opérationnel ? Est-ce une façon de compenser un manque de ressources internes ou s'agit-il d'une stratégie ?

Je m'interroge également sur le pilotage, le contrôle et la maîtrise de ce qui est confié à ces prestataires. Il semble difficile pour l'organisme d'évaluer le service rendu quand il n'en assure pas la rémunération...

Mme Valérie Boyer. – On compare souvent le coût des prestations de la sécurité sociale à celui des mutuelles, la sécurité sociale étant beaucoup moins chère au regard du nombre de personnels et du volume traité. Avez-vous essayé de comparer le coût des prestations des cabinets conseil avec celui des services de l'administration, au sens classique du terme ?

M. Amélie Verdier. – Une des particularités de notre secteur est de mélanger des opérateurs publics et privés. Il est difficile, pour l'agence régionale de santé, qui est le régulateur de l'ensemble, de considérer que des outils seraient disponibles pour certains et non pour d'autres.

Nous sommes en train de finaliser la stratégie régionale d'investissement du Ségur de la santé. Un hôpital ne rénove pas son bâti entièrement tous les jours. Dans ces conduites de projet, des phases de mise en œuvre suivent les phases de conception. Il est très fréquent de faire appel à des cabinets de conseil pour élaborer des programmes techniques détaillés avec une expertise immobilière qu'un établissement ne possède pas forcément. Il peut aussi arriver de faire appel à des consultants pour faire travailler ensemble différents prestataires.

L'éclairage d'un tiers, qui produira d'autres analyses que celles qui émanent de la structure elle-même, peut s'avérer utile. Selon les cas, l'Etat, les pouvoirs publics ou les collectivités territoriales ne disposent pas en interne d'une expertise suffisamment pointue sur un domaine précis. Il ne s'agit pas de définir la stratégie à leur place, mais de leur fournir des éléments de comparaison, par exemple de coûts standards.

Sur un plan plus opérationnel, notamment pour de gros investissements hospitaliers, il n'est pas forcément légitime de disposer de certains équipements de manière permanente dans un établissement. Il existe d'ailleurs des formes de consultance publique et de mutualisation publique d'un certain nombre d'expertises. Dans d'autres cas, il peut être pertinent de se reposer sur une offre privée.

Il me semble qu'il faut être attentif à ne pas être captif d'un consultant ou d'un prestataire, en externalisant, par exemple, une partie de ses fonctions principales. En revanche, dans le cas d'un besoin non récurrent ou pour une expertise qu'il n'est pas pertinent de développer en interne, il peut être légitime de recourir à la consultance.

L'agence régionale de santé a aussi un rôle de tutelle vis-à-vis des établissements de santé et des établissements médico-sociaux. À ce titre, le recours à la consultance est l'un des éléments qui peuvent être examinés dans le cadre de la vérification des comptes.

Mme Geneviève Chêne. – Santé publique France a fait le choix d'externaliser l'appui logistique et les systèmes d'information. La liste des missions qui ont été externalisées a été rendue publique dans le cadre du marché qui a été passé.

Je partage les propos de la directrice générale de l'ARS : un établissement public ne peut pas être dimensionné pour faire face à une crise exceptionnelle.

En tant que directrice générale de Santé publique France, je peux témoigner de la mobilisation très forte de l'ensemble des agents de cette instance, auxquels je souhaite rendre un hommage appuyé, mais aussi du ministère des solidarités et de la santé et de toutes les structures de l'Etat. La décision de l'Etat a pu s'appuyer sur les compétences et l'expertise de l'ensemble de ses agents.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Nous saluons toutes et tous le travail qui a été effectué avec abnégation par les fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriale et de la fonction publique hospitalière, et nous ne sous-estimons pas l'ampleur de la crise sanitaire qui, malheureusement, se poursuit, avec des conséquences peut-être tout aussi graves.

Notre propos n'est pas de remettre en cause l'appel à des cabinets de conseil privés dès lors qu'il s'agit d'éclairer l'action publique. Mais, au cours de nos travaux, nous avons constaté qu'il y a parfois ingérence des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques et que les sommes dépensées sont considérables. Or, il s'agit d'argent public.

Nous sommes en droit de nous interroger sur ces deux aspects, sans parler de la question de la souveraineté de notre pays, qui peut également se poser.

J'entends vos propos, madame Chêne, mais je me demande malgré tout comment Santé publique France trouve son rôle dans cet enchevêtrement de strates de décision et de mise en œuvre. Je ne remets pas en cause vos compétences, mais j'avoue que c'est assez peu lisible pour moi.

Santé publique France a tout de même été vivement critiquée, notamment par l'ex-ministre de la santé et d'autres acteurs du secteur médical. Cela nous conduit à nous poser la question d'éventuelles défaillances qui auraient entraîné le recours à des cabinets de conseil privés pour intervenir dans des choix stratégiques en matière de politiques publiques, particulièrement dans la santé.

Je crois savoir que plusieurs contrats ont été confiés au cabinet Accenture pour développer des systèmes d'information...

Mme Geneviève Chêne. – Non, nous n'avons pas de contrat avec Accenture.

M. Arnaud Bazin, président. – Madame Chêne, vous avez indiqué que vous aviez eu des besoins spécifiques en matière de distribution. Je suis parfaitement conscient que la logistique est une discipline en elle-même et que cette compétence n'est pas nécessairement disponible dans toutes les administrations. Il nous serait toutefois très utile que vos réponses écrites nous permettent de comprendre spécifiquement en quoi le niveau de complexité a pu justifier le recours à la consultance par une administration qui compte 622 agents et de nombreuses compétences.

Comme l'a rappelé Mme la rapporteure, il ne s'agit pas de remettre en cause le recours à des cabinets de conseils, mais, au vu des montants engagés, d'en comprendre la nécessité.

M. Amélie Verdier. – Je souhaite insister sur fait que dans un contexte de crise, les administrations ont dû apporter des solutions d'urgence. Toutes vos questions sont par définition pertinentes, mais il me semble que l'on ne peut pas apprécier exactement de la même manière le recours à la consultance en général et dans un contexte de crise.

L'ARS, et plus encore Santé publique France, se sont trouvées dans des situations d'urgence difficilement imaginables. Il appartiendra à la représentation nationale de commenter leurs résultats, mais il me paraît important d'insister sur la nécessité d'adopter une grille de lecture différente pour une telle situation.

M. Arnaud Bazin, président. – Nous avons bien compris que le recours à la consultance pouvait être motivé par un impératif soit de qualité, lié à l'indisponibilité d'une compétence, soit de quantité, lié à un contexte de crise. Nous attendons simplement que tout cela soit explicité.

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.

Recours aux cabinets de conseil pendant la crise sanitaire (le point de vue de l'administration) – Audition de MM. Charles Boudet, Directeur général de JLL France, Olivier Girard, Président d'Accenture pour la France et le Benelux, et Laurent Penard, Président de Citwell Consulting (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 h 10.

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

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL ET LE SYSTÈME DE SANTÉ EN FRANCE

Jeudi 9 décembre 2021

- Présidence de Mme Marie Mercier, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de représentants des praticiens et des personnels soignants

Mme Marie Mercier, présidente. – Mes chers collègues, je vous prie de bien vouloir excuser notre président, Bernard Jomier, qui est actuellement souffrant.

Nous commençons aujourd’hui les travaux de notre commission d’enquête sur la situation de l’hôpital et le système de santé en France par l’audition de représentants des praticiens et personnels soignants.

Nous recevons pour cette table ronde le docteur Jean-François Cibien, président d’Avenir hospitalier, le docteur Carole Poupon, présidente de la Confédération des praticiens des hôpitaux, le professeur Patrick Goudot, vice-président de l’Intersyndicat national des praticiens hospitaliers, le docteur Véronique Hentgen, représentante du collectif Inter-hôpitaux et M. Thierry Amouroux, porte-parole du Syndicat national des professionnels infirmiers.

J’indique que cette audition est retransmise en direct sur le site du Sénat. Elle fera également l’objet d’un compte rendu publié.

Mesdames, messieurs, je vous remercie de vous être rendus à notre convocation.

Avant de passer la parole à notre rapporteure, Catherine Deroche, je vous rappelle qu’un faux témoignage devant notre commission d’enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, les docteurs Jean-François Cibien, Carole Poupon et Véronique Hentgen, le professeur Patrick Goudot et M. Thierry Amouroux prêtent successivement serment.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Je remercie à mon tour les intervenants présents.

Nous avons souhaité consacrer la première réunion de notre commission d’enquête à un échange avec des représentants des praticiens et des personnels soignants. Il nous paraissait important d’entendre d’emblée un témoignage sur la situation présente des équipes hospitalières, même si nous aurons bien entendu l’occasion, durant les prochaines semaines, de rencontrer de nombreux autres acteurs de l’hôpital et d’approfondir les sujets qui seront abordés aujourd’hui. J’ajoute que des contributions écrites peuvent nous être transmises.

Nous souhaiterions que chacun d’entre vous, dans une brève présentation introductory, formule ses principaux constats sur la situation actuelle de l’hôpital et les

facteurs de tension qui affectent la prise en charge des patients et le fonctionnement des établissements.

Nous pourrons ensuite, au travers des questions, évoquer plus précisément les aspects liés à la charge de travail, aux capacités des services, à l'organisation de l'hôpital et à l'attractivité des carrières.

Docteur Véronique Hentgen, représentante du collectif Inter-hôpitaux. – Je vous remercie de nous avoir invités pour parler de l'hôpital public et exprimer le point de vue des patients et des soignants sur la crise que traverse l'hôpital.

Je m'exprime en qualité de membre du collectif Inter-hôpitaux, un collectif interprofessionnel et d'usagers créé en 2019 pour la défense de l'hôpital public. Je suis moi-même pédiatre hospitalier, exerçant depuis 2004 dans un centre hospitalier général à Versailles. Je suis accompagnée de Mme Marie Citrini, représentante des usagers à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), et de Mme Anne Solet, infirmière au centre hospitalier de Versailles, toutes deux membres du collectif.

La situation actuelle de l'hôpital public n'est pas rose. Après des années d'alerte sur la dégradation de la qualité et de l'accès aux soins, nous sommes dans une situation catastrophique. Le point de rupture est atteint.

La sécurité des patients est quotidiennement mise à mal, et les exemples de pertes de chances sont très nombreux. Cette situation est liée à un manque de lits et de personnels sur l'ensemble du territoire, qui inquiète, à juste titre, les hôpitaux, les élus et les journalistes. Aujourd'hui, nous ne sommes plus en mesure d'assurer la prise en charge des situations médicales courantes.

La première cause est le couple mortel formé par la tarification à l'activité (T2A) et l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). Cela se résume à mes yeux à l'injonction de faire toujours plus avec toujours moins. Pour les soignants de terrain, la tarification à l'activité, associée à l'enveloppe fermée de l'Ondam, est responsable de la situation actuelle.

Cette tarification n'est pas adaptée pour prendre en charge les patients atteints de maladies chroniques ou de polypathologies. Ainsi, la prise en charge des patients vieillissants est délaissée par le secteur privé lucratif. De même, la quasi-totalité de la pédiatrie hospitalière est assurée par le secteur public, parce qu'elle n'est pas rémunératrice.

Le financement de l'hôpital public n'est donc plus en rapport avec les besoins de santé réels d'un territoire et ses dépenses réelles. Il en résulte une nécessité de réaliser des économies. Or, les économies se font majoritairement sur le personnel soignant, qui reste la principale variable d'ajustement.

Alors que des études scientifiques ont démontré que la mortalité des patients augmente dès qu'une infirmière doit s'occuper de plus de 6 patients de jour ou de nuit dans un service d'hospitalisation standard, dans nos hôpitaux, il n'est pas rare qu'une infirmière doive s'occuper de 16 patients en journée, et jusqu'à 24 la nuit. Dans ces conditions, la sécurité des patients ne peut plus être assurée, et l'on assiste aujourd'hui à des départs massifs de soignants, écœurés par leurs conditions d'exercice.

La deuxième difficulté est, à nos yeux, la prise de décision déconnectée des besoins du terrain. Le fonctionnement de l'hôpital est fondé sur une prise de décision exclusive par un non-soignant, le directeur, en lien direct avec l'État. Notre impression est que les considérations financières priment toujours sur la bonne prise en charge des malades.

Malgré ces conditions de travail difficiles, les soignants ont jusque-là tenu grâce à leur fierté de participer à la santé publique et la reconnaissance liée à celle-ci. Avec le message selon lequel les questions financières sont plus importantes que le bon soin, cette motivation disparaît, et le personnel part.

Les médecins s'installent en libéral, sans permanence de soins. Les paramédicaux partent aussi dans le secteur libéral, où ils sont maîtres de leur temps et de leur pratique, ou alors ils changent carrément de métier.

Les soignants partent aussi en raison d'un espoir déçu. Les difficultés de l'hôpital public sont antérieures à la crise covid. En revanche, la crise covid a créé l'illusion que les dysfonctionnements avaient été pris en compte. Nous avions l'espoir qu'enfin nous pourrions retrouver notre métier selon les principes et valeurs qui nous l'ont fait choisir. Or le Ségur n'a apporté qu'une réponse partielle, financière et insuffisante à un problème beaucoup plus général.

Quelles sont les solutions, à notre avis ?

L'urgence absolue est de maintenir les personnels soignants actuellement en poste. Il faut absolument tout faire pour qu'ils ne partent pas. Il faudra ensuite donner envie aux étudiants de rejoindre l'hôpital, puis reconquérir les démissionnaires.

Le seul moyen pour y arriver est de rassurer les professionnels par des actes forts : fonctionner uniquement avec des équipes en nombre ; reconnaître les compétences spécifiques des soignants, en les laissant travailler dans les équipes correspondant à leurs compétences ; définir absolument un ratio soignants-patients minimal ainsi qu'un planning stable et décent ; refuser les alternances d'horaires de jour et de nuit ; assurer la formation des soignants ; remplacer systématiquement et à 100 % les absences pour congés maternité, maladie ou formation, ce qui veut dire que les équipes devraient être dimensionnées à 120 % de l'effectif cible pour permettre ces remplacements ainsi que les congés payés ; assurer un salaire décent, prenant en compte la pénibilité, notamment pour les périodes de travail qui empiètent sur la vie personnelle – week-end et nuit ; garantir une meilleure valorisation salariale des personnels ayant de l'expérience, celle-ci étant précieuse pour garantir la prise en charge, la qualité et la sécurité des soins ainsi que des formations spécifiques.

Pour terminer, je souhaite attirer l'attention de la commission sur le fait que l'hôpital public est l'épine dorsale de notre système de santé, un système de santé qui nous est envié, ou qui l'a du moins été jusqu'à peu encore par le monde entier. Si l'hôpital public s'effondre, tout le système de santé s'effondre. Le sauver est donc simplement un acte républicain.

M. Thierry Amouroux, porte-parole du Syndicat national des professionnels infirmiers. – Je vous remercie d'avoir invité des professionnels infirmiers, car, souvent, infirmiers et aides-soignants se sentent peu écoutés.

La communauté hospitalière a été particulièrement interpellée par ce qui vient de se passer à l'hôpital de Brive, dont la direction s'est permis d'embaucher des comédiens pour tester les soignants en plein pic de covid. Cette situation a perduré pendant dix jours dans six services. C'est une illustration de la maltraitance institutionnelle que nous vivons au quotidien et de la remise en cause de nos compétences.

Depuis des années, nous alertons sur la situation de l'hôpital. Les services d'urgences, de psychiatrie, les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), les usagers se sont notamment mobilisés. En vingt ans, 95 services d'urgences ont été fermés, ainsi que la moitié des maternités, alors même que le nombre de naissances est stable.

Puis est arrivée la première vague covid. Nous avons alors été confrontés à une situation terrible, liée au manque de lits, notamment de réanimation, ainsi qu'au manque de matériel. Cela a conduit à un tri des malades et à une souffrance du personnel, avec beaucoup d'épuisement et de *burn-out*.

La première fracture entre la technosstructure et les soignants est intervenue après cette première vague. En effet, nous pensions vraiment qu'il allait y avoir un monde d'après, du moins pour la santé. Or, dès le 11 mai, nos bureaucrates sont revenus avec leurs petits tableaux de bord pour reprendre les plans d'économies là où ils les avaient laissés. Selon les statistiques du ministère lui-même, 5 700 lits ont été fermés en 2020. Nous sommes le seul pays au monde à avoir fermé des lits en période d'épidémie pour des raisons économiques.

La deuxième fracture a été le refus de reconnaître le covid comme maladie professionnelle pour les soignants qui en ont été victimes. Alors que 85 000 professionnels ont contracté le covid à l'hôpital et 55 000 dans les Ehpad, seuls 1 690 étaient reconnus par les caisses primaires au 26 novembre 2021.

La troisième fracture a été le Ségur, à l'issue duquel un certain nombre de soignants ont obtenu 183 euros mensuels, très loin des attentes des professionnels et en total décalage avec le salaire infirmier moyen européen, tandis que les oubliés ont eu le sentiment que d'autres soignants étaient considérés comme plus investis et méritants.

Cela a débouché sur une première vague de départs de soignants. Nous sommes passés de 7 500 postes d'infirmiers vacants en juin 2020 à 34 000 postes d'infirmiers et 24 000 postes d'aides-soignants vacants en septembre.

La quatrième fracture est intervenue en octobre, lorsque l'on a obligé des soignants testés positifs au covid à venir travailler alors que l'on demandait à l'ensemble des salariés français dans le même cas d'observer 7 à 10 jours d'évitement. Il était absolument contraire à notre déontologie de travailler auprès des patients hospitalisés, donc forcément fragiles, alors que nous savions contaminants.

La cinquième fracture a été la loi de financement de la sécurité sociale votée en décembre 2020, avec 830 millions d'euros d'économies imposées aux hôpitaux pour la performance interne ainsi que 215 millions d'euros pour structurer les parcours de soins efficents. Nous verrons combien de lits auront été fermés pour des raisons économiques en 2021.

Cela a entraîné une deuxième vague de départs d'infirmiers et de soignants depuis le 1^{er} juin 2021. En effet, les lits qui ont été fermés l'été pour permettre aux agents de partir en vacances n'ont pas pu être rouverts en septembre, faute de personnel. À l'AP-HP, qui représente 10 % de la fonction publique hospitalière, il y a eu, sur 17 500 postes infirmiers, 3 100 départs et 1 835 recrutements, si bien que 1 300 postes restent vacants. On voit bien que le point de rupture est atteint.

La dégradation continue des conditions de travail fait fuir les soignants, et leur fuite dégrade encore les conditions de travail : c'est un cercle infernal. Le fait de déplacer les soignants d'un service à l'autre comme des pions sur le planning entraîne une insécurité professionnelle. Une infirmière de cardiologie que l'on va par exemple affecter en réanimation effectuera chaque geste avec une épée de Damoclès au-dessus de la tête. Nous sommes des êtres humains, et l'erreur est humaine.

Nous exerçons une profession à haut risque, car nous portons la plus grande responsabilité qui soit : celle de la vie d'autrui. Or le manque de personnel, de moyens, de repos, l'absence d'un cadre de travail correct peuvent devenir autant de sources d'erreur de la part de n'importe quel soignant.

Une infirmière est sans cesse sur le qui-vive : à côté des soins à faire, il faut répondre au téléphone, aux patients, aux familles, prendre des rendez-vous, brancarder, commander du matériel, aller chercher des résultats d'examen ou des médicaments à la pharmacie, demander aux services techniques d'intervenir, envoyer du matériel en maintenance, etc. Les infirmières sont épuisées. Or, on leur demande de venir travailler sur leurs jours de repos pour remplacer des collègues en arrêt maladie et de modifier régulièrement leur planning. Le risque d'erreur est accru.

L'un des problèmes de la profession d'infirmière est la distance entre ce que nous sommes et ce que l'on nous demande de faire au quotidien. L'infirmière a besoin de penser son action ; elle n'est pas une simple exécutante d'actes techniques. Une infirmière hospitalière n'est pas une technicienne spécialisée dans une usine à soins. Elle est là pour prendre soin, accompagner, faire de la relation d'aide, de l'éducation à la santé, de l'éducation thérapeutique, pour que le patient soit acteur du soin. Nous déplorons une vraie perte de sens.

L'absentéisme est important – autour de 10 % –, car beaucoup de soignants sont laminés, broyés par le système. Leurs conditions de travail sont de plus en plus difficiles, car à chaque pic de covid-19 succède une période de suractivité liée au rattrapage de soins de tous les patients chroniques.

L'encadrement est, pour sa part, coincé entre le marteau et l'enclume. Dans un contexte de pénurie de personnel et de restrictions budgétaires, source de tensions entre la gestion et la clinique, la responsabilité du cadre de santé est de rechercher les conditions de sécurité et de qualité pour les patients et pour l'équipe. Au carrefour de tous les dysfonctionnements, le cadre doit gérer des injonctions de plus en plus paradoxales, et ce malgré le manque de reconnaissance de la direction, qui considère l'encadrement comme une simple courroie de transmission, chargée de gérer les plannings.

Nous sommes confrontés à un problème de transmission des savoirs : la transmission des acquis de l'expérience, le compagnonnage entre anciens et nouveaux sont fragilisés par le manque d'effectifs et la faible ancienneté de l'équipe. De plus, beaucoup de

jeunes diplômés ne restent que quelques années à l'hôpital, puis se reconvertisse pour avoir de meilleures conditions de travail. C'est un vrai gâchis humain.

Docteur Jean-François Cibien, président d'Avenir hospitalier. – Outre mes fonctions électives, je suis praticien hospitalier au centre hospitalier d'Agen-Nérac.

Dans la lettre que nous avons adressée le 19 novembre 2021, Action praticiens hôpital (APH) a demandé un audit parlementaire en urgence pour contrer la déliquescence de notre système de santé à la française. La réponse à la question « Que voulons-nous comme système de santé en 2021 ? » se trouve dans ce courrier. Vous y trouverez des éléments de notre feuille de route pour la rénovation du système de santé pour un juste soin en tout point du territoire, en incluant les déserts médicaux, mais également et surtout l'outre-mer.

Votre question est simple : il faudrait qu'en cinq minutes je vous résume le pourquoi de cette déliquescence qui se préfigure depuis plus de trente ans et que je vous livre les solutions que nous proposons. Vous disposez déjà de nombreux rapports, dont ceux de la Cour des comptes, qui mettent toujours la focale sur les coûts, mais n'analysent jamais l'impact médico-économique d'une vie sauvée, sans parler du bonheur et du moral des familles et des équipes dans ce type de situations.

Toutes les contributions du Ségur, même si certaines se sont volatilisées sur le site du ministère, sont également consultables. Je vais donner le meilleur de moi-même, mais nous aurons besoin de plus de temps pour analyser certains points fondamentaux tels que l'Ondam ou l'évolution de la valorisation des salaires des praticiens et des soignants.

L'Ondam hospitalier est notoirement insuffisant, et nous pensons que sa modélisation correspond à un transfert de dettes de l'État vers les hôpitaux pour satisfaire à la règle européenne des 3 %. Ce manque de financement chronique, couplé à la T2A, a organisé le délitement hospitalier dans tous les sens du terme. Il a également entraîné une perte de valeur, responsable de la fuite massive de soignants qui a été évoquée.

Le Ségur raté, tant sur le plan social et humain que sur celui de la méthode, n'a pas arrangé la situation.

Ajoutez à cela un pilotage à vue des équipes de direction hospitalière, avec un intérim florissant et des soignants qui ne se retrouvent plus dans leur métier : vous disposez d'une grande partie des causes profondes de ce malaise, qu'il nous faut traiter sans plus attendre.

L'hôpital public est entré dans une course effrénée à l'activité et aux indicateurs de qualité, mais les soins prodigues sont-ils de qualité ? Sont-ils sécurisés ?

Nous avons montré que si les soignants reprenaient le pouvoir, ils peuvent organiser l'hôpital en vertu d'une nouvelle rationalité. Permettez-moi de rappeler que les soignants, les praticiens hospitaliers et de ville et les acteurs du médico-social ont mis en place des solutions effectives et efficaces en quelques heures, sans l'intervention de l'administration, si bien que la première vague de covid n'aurait pas entraîné de surcoût. Cette réalité est, hélas, partie aux oubliettes.

Dans les années 1970, il y avait plus de 9 000 étudiants en médecine. En 1983, après l'introduction du *numerus clausus*, ils étaient moins de 6 000, contre environ 8 500 aujourd'hui. Les universitaires indiquent que l'on manque de place pour former des

soignants. Une administration dotée des pleins pouvoirs ou presque, puisque, depuis la loi Hôpital, patients, santé, territoires (HPST), le principe qui prévaut est qu'il ne faut qu'un pilote à bord, la féminisation de la profession, l'évolution des mentalités, en particulier des jeunes : telles sont les causes expliquant la situation actuelle.

Le catalyseur essentiel de cette alchimie de l'échec est toutefois la suradministration qui verrouille le système actuel. À cet égard, je vous renvoie à la gestion de la première vague de covid.

Je n'aborderai pas les six semaines du Ségur, que je me permets de qualifier d'« esbroufe ».

Il y a des méthodes qui gagnent, lorsque l'État met les moyens et les bonnes personnes au bon endroit. Rappelez-vous du plan Urgences : Pierre Mardegan nous a quittés, mais c'était un homme engagé pour la santé, un homme engagé en politique. Au travers de M. Mattei et des autres ministres qui l'ont suivi, dont Xavier Bertrand, il fait partie de ceux qui ont suivi le type de méthode qu'il faudrait appliquer.

Si l'on veut respecter l'Ondam à la lettre, peut-être faudrait-il arrêter de rembourser les patients ou cesser de payer les soignants une fois que le plafond est dépassé ? Lorsqu'un indicateur de pilotage devient un dogme qui est appliqué uniquement sur le rationnement de l'hôpital public, cela interroge. En 2005, le différentiel entre les montants alloués aux soins de ville d'une part, aux établissements de santé publics et privés d'autre part, était de l'ordre de 1,3 milliard d'euros. Ce delta a bondi dans les années 2000, pour atteindre 11 milliards d'euros.

Il manque 150 milliards d'euros dans le budget hospitalier sur les quinze dernières années. L'hôpital public est devenu une usine à soins qui a perdu son âme dans le tout-T2A à la sauce HPST. Son déficit n'est à nos yeux qu'un transfert de dettes de l'État vers les établissements de soins insuffisamment financés pour remplir leur mission. L'État doit prendre en charge cette dette. En tout état de cause, il devrait réévaluer le budget hospitalier *a minima* et immédiatement de 15 milliards d'euros par an.

Il faudrait aussi prendre en compte l'évolution des coûts de certaines prises en charge.

Vous auditionnerez tout à l'heure un élu responsable d'une fédération, qui, comme d'autres, prétendra vous expliquer le terrain sans jamais avoir mis la main à la pâte.

Continuons avec ce type de fonctionnement lobbyiste et passéiste ; continuons, dans un monde ultralibéralisé, à s'étonner des coûts d'une pénurie organisée ; continuons à opposer la ville et l'hôpital comme l'université au reste du monde ; ou alors changeons de paradigme, pour allier économie de santé et bienveillance et ouvrir les champs des possibles.

Je vous ai transmis les salaires des praticiens hospitaliers en fonction de leur ancienneté. N'oubliez pas que nous avons 48 heures d'obligation de service, avec un total déclaré sur nos fiches de paye de 151,61 heures alors que la plupart d'entre nous en faisons 186,59. Autrement dit, 20 % de notre temps de travail n'est pas valorisé.

Nos collègues soignants viennent travailler deux à trois week-ends par mois, pour un salaire horaire de 47,27 euros. Lorsqu'ils travaillent la nuit, ils n'ont qu'un euro de majoration de salaire. Leur coefficient de majoration des heures supplémentaires est de 1,26,

sachant que, dans le privé, les soignants bénéficient d'une majoration de 25 % de 39 à 43 heures et de 50 % de 44 heures à 48 heures.

En France, on estime qu'environ 80 % des praticiens qui travaillent au-delà de 48 heures n'ont pas signé de contrat, alors que c'est la loi. Nous avons même un coefficient de minoration, en vertu duquel nous sommes payés de manière forfaitaire au-delà de 48 heures en dessous de notre salaire de base. C'est là le *french hospital paradox*.

Avant les années 2000, les libéraux participaient bénévolement à la permanence des soins. Depuis, la charge de cette permanence des soins incombe à l'hôpital seul.

En conclusion, le malaise des soignants et des praticiens explose du fait d'une gouvernance focalisée sur l'activité, mais à quel prix sur le plan humain et en termes de qualité et de sécurité des soins ? Nous n'avons jamais été aussi nombreux à être formés, mais beaucoup trop de soignants ne sont plus dans le soin. Les mentalités sont en train de changer, en particulier chez les plus jeunes, davantage soucieux de l'équilibre entre leur vie personnelle et leur vie professionnelle.

Nous proposons une action forte et centrée sur une méthode nouvelle pour défendre un acquis régalien et construire un système de santé intégré et adapté aux besoins de nos concitoyens en tout point du territoire. Nous proposons un changement de paradigme et une coconstruction du projet, pour le bien-être de tous.

Je pense à nos étudiants et aux internes qui pourraient être formés en France, à mes collègues universitaires et chercheurs, à toutes celles et tous ceux, en ville, dans le médico-social comme à l'hôpital, qui méritent toute votre attention pour que nous passions des applaudissements ou des médailles aux actes pour un système de santé digne de la France et de ce pilier de la République qu'est la santé.

Docteur Carole Poupon, présidente de la Confédération des praticiens des hôpitaux. – Je vous remercie de nous donner l'occasion de nous exprimer sur la situation de l'hôpital.

Action praticiens hôpital chapeaute deux intersyndicales, Avenir hospitalier et la Confédération des praticiens des hôpitaux, qui rassemblent des syndicats de toutes les spécialités médicales. Nous avons bien entendu des revendications communes à tous ces syndicats constitutifs. Elles visent à restaurer une réelle attractivité de l'hôpital, car, comme cela a été expliqué, le personnel médical est en train de disparaître de l'hôpital.

Nous avons déposé les propositions que je vais vous présenter au cabinet du ministre le 23 novembre. Nous n'avons eu aucun retour.

Parmi les revendications communes figurent la remédicalisation de la gouvernance, la revalorisation de la permanence des soins à sa juste hauteur, la reconnaissance du temps de travail, la reprise des 4 ans d'ancienneté pour le reclassement dans la nouvelle grille de tous les praticiens hospitaliers nommés avant le 1^{er} octobre 2020 et le rétablissement d'un vrai dialogue social.

Il y a également des revendications spécifiques à chaque spécialité : je vais m'efforcer de les balayer rapidement.

Les pédiatres demandent un réel parcours et une prise en charge correcte des patients atteints de pathologies chroniques, un accueil des enfants présentant des problèmes psychologiques, un accueil des enfants en urgence et une attention particulière à la gestion des pathologies hivernales, qui est catastrophique.

Les gynécologues-obstétriciens alertent sur les départs importants de praticiens en raison de la pénibilité non reconnue des gardes et des astreintes et sur le découragement dû à la caricature systématique de la gynécologie obstétrique comme une pratique violente. Ils expriment leur refus de devenir des prestataires de services en salle de travail.

Les anesthésistes-réanimateurs insistent sur les difficultés liées à la permanence des soins et sur l'importance de la prise en compte de la pénibilité. Ils demandent une revalorisation des rémunérations, une mesure du temps de travail en continu de droit pour les services à permanence de soins, la définition du temps de travail d'un praticien hospitalier à 40 heures et la sanctuarisation de l'anesthésie-réanimation. Ils insistent sur l'importance de la formation continue et de la santé au travail.

Les psychiatres demandent que beaucoup d'argent soit réinjecté dans la psychiatrie de secteur, que les réorganisations d'hôpitaux qui aboutissent à la création d'unités par pathologie soient stoppées, de même que les fermetures de lits, avec ou sans covid. Ils sollicitent également une modification de la formation des infirmiers en psychiatrie et le retour des internes dans les centres hospitaliers spécialisés (CHS).

Les biologistes médicaux, dont je fais partie, souhaitent alerter sur le poids considérable que représente l'accréditation pour la biologie hospitalière. Les biologistes médicaux ne font plus leur métier depuis une dizaine d'années, car ils passent leur temps à répondre à cette obligation d'accréditation, dans un contexte où les moyens manquent, en termes de ressources humaines comme de matériel.

Les gériatres insistent sur la nécessité de revoir la gouvernance et de résoudre le problème de démographie médicale. Ils soulignent les problèmes liés aux fermetures de lits, à une vision centrée sur les finances, et non sur les soins, et à la non-reconnaissance de la souffrance au travail.

Les pharmaciens hospitaliers se sont vu confier des missions supplémentaires, mais pas les moyens correspondants. Ils disposent de moyens insuffisants pour développer la pharmacie clinique. Par ailleurs, de moins en moins de pharmaciens hospitaliers souhaitent siéger dans les instances des établissements, parce qu'ils sont épuisés.

Les hospitalo-universitaires demandent que les émoluments hospitaliers soient pris en compte dans le calcul de leur retraite. Les statuts sont certes en cours de révision, mais les choix retenus ne correspondent pas à ce qui était demandé. Enfin, il manque des enseignants pour encadrer les étudiants et on n'utilise pas assez les compétences des centres hospitaliers non universitaires.

S'agissant de nos collègues d'outre-mer, un travail a été engagé en février 2020 par le ministère des solidarités et de la santé et le ministère des outre-mer, mais il n'a pas du tout abouti.

Nous demandons une audition complémentaire de chacune des spécialités médicales, car je pense que chacune a quelque chose à apporter à la commission d'enquête.

Professeur Patrick Goudot, vice-président de l'Intersyndicat national des praticiens hospitaliers (INPH). – Je vous remercie d'avoir invité l'INPH à participer à cette commission. Je représente également le syndicat hospitalo-universitaire (SHU), composante de l'INPH.

Je voudrais vous lire deux courriels que j'ai reçus cette semaine.

Le premier a été rédigé par un praticien hospitalier qui travaille dans un bloc opératoire comportant trois salles : « *Nous refaisons le point ce matin avec la cadre sur les ouvertures des salles en fonction des infirmiers de bloc opératoire (Ibode) disponibles. Pour aujourd'hui, la salle 3 doit fermer impérativement à 13 heures. Pour ne pas supprimer de patients dès ce matin et voir en fonction de l'évolution dans la journée des durées opératoires, nous passons M. Untel en salle 1, Mme Untel en salle 3 – sachant que, si les blocs sont plus longs que prévu, il nous faudra reporter dans la journée. Pour mardi et mercredi, a priori pas de problème. Pour jeudi, même scénario qu'aujourd'hui avec la salle 3, qui ne pourra peut-être pas ouvrir du tout. On refera le point demain. Pour vendredi, nous nous orientons vers une seule salle ouverte sur trois. Je propose donc que nous fassions un point demain soir, en staff, etc. L'intérim est de plus en plus difficile à obtenir et tout le monde voit bien que nos Ibode qui s'accrochent encore vont finir par lâcher prise.* »

Le deuxième courriel provient d'un chef de service de pharmacie : « *Nous sommes confrontés au niveau pharmacie à une crise sans précédent sur le plan des ressources humaines. Depuis le lundi 29 novembre 2021, nous avons réduit le périmètre de nos activités dans les services cliniques. Le Ségur de la santé, en ne donnant pas aux préparateurs les mêmes avantages que leurs homologues soignants, a contribué à un malaise croissant au sein de leur groupe professionnel. Même si, localement, nous nous sommes attachés à essayer par tous les moyens de valoriser et fidéliser ces professionnels de santé précieux, les recrutements se font rares, concurrencés par les propositions du privé sur lesquelles il nous est impossible de nous aligner tant sur les conditions de travail que sur les salaires. Ce phénomène se retrouve dans tous les hôpitaux publics, mais apparaît d'autant majoré que notre effectif de départ était réduit au regard de la mission assurée sur notre établissement. Depuis un certain nombre d'années, le déploiement des préparateurs dans les services a été réalisé en effet à moyens quasi constants malgré l'augmentation d'activité.* »

Hier, un cadre de santé d'Île-de-France m'a appris que, dans son établissement, on envisageait de faire disparaître 100 postes de soignants, y compris en psychiatrie, officiellement en raison du financement des mesures du Ségur, ce qui est un peu bizarre.

Tout le monde a évoqué les démotivations des personnels, vague de covid-19 après vague de covid-19. Souvenez-vous combien la première vague avait suscité d'allant, de détermination et d'esprit de sacrifice chez chacun – y compris chez ceux qui avaient « quitté la boutique » –, ce qui nous valait des applaudissements. Cet enthousiasme, douché, a disparu.

J'ai démissionné de mes fonctions de chef de service le 31 décembre 2018, après dix-sept ans de chefferie de service et un an après la grande vague de démissions des responsables de structure, en raison du décalage entre ce qu'était le projet du service et la réponse que j'obtenais de l'administration. Vous avez peut-être également vu l'appel de 670 d'entre nous, médecins de l'AP-HP, paru aujourd'hui dans *Le Monde* et adressé au Président de la République.

Pourquoi cela, malgré le Ségur ? Nous espérions que le Ségur résoudrait tous les maux. En septembre 2020, notre présidente, Rachel Bocher, écrivait : « ce protocole d'accord avec le Gouvernement n'est qu'un point de départ et marque le début de la refondation des hôpitaux publics. » Naïve qu'elle était – mais nous la connaissons tous, elle est optimiste ! Nous avons cru que l'hôpital d'après ne serait pas comme l'hôpital d'avant. Non, il n'est pas comme avant : il est pire !

Nous sommes en réalité face aux conséquences d'une spirale négative, qui a été mise en exergue par le covid-19, après l'alerte des collectifs Inter-urgences et Inter-hôpitaux qui avait précédé la pandémie. Cette situation a conduit à la démission de nombreux praticiens, y compris dans nos rangs hospitalo-universitaires, avec toutes les conséquences que cela représente en matière de formation, de recherche, etc.

La question salariale est très importante, mais insuffisante si l'on se réfère au classement des salaires du personnel soignant au sein de l'Union européenne. Nous sommes passés des mauvais à la moyenne.

Il y a quelques années, le personnel n'était pas mieux payé, ce qui était déjà très déplorable, mais il ne partait pas. Même si la durée de l'exercice professionnel des infirmières a toujours été courte, de quatre à cinq ans, nous trouvions le personnel. Actuellement, des étudiants partent en cours de formation.

Qu'est-ce qui a changé ? Les effets délétères de la loi HPST ont été évoqués. S'y ajoute une gouvernance déséquilibrée, qui a instauré l'ère des chefs en tout genre : les chefs administratifs, mais aussi, parmi nous, les chefs de pôle. Les pôles ont constitué une catastrophe et un outil de dissension extraordinaire ! Citons aussi une logique économique inadaptée, appuyée sur la notion d'« hôpital entreprise ». Je ne suis pas sûr que les gens qui franchissent la porte de nos hôpitaux se considèrent comme des clients.

Tout cela a conduit à une réduction des équipes en personnels, en moyens, en lits, dans un environnement immobilier qui s'est beaucoup dégradé, malgré quelques magnifiques réalisations modernes ou quelques réfections de services – installations de cloisons pour isoler des boxes, par exemple – à la durée de vie limitée.

S'ajoute à cela la doxa de l'ambulatoire, qui a été très mal préparée. Les textes concevaient l'ambulatoire en cohérence avec le milieu médical habituel du patient et prévoyaient une préparation de la sortie par le médecin traitant. Or rien de tout cela n'existe. La création de l'ambulatoire a surtout permis de fermer des lits et des secteurs, en dehors de toute logique de parcours de soins.

Nous avons espéré que l'hôpital d'après serait différent de l'hôpital d'avant. Ce n'est pas vraiment ce qu'il s'est passé. De plus, l'hôpital n'est pas au cœur de notre système de santé. Le système de santé, c'est le médecin traitant. Sans lien entre le médecin généraliste et l'hôpital, nous n'y arriverons pas. Or l'époque où les généralistes venaient voir leurs patients à l'hôpital est désormais révolue. Ce lien n'existe plus.

Ces tuyaux d'orgue ne font pas du son en harmonie. Or l'on ne peut traiter de l'hôpital sans parler de prévention, donc de pollution, de médecine scolaire – complètement à l'abandon –, de médecine universitaire et de médecine du travail, à l'hôpital et ailleurs. La question des déserts médicaux constitue par ailleurs un sujet en soi.

Il faut une coordination entre les tuyaux d'orgue, notamment entre le public et le privé. La première vague du covid-19 a été une démonstration flagrante de l'absence de coordination entre hospitalisation publique et hospitalisation privée. Il a fallu des semaines pour s'apercevoir que les établissements privés avaient les moyens d'aider les établissements publics. Or les agences régionales de santé (ARS) avaient fermé des cliniques, leur interdisant d'opérer ! Les anesthésistes attendaient, le doigt sur la couture du pantalon, que l'on veuille bien leur confier des patients qu'ils étaient capables de prendre en charge. Nous avons tendance à oublier que tous ceux qui travaillent dans le privé ont été formés dans le public, et que certaines personnes travaillent dans les deux secteurs.

Une absence complète de coordination s'observe également entre le médical et le médico-social. L'hospitalisation est une rupture brutale dans le parcours de soins des patients. Comment passer d'un système à l'autre ? Comment éviter l'hospitalisation ? Comment faire passer l'information de l'état du malade avant son hospitalisation vers l'hôpital ? C'est toute la question que pose le dossier médical partagé (DMP).

Il faut aussi tenir compte des sorties qui ne se font pas du fait de l'absence de structures d'aval et de l'isolement des patients. Pour avoir exercé mes fonctions de professeur des universités-praticien hospitalier (PU-PH) à Montpellier et à Paris, j'ai été frappé de constater que, si, à Montpellier, de nombreuses personnes hospitalisées, pourtant de condition modeste, bénéficiaient d'une solidarité locale tenant à une présence familiale importante, à Paris, les gens, notamment les personnes âgées, étaient très isolés.

Or, s'ils sont bien traités dans les hôpitaux, parce que chacun en fait plus qu'il ne peut en faire alors que nous sommes « à l'os », le retour à domicile est franchement impossible. Ils restent donc dans les lits hospitaliers, pour un coût très élevé. Rien n'est conçu pour leur permettre de trouver un hébergement d'aval digne de ce nom capable de les prendre en charge. C'est là toute la place des assistantes sociales et des aidants. Nous ne pouvons limiter notre réflexion aux seules personnes qui ont des diplômes. Les aidants jouent un rôle considérable dans la prise en charge des patients et le parcours hospitalier.

La question du financement du système reste posée. Finalement, c'est d'une politique de santé que nous avons besoin, non seulement d'une politique de soins.

Mme Marie Mercier, présidente. – Merci de vos témoignages. Nous avons tous un sentiment de tristesse, teinté d'amertume, doublé d'une sensation de gâchis.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Merci de vos présentations, qui nous aideront pour l'établissement de notre rapport.

Merci, monsieur le professeur Goudot, d'avoir résitué l'objet de notre commission d'enquête : il s'agit d'étudier les difficultés intrinsèques de l'hôpital, au moyen notamment d'une évaluation indispensable de la loi HPST et de tout ce qui l'a suivie, mais aussi de placer l'hôpital dans ce qui devrait être ses missions essentielles. En effet, arrivent et restent à l'hôpital des patients qui devraient être pris en charge ailleurs, ce qui soulève également le problème de la permanence des soins en ville.

Les vacances de postes concernent-elles toutes les catégories de soignants, ou certaines sont-elles plus touchées que les autres par ce problème, selon les spécialités ?

Avez-vous des propositions pour réduire la part croissante, déplorée par beaucoup, du temps consacré aux tâches administratives au détriment du soin ?

Nous étudierons également l'impact du Ségur de la santé sur l'hôpital.

L'allègement des procédures décidé en urgence au plus fort de la crise pourrait-il perdurer, de façon à permettre un meilleur fonctionnement ?

Un anesthésiste disait il y a un an à la commission d'enquête consacrée à la gestion de la crise sanitaire, que présidait Alain Milon : « Au début, nous avons manqué de masques. Maintenant, nous manquons d'enthousiasme. » Or, depuis lors, l'enthousiasme est encore allé *decrescendo*.

Docteur Jean-François Cibien. – Lorsqu'il faut nous organiser pour sauver nos concitoyens, nous le faisons. Dans le Lot-et-Garonne, nous avons pu nous organiser immédiatement avec les médecins libéraux, qui sont venus renforcer la régulation dans la préfiguration du service d'accès aux soins (SAS).

Commençons à diluer les missions des uns et des autres. La France est le seul pays au monde dans lequel le transport sanitaire est géré par trois ministères. Les ambulanciers des structures mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR), qui ont proposé des organisations ayant permis de sauver des vies lors de l'attentat du Bataclan, sont toujours considérés comme relevant de la catégorie des parcs et jardins, non de celle des soignants !

Il faut faire attention également à l'effet domino des lois votées sur la stabilité des organisations qui ont été mises en place à partir des bonnes volontés, et avec bon sens, sans l'administration. Nous sommes là non pas pour gérer l'activité, mais pour gérer une mission. La question qui se pose est de savoir quelle mission nous voulons pour l'hôpital. Les soignants, les praticiens, les universitaires et les internes ainsi que des collectifs comme le collectif santé en danger (SED) fédèrent le soin – la vie de l'hôpital et du médico-social. Il faut un véritable projet de vie pour nos concitoyens et pour nous.

Si l'on travaille 80 à 90 heures par semaine et 2 900 heures sur une année pendant trois à quatre ans, on laisse ses proches et sa santé de côté. Or la médecine du travail est absente de plus de la moitié des établissements de santé. Nous avons demandé à la direction générale de l'offre de soins (DGOS) de traiter cet axe en priorité, mais rien n'a été fait.

On recense 30 % de postes de praticiens hospitaliers vacants, et ce pourcentage va jusqu'à 40 % dans certaines spécialités, dont l'anesthésie-réanimation. L'intérim flambe. La question se pose donc de savoir si trop de structures sont ouvertes. Il faut trouver un juste milieu, un équilibre, entre proximité, qualité et sécurité des soins. Mais il faudra aussi faire entendre à une certaine frange de la population que toutes les structures ne peuvent rester ouvertes 24 heures sur 24 avec une sécurité suffisante et sans risquer de perdre le sens de l'humain, qui est au cœur de notre métier. Nous ne sommes pas des machines.

Le système français, qui était solidaire autour de la santé, est désormais solidaire sur le côté social. Des aides pourraient nous être apportées dans la réalisation de nos tâches administratives, comme cela se fait dans certains pays. Cela représenterait un surcoût, mais nous pourrions ainsi nous concentrer sur nos cœurs de métier, et la Nation y gagnerait.

M. Thierry Amouroux. – La France comptabilise 5,9 lits pour 1 000 habitants, contre 8 en Allemagne. De trop nombreux lits ont donc été fermés, au détriment de la réponse

aux besoins de santé de la population. De plus, la France compte 10 infirmières pour 1 000 habitants, contre 13 en Allemagne. Cette dernière recense, en outre, un tiers de personnels administratifs en moins.

Pendant la première vague, les soignants ont repris le pouvoir à l'hôpital, car les administratifs étaient en télétravail. Il faut remobiliser et utiliser l'encadrement infirmier. Les directions doivent laisser l'encadrement redonner du sens aux actions entreprises afin de s'affranchir du carcan administratif, mobiliser les compétences pour résoudre les problèmes, et donner plus de libertés aux soignants pour les responsabiliser. Nous avons besoin d'un encadrement qui soit force d'adaptation et d'anticipation, dans une dynamique collective basée sur les compétences des professionnels de santé.

Il est plus facile de combler les vacances de postes de soignants que celles des postes de médecins. En effet, si 60 000 postes infirmiers sont vacants, nous savons que 180 000 infirmières ayant cessé d'exercer ont encore l'âge de le faire. Il faut donc se demander comment faire revenir au moins un tiers d'entre elles. Pour y parvenir, il faut créer des postes présentant une charge de soins compatible avec la qualité des soins.

Les recommandations internationales font état d'un ratio soignant-soigné de 6 à 8 patients par infirmière, selon les pathologies. En France, on en est très loin ! Il n'est pas surprenant que les infirmières ne posent pas leur candidature pour un poste impliquant une infirmière pour 15 à 20 patients. Nos professions ont des valeurs. Nous n'irons pas n'importe où, faire n'importe quoi, au risque de mettre les patients en danger.

Une étude menée sur 300 hôpitaux de neuf pays européens montre que chaque patient ajouté à la charge de travail quotidienne d'une infirmière en chirurgie augmente les décès de 7 %. Une autre analyse conduite en Angleterre souligne que, lorsque le nombre de patients dont une infirmière a la charge passe de 10 à 6, la mortalité diminue de 20 %. Des études portant sur certaines régions d'Australie et de Californie montrent enfin qu'une augmentation de la dotation infirmière est rentabilisée en quatre ans par la diminution de la durée de séjour, des réadmissions, de la morbidité, des erreurs médicales et du roulement du personnel infirmier.

Il ne s'agit donc pas d'opposer, d'un côté, les bons gestionnaires et, de l'autre, ceux qui demandent de la qualité. Si l'on fait de la qualité, le coût de la pathologie pour l'assurance maladie diminue. C'est comme cela que nous pourrons faire revenir des soignants.

Se pose aussi le problème du salaire. Avant le Ségur de la santé, le salaire des infirmières était inférieur de 20 % au salaire infirmier européen. L'augmentation de 183 euros nets par mois issue du Ségur a réduit cet écart à 10 %. Le Gouvernement dit qu'il fait un effort, mais ce que voient les soignants, c'est qu'ils continuent à être exploités et sous-payés ! S'ils vont en Suisse ou au Luxembourg, leur salaire est doublé.

Il faut également reconnaître la pénibilité du métier d'infirmier. La loi Fillon portant réforme des retraites de 2003 prévoyait une bonification d'un an, tous les dix ans, pour les professionnels infirmiers. Mais la réforme présentée par Mme Bachelot en 2010 ne comportait pas de reconnaissance de la pénibilité de leur métier. Or les études de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) montrent que l'espérance de vie d'une infirmière pensionnée par la CNRACL est de 78 ans, contre 85 ans pour une femme en France – soit sept années de vie en moins ! De plus, 20 % des infirmières et 30 % des aides-soignantes présentent un taux d'invalidité une fois parvenues à la retraite. La

communauté nationale doit donc prendre en compte la pénibilité des métiers d'infirmière et d'aide-soignante, du public comme du privé, d'autant que la cassure entraînée par l'âge provoque des arrêts de travail en fin de carrière, qui augmentent les problèmes de planning.

Professeur Patrick Goudot. – La gestion à court terme effectuée par ceux qui tiennent la bourse de nos établissements – et qui font parfois leur carrière sur leur capacité à diminuer leur dette éventuelle – coûte en réalité très cher, notamment en raison du glissement de tâches qui fait que l'on voit, par exemple, des cadres pousser des chariots de dossiers.

Qu'est-ce qui explique que des praticiens bien installés ou que les plus jeunes se tournent vers le privé plutôt que de rester dans nos hôpitaux publics ? Il ne s'agit pas tant d'une question de rémunération. La question est de savoir si les soignants disposent, ou non, de personnes autour d'eux pour les aider – secrétaires, infirmières au bloc opératoire – et leur permettre de se consacrer à leur métier. Les conditions de travail constituent en effet la première raison du mal-être des soignants.

Un deuxième sujet, dont on parle peu, est essentiel : la fonction de formation de nos hôpitaux. Toutes les structures hospitalières ont désormais un rôle de formation. Or comment peut-on former les plus jeunes quand on n'a pas de temps à leur consacrer ? C'est impossible ! Les personnes qui partent dans le privé tirent donc un trait sur ce qu'elles ont vécu comme une souffrance, et souhaitent bénéficier d'un environnement plus favorable, où le travail d'équipe est possible. Or comment travailler en équipe quand chacun est débordé par des tâches qui ne sont pas de sa compétence ?

La taille de nos équipes constitue également l'un des défauts de notre système hospitalier. Trop de services comportent seulement un chef de service, deux médecins, éventuellement un interne, un cadre et une équipe d'infirmières et d'aides-soignantes dont la dimension est tellement petite que tout le système tombe à la première absence.

Une organisation plus large est donc nécessaire, mais qui ne soit pas polaire. Le pôle, composé de choux et de carottes, n'a aucun sens – sauf les pôles uniques, comme en radiologie, où les gens se soutiennent naturellement mutuellement, car ils font le même métier.

Le problème est que plusieurs projections s'opposent. Nous travaillons sur des projets qui courent sur cinq à dix ans. Or nous avons face à nous quelqu'un qui s'est donné pour objectif de rattraper ce qui avait été fait par son prédécesseur et doit « serrer encore davantage la vis », car on le lui demande et son avancement en dépend. Nous voudrions œuvrer à la promotion des plus jeunes pour les inciter à rester, faire en sorte qu'ils progressent et mieux les former, mais nous ne remplissons pas notre tâche d'une façon optimale.

Docteur Véronique Hentgen. – Je souhaite revenir sur le rôle et les missions de l'hôpital public. L'hôpital public est le seul endroit où tout le monde peut être accueilli. C'est un bien commun, fondateur d'égalité. C'est pour cette raison qu'il faut le sauver.

Les problèmes d'organisation avec la médecine de ville varient d'un territoire à l'autre. Dans la grande couronne parisienne, où je travaille, nous avons organisé des filières de soins avec la médecine de ville, notamment avec les pédiatres. Or ils nous disent que l'hôpital n'existe plus, qu'ils sont orphelins, et qu'ils ne savent plus prendre en charge les enfants faute de pouvoir les envoyer, en cas de nécessité, vers des structures spécialisées. Ces enfants restent donc, comme partout en France, sur des brancards aux urgences.

Je suis également médecin responsable d'un centre de références maladies rares (CRM). L'organisation des maladies rares en filières a très bien fonctionné. Nous avons appris à utiliser les justes ressources à l'endroit où elles se trouvaient. Chaque malade peut donc être suivi en proximité et ne vient que ponctuellement au centre de références. Or même cette mission de référence n'est plus tenable. En effet, dans mon service de pédiatrie générale de Versailles, nous allons au feu pour essayer d'absorber le problème des urgences entraîné par les fermetures des lits.

Le nombre de lits d'hospitalisation de mon service – 32 lits pour tout le territoire des Yvelines Sud – n'a pas changé depuis mon arrivée. Or, si nous ne faisions initialement que de l'aval des urgences, nous avons développé depuis lors de la médecine spécialisée – diabétologie pour l'enfant, neurologie pédiatrique, maladies rares auto-inflammatoires. Pourtant, aucun lit n'a été ouvert. La pédopsychiatrie, en grande souffrance, a ouvert 4 lits sur les lits de pédiatrie. Malgré cela, on nous demande de faire toujours plus avec toujours moins. Or nous n'y arrivons plus. Nous ne répondons plus au téléphone ni à nos correspondants de ville, faute de temps. C'est cela, le problème principal. La sécurité des soins est vraiment en jeu, pour toute la filière, parce que l'hôpital public ne peut plus répondre aux besoins.

Mme Nadia Sollogoub. – Pouvons-nous espérer faire revenir quelques-uns des infirmiers ayant cessé d'exercer ?

Formons-nous vraiment assez de jeunes médecins pour que le manque de médecins soit comblé dans dix ans ?

Est-il vrai que nous manquons de professeurs de médecine ? Ce problème est-il traité ?

Le contrat de clinicien hospitalier est-il satisfaisant ? Doit-il perdurer ?

Que pensez-vous du principe de l'hôpital de proximité ? A-t-il fait ses preuves ?

Mme Laurence Cohen. – J'éprouve un sentiment de colère en voyant que vos revendications ne sont toujours pas entendues dans nos hémicycles, car nous votons les budgets et leur insuffisance donne à réfléchir.

La logique de la primauté de l'administratif sur le médical dans la gouvernance des hôpitaux, qui découle de choix politiques – on a décidé que les administratifs dirigeraient l'hôpital pour répondre aux injonctions des gouvernements et faire des économies – ne mériterait-elle pas d'être mise à mal ?

Par ailleurs, une amélioration des conditions de travail favoriserait la réalisation du tutorat et de la formation continue dont les personnels de l'hôpital public bénéficiaient auparavant, ce qui encouragerait d'éventuelles candidatures.

Les établissements manquent en outre de budget pour répondre aux demandes de formation interne des aides-soignantes désireuses de devenir infirmières. Or il serait plus facile, et plus efficace, de former ces personnels que d'en recruter de nouveaux.

Pensez-vous qu'il serait utile de revenir sur la suppression de l'obligation de garde pour la médecine de ville, induite par la « réforme Mattei », pour débloquer la situation ?

Enfin, l'hôpital de proximité a toujours été important dans les territoires, mais il a été « cassé ». Les grands centres hospitaliers, censés fédérer les moyens, aspirent en réalité les énergies et ne règlent pas le problème des déserts médicaux. Il faut à nouveau redonner des moyens à l'hôpital pour être au plus près des patients.

Mme Sonia de La Provôté. – Le constat est lourd, et la situation tellement complexe que l'on ne sait pas par quel bout prendre les choses.

L'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) est, pour nous, la principale occasion de discuter de santé en séance publique. Cette priorité budgétaire crée un biais dans les politiques publiques de santé en France, lequel s'est traduit dans la gestion hospitalière.

Le contrôle et la suradministration, en entraînant tout un tas de process qualité et de référentiels, ont conduit à rogner sur le temps médical. On voit bien que, ces trente dernières années, la disponibilité des médecins à l'hôpital a diminué. Quel est votre point de vue sur ce sujet ?

On a justifié le virage ambulatoire par la volonté de lutter contre les maladies nosocomiales et par le souci de garder les patients le moins longtemps à l'hôpital. Or, compte tenu des fermetures de lits qu'il a engendrés, on se demande si le virage ambulatoire n'était pas un faux-nez de décisions budgétaires. Il aurait peut-être mieux valu que l'on se pose la question de la démographie médicale en aval... De fait, la prise en charge sanitaire est moins bonne pour le patient rentré à son domicile, alors que le risque de complications liées à l'intervention hospitalière est le même. Quel regard portez-vous sur cette question de l'ambulatoire ?

Enfin, je veux évoquer le statut et les rigidités de la fonction publique, mais aussi des métiers de la santé. Les infirmiers de bloc opératoire ne sont toujours pas reconnus comme ils le devraient. Il en va de même pour les infirmiers en pratique avancée, les infirmiers en psychiatrie, dont on a cruellement besoin, ou encore les infirmiers anesthésistes. Les rigidités empêchent de mettre en place les compétences là où elles seraient utiles.

Mme Raymonde Poncet Monge. – On a évoqué le couple infernal que constituent l'Ondam et la tarification à l'activité.

La T2A est-elle un outil adapté à la pandémie des maladies chroniques ? De fait, l'hôpital, en France, n'a pas seulement vocation à prendre en charge les soins aigus, pour lesquels il est très efficient.

Cela rejoint ce que vous avez dit, monsieur le professeur Goudot, sur la place de la prévention et sur le périmètre de la politique de santé, qui doit également inclure la prise en charge des maladies chroniques, et non seulement le soin.

M. Alain Milon. – L'ensemble des propositions qui ont été faites me semblent logiques et admissibles. Je vais tout de même poser une question qui risque de hérir le poil.

Je veux revenir sur l'histoire de la sécurité sociale. En 1945, les lois sur les différentes branches ont été mises en place. Elles n'ont pas trop mal marché, tout au moins jusqu'à dans les années 70, où l'on s'est aperçu qu'il y avait un « trou » dans le budget de la sécurité sociale. Le Premier ministre de l'époque, Raymond Barre, a alors mis en place la

politique conventionnelle, tout au moins avec la médecine de ville. Cela a permis de rétablir les comptes.

L’Ondam, que l’on critique tant actuellement, est apparu dans la loi de 1995. Je rappelle qu’il s’agissait, au départ, d’un objectif, et non d’une obligation. Or, progressivement, les gouvernements successifs en ont fait une obligation dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale – vous savez que le Parlement ne peut pas modifier l’Ondam décidé par le Gouvernement.

Je veux rappeler à Mme Poncet Monge que la T2A a été créée à la demande des hôpitaux et des praticiens, parce que les dotations globales étaient insatisfaisantes : elles constituaient une rente pour certains hôpitaux et un problème majeur pour d’autres. Il fallait donc essayer de trouver une solution. La solution qui a été trouvée, c’est la T2A. Or, en France, et contrairement à ce qui s’est passé aux États-Unis, la T2A a elle aussi été dévoyée.

J’ai fait, en 2009, un rapport sur la T2A. Entre la création de celle-ci, en 2004, et 2009, la France avait mis en place 259 tarifs différents. Entre 1984 et 2009, les États-Unis avaient mis en place 180 tarifs différents. Notre pays a donc très vite essayé de réduire les dépenses en touchant aux tarifications, ce qui, du reste, est un problème important. Puis ont été votées les lois HPST, Touraine, Buzyn, avec leurs qualités et leurs défauts.

Je ne vous ai pas entendu parler des 35 heures... Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet ?

La France dépense, pour la sécurité sociale, l’assurance maladie et les mutuelles, aux alentours de 250 milliards d’euros. C’est une somme assez considérable, et il n’est pas certain qu’elle soit bien utilisée. Je suis d’accord avec vous pour améliorer les choses, mais comment faire sans toucher à la dette ?

Mme Florence Lassarade. – Premièrement, pour avoir, jusqu’à récemment, été médecin praticien à temps partiel à l’hôpital, j’ai vu le stress que l’acrédition pouvait occasionner dans un service. L’acrédition met tout le monde en effervescence : on travaille plus... mais on s’occupe moins des patients ! Faut-il poursuivre ces procédures d’acrédition, qui ont malgré tout quelques avantages ?

Deuxièmement, que pensez-vous du temps partagé entre centres hospitaliers universitaires (CHU) et centres hospitaliers, qui rend un certain nombre de services mais qui est assez difficile à mettre en place ?

Troisièmement, comment persuader les doyens d’université que l’on peut former les jeunes médecins en dehors du CHU ? Cette pratique a été abandonnée. Pour ma part, en tant que pédiatre de maternité, je ne demandais pas mieux que de recevoir des étudiants pour leur apprendre ce qu’est un nouveau-né.

Un tiers des sages-femmes ont démissionné en même temps de ma maternité pour protester contre la charge de travail trop lourde, liée à la fois à des logiciels informatiques mal adaptés et aux exigences du public. Que vous pouvez nous dire à ce sujet ?

M. Jean Sol. – Que préconisez-vous face au constat d’une charge de travail administratif exponentielle, opposable aux soignants et souvent corrélée au poids des normes, des référentiels, des protocoles et de la traçabilité ?

Vous avez parlé d'un rétablissement d'un dialogue social. Pouvez-vous être un peu plus précis ?

Enfin, ne pensez-vous pas, en particulier s'agissant des soignants, et notamment des infirmières et des aides-soignants, que la formation est devenue quelque peu obsolète ? Répond-elle aux attentes des soignants et aux évolutions inéluctables de la qualité et de la sécurité des soins ? N'est-il pas temps de la revoir de fond en comble ?

Docteur Véronique Hentgen. – Je pense effectivement que nous manquons de formateurs.

À cet égard, qu'un professeur doive absolument faire de la recherche, manager une équipe et donner cours à des étudiants ne me paraît pas une bonne idée. Les gens doivent pouvoir faire ce dont ils ont envie.

Le contrat de clinicien me permettra d'évoquer la T2A, parce qu'il s'inscrit exactement dans la logique de la tarification à l'acte. Cependant, cela ne réglera pas le problème de la sécurité et de la qualité de soins. Le problème qui se pose aujourd'hui concerne, en majorité, des patients chroniques poly-pathologiques, qui nécessitent un soutien et des soins qui ne sont pas codifiables.

Pour reprendre mon exemple personnel de pédiatre qui s'occupe de maladies génétiques rares, je passe la moitié de mon temps au téléphone avec des patients. Comment coder ce temps passé ? Je coûte extrêmement cher à l'hôpital sans rien lui rapporter. Je pense donc que le contrat clinicien est une mauvaise idée : on ne va pas réussir à répondre à la question du besoin de la population.

Le virage ambulatoire a certainement permis une amélioration du point de vue des maladies nosocomiales. Il a probablement permis de diminuer un certain nombre de coûts. Il est adapté pour des actes standardisés, mais nécessite du temps humain. On ne peut pas se permettre de mettre un patient hors de l'hôpital, en lui disant de se débrouiller !

Oui, nous croulons sous les charges administratives. Par exemple, nous tapons nous-mêmes les lettres de liaison. On nous vend aujourd'hui la dictée numérique, mais celle-ci implique que l'on corrige nous-mêmes nos lettres, que l'on doive les imprimer, les remettre aux patients... C'est une aberration. Il faut faire en sorte que les soignants puissent rester au centre du soin.

On pourrait passer beaucoup de temps à discuter de la certification. Cela aussi est une aberration. On vérifie que le patient qui est venu à l'hôpital a bien reçu l'information, mais on ne s'occupe pas de celui qui n'a pas réussi à y entrer, qui a été « déprogrammé » et qui finira par représenter un coût pour la société parce qu'il y reviendra avec des complications.

J'y insiste, la santé n'est pas un coût ; c'est un bien commun. Si une population n'est pas en bonne santé, elle va coûter extrêmement cher, parce qu'elle ne sera pas productive et qu'elle aura besoin d'autres aides plus tard.

Il faut investir dans la prévention. Il faut investir dans l'hôpital public pour pouvoir remonter le système de santé, qui, jusque-là, ne fonctionnait pas trop mal.

S’agissant des 35 heures, on les a mises en place à l’hôpital sans embaucher. C’était le début des économies...

Docteur Jean-François Cibien. – Les 35 heures font partie des mesures sociales non compensées que j’ai évoquées plus tôt. En parler dans ce pays hérissé forcément. Cependant, nous sommes déjà certainement des *has been* et les jeunes, dans les territoires, ont une autre conception de la qualité de vie que la nôtre, plus équilibrée entre le travail, la vie personnelle et les loisirs.

Le statut de praticien clinicien n’est rien d’autre que de l’intérim interne déguisé, avec toutes les variables dont ma collègue a parlé. C’est un moyen de faire entrer des praticiens à un coût qui devrait en réalité être le même que pour les autres. Cela crée forcément des déséquilibres dans les équipes où se côtoient cliniciens et non cliniciens – j’ai même vu un clinicien exercer en libéral !

L’ascenseur social ne fonctionne plus dans ce pays, alors qu’il permettait à un aide-soignant de devenir infirmier. C’est d’une telle évidence ! Le déroulement des formations a été bloqué en 2020 et 2021. Nous devrions donc avoir beaucoup d’argent pour la formation, mais nous avons dû faire face à une telle pénurie de personnel que, dans mon hôpital, par exemple, deux brancardiers qui souhaitaient se former pour devenir aides-soignants n’ont pas pu le faire et ont fini par perdre le bénéfice de leur concours.

La France a un modèle économique et social et l’argent est là. Il faut utiliser cet argent coûte que coûte, et pas « quoi qu’il en coûte ».

Nous ne sommes plus en T2A dans ce pays, mais en T4A, car il faut ajouter le tout-ambulatoire et la couche administrative. Un ingénieur qualiticien peut venir m’expliquer que j’ai mal fait mon travail, mais comment faire autrement quand on manque d’infirmiers ou d’ambulanciers au SMUR ? Certes, les gens doivent justifier leurs fonctions, mais, en dehors de l’hôpital public, dans n’importe quelle autre entreprise, l’intervention d’un ingénieur qualiticien va toujours de pair avec un budget, de façon à ne pas grever celui qui est réservé à la production. Si ce n’est pas le cas, les dysfonctionnements s’empilent.

Nous devons donc tous ensemble déconstruire ce système pour bâtir quelque chose de neuf. Aujourd’hui, nous avons besoin d’un choc. Le Ségur de la santé devait en produire un ; le résultat est que tout le monde s’en va. On retrouve en ville les mêmes difficultés qu’à l’hôpital. Des gens qui ont fait médecine changent de profession. Par un phénomène nouveau, de nombreux jeunes en institut de formation en soins infirmiers (IFSI) et des internes quittent la profession avant même d’avoir fait leur premier stage.

Il faut également favoriser le décloisonnement. Monsieur Milon, vous avez dit à juste titre que nous étions « au pays de l’enveloppe ». On a créé la T2A car l’État fonctionne comme un parrain : celui qui crie le plus fort obtient le plus d’argent, comme vous pouvez le constater dans les territoires. Chacun veut garder son hôpital de proximité, sa caserne ou sa gendarmerie. L’éducation nationale et la justice sont également en crise. On nous dit que la dette pèsera sur nos enfants, mais, s’ils peuvent être pris en charge pour un bon et juste soin et qu’ils peuvent profiter de leurs grands-parents et de leurs arrière-grands-parents, faut-il en chiffrer le coût ?

Professeur Patrick Goudot. – Il y a suffisamment de jeunes médecins en formation et le problème est surtout un problème de décalage. Dans l’absolu, le nombre de

médecins n'est pas insuffisant ; il s'agit juste de bien les répartir. La question est donc de savoir pourquoi ils ne sont pas là où on en a besoin ? La réponse ne peut pas être de coercition. Autrefois, la ville s'organisait autour de l'instituteur, du curé, du notaire et du médecin. Désormais, il n'y a plus personne. Pourquoi un jeune médecin irait-il s'installer là où son conjoint ne pourra pas travailler et où ses enfants ne pourront pas suivre leurs études ? Telles sont les questions qu'il faudrait que nous nous posions avant de dénoncer les déserts médicaux.

Au sein du syndicat des hospitalo-universitaires, nous ne sommes pas d'accord avec le démantèlement des fonctions. Quand j'opère un patient, j'enseigne aussi à l'interne qui m'aide et, pour peu que ce patient souffre d'une pathologie particulière, il entre dans une cohorte et l'on fait le dossier de recherche. L'enseignement doit être un contrat d'équipe, et pas une question individuelle. L'équipe a pour mission d'enseigner la spécialité, de traiter les gens et d'avancer dans la recherche. Ce n'est pas en détricotant les statuts que l'on fera évoluer la situation.

L'hôpital de proximité peut être une chance extraordinaire. Nous parlions de l'étanchéité entre le privé et le public. Les praticiens locaux et les structures hospitalières aiguës pourraient y transférer leurs patients en toute tranquillité, avant un retour au domicile. J'ai été « élevé », pour ainsi dire, dans un hôpital de proximité, et je considère que c'était une opportunité. Il n'y aurait pas eu forcément de sens à y maintenir des services de chirurgie où il ne se faisait jamais rien. Cependant, il peut constituer un lieu de rapprochement entre l'hôpital et la médecine de ville.

Je ne suis pas certain qu'il soit très confortable de se faire traiter en ambulatoire pour une chirurgie un peu lourde qui mérite que l'on reste un peu plus longtemps à l'hôpital. Récemment, un article décrivait la situation d'un chirurgien qui envoyait ses patients faire leur prothèse de genou en ambulatoire, jusqu'au jour où il a expérimenté la nécessité de monter les marches sans aide après s'être fait lui-même poser une prothèse... Que signifie le concept d'ambulatoire à Paris, où la moitié des ménages sont monoparentaux ? Le dogme est un peu vain. L'ambulatoire, nous le pratiquons déjà depuis vingt-cinq ans, quand nous pouvons le faire.

Concernant les recettes, il faudra sans doute que l'État se décide à investir quelques milliards d'euros pour mettre à niveau notre système hospitalier. Les dépenses augmentent, mais qu'en est-il des recettes ? À l'évidence, elles ne progressent pas. La déficience de notre système de santé coûte bien plus cher que les milliards d'euros supplémentaires qu'il faudrait pour le financer.

Nos doyens commencent à comprendre que le CHU devient trop petit. Nous défendons donc le concept du CHU hors les murs. La chirurgie de la main, de la cataracte, ou encore la chirurgie esthétique ne s'apprennent pas au CHU. Des établissements privés ont développé des compétences extraordinaires dans certains domaines. Des praticiens qui sont d'anciens hospitalo-universitaires ont gardé cette fibre. D'anciens chefs de clinique aimeraient faire partie de la boucle. La notion de CHU hors les murs commence à faire son chemin.

M. Thierry Amouroux. – Concernant la formation des soignants, l'un des problèmes porte sur les aides-soignants qui ont réussi le concours, mais que l'employeur ne veut pas prendre en promotion professionnelle. À l'AP-HP, 120 d'entre eux n'ont pas été promus, alors même que le besoin est de 1 300 infirmiers. Pour les infirmières de bloc opératoire, les infirmières puéricultrices et les cadres de santé, une réingénierie du métier est

bloquée depuis 2009. Quant au tutorat prévu par la réforme de 2009 de la formation infirmière, il manque un financement de temps dédié pour les tuteurs de stage.

Enfin, il faudrait rétablir l'entretien pour l'accès en IFSI via Parcoursup, si l'on veut éviter des erreurs de casting. Certains développent, en effet, une vision fantasmée du métier.

Docteur Carole Poupon. – Il est nécessaire que les internes se forment hors des CHU, mais encore faut-il que les services, où les praticiens sont déjà débordés, puissent assurer cet accueil correctement. Il faudrait prévoir un temps dédié et reconnu pour cela. Pour l'instant, nous le faisons en plus du reste, comme nous pouvons.

Je connais bien le sujet de la certification et de l'accréditation, car les biologistes ont été les premiers à en avoir subi les inconvénients. Je peux dire que depuis 2010, pour cette raison, je ne me consacre plus vraiment mon métier de biologiste. Pendant la crise, on nous a laissés faire notre métier comme nous l'entendions, mais les contraintes sont très vite revenues. Certains auditeurs viennent dans les services de biologie pour nous faire grief de ne pas avoir écrit la procédure d'urgence sur tel ou tel point en 2020 : c'est criminel. La qualité ne doit pas être aux dépens du soin. Or nous avons montré que nous savions très bien faire le soin.

Mme Marie Mercier, présidente. – Je vous remercie pour vos contributions aux travaux de notre commission d'enquête.

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 fédérations d'établissements de santé

- Présidence de Mme Marie Mercier, vice-présidente -

Mme Marie Mercier, présidente. – Nous poursuivons nos travaux par l'audition commune des fédérations d'établissements de santé.

Nous recevons pour cette table ronde M. Frédéric Valletoux, président de la Fédération hospitalière de France, M. Lamine Gharbi, président de la Fédération de l'hospitalisation privée, Mme Marie-Sophie Desaulle, présidente de la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne, et Mme Sophie Beaupère, déléguée générale d'Unicancer.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de passer la parole à notre rapporteure, Catherine Deroche, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, et j'invite chacun d'entre vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « je le jure ».

MM. Frédéric Valletoux, Lamine Gharbi, Mmes Marie-Sophie Desaulle et Sophie Beaupère prêtent serment.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Je vous remercie de participer à cette commission d'enquête sur la situation de l'hôpital, dont nous voulons aborder les difficultés sans idée préconçue ni tabou. Nous souhaitons également observer le fonctionnement de l'hôpital au cœur et au centre de notre système de santé.

Les problématiques peuvent être très différentes selon la nature des établissements. Certaines sont propres à l'hôpital public, qui représente la part dominante de l'activité hospitalière.

Nous avons néanmoins souhaité cette audition commune des représentants des différents types d'établissements, car une partie des difficultés actuelles touche au fonctionnement global de notre système de santé, qu'il s'agisse de l'accès aux soins ou des modalités de prise en charge des soins non programmés. Notre préoccupation consiste, bien entendu, à faciliter l'accès du patient aux soins les plus adaptés que justifie sa situation, qu'ils relèvent de structures publiques ou privées, hospitalières ou non.

Nous souhaiterions que chacun d'entre vous, dans une brève présentation introductory, formule ses principaux constats sur la situation actuelle du système hospitalier et les facteurs de tension qui affectent la prise en charge des patients et le fonctionnement des établissements.

Nous pourrons ensuite aborder plus particulièrement les aspects liés à l'organisation, la gouvernance des établissements et leurs relations avec la tutelle, à leur situation financière et leur mode de financement, aux enjeux de recrutement et de fidélisation des personnels, à la structuration territoriale de l'offre hospitalière publique et privée et à son

articulation avec la médecine de ville. Bien entendu, il sera possible de nous adresser des contributions écrites.

Je signale que, lors de l'audition précédente, un sujet important a émergé, celui de la formation au-delà de l'hôpital public.

M. Frédéric Valletoux, président de la Fédération hospitalière de France. – Je vous remercie de nous avoir invités pour évoquer la situation et l'avenir de l'hôpital et du système de santé en général. Je salue l'intitulé de cette commission d'enquête, qui s'est fixé à juste titre pour objectif de s'intéresser à l'ensemble du système de santé, à ses insuffisances, défauts et dysfonctionnements, et pas seulement à l'hôpital.

La Fédération hospitalière de France représente les 1 100 hôpitaux français et les 3 800 établissements médico-sociaux, c'est-à-dire toute l'offre de santé publique sanitaire et médico-sociale.

La crise actuelle a montré la situation paradoxale de l'hôpital. D'un côté, il se caractérise par sa force, sa souplesse, sa réactivité au service de la population et sa capacité de mobilisation. C'est un lieu d'excellence, de recherche et d'innovation, très peu bureaucratisé, car il ne compte que 10 % de personnel administratif, soit un peu moins que dans le secteur privé, secrétaires médicales incluses. L'hôpital représente 57 % des séjours d'hospitalisation hors crise. Pendant la crise, il a accueilli 83 % des patients covid qui devaient être hospitalisés en établissement, partout en France. Il a montré sa capacité à déployer du jour au lendemain la campagne de vaccination.

D'un autre côté, cet engagement sans compter a accentué les fragilités bien connues de l'hôpital. Celles-ci sont d'ordre humain, puisque l'on comptait 30 % de postes de praticiens vacants avant la crise, alors que l'on constatait dans le même temps une tension des effectifs au sein des autres catégories de personnels hospitaliers, infirmiers, aides-soignants ...

Elles sont aussi d'ordre économique, car l'investissement de l'hôpital public est au plus bas depuis vingt ans : 80 % des hôpitaux investissent moins de 3 % de leur chiffre d'affaires, ce qui est largement insuffisant pour opérer le renouvellement de leurs équipements courants. Le Ségur de la santé apporte une réponse à cet état de fait, mais il faut rappeler que l'effort demandé aux hôpitaux durant les quinze dernières années représentait 10 milliards d'euros.

Les difficultés sont également liées à une organisation défaillante du système de santé, qui fait jouer à l'hôpital le rôle de variable d'ajustement et d'angle mort, notamment dans la permanence des soins.

La médecine de ville connaît une crise profonde, même si les difficultés de l'hôpital restent les plus visibles. La crise des vocations est réelle, avec 12 000 médecins généralistes en moins entre 2010 et 2025, soit une diminution de 13 %. Il n'est pas besoin de grands discours pour savoir que les déserts médicaux sont le quotidien des Français, qu'ils soient ruraux ou urbains. L'Ordre des médecins a publié de nombreuses analyses, statistiques et perspectives sur le sujet. Certains territoires sont plus avantageux que d'autres. Les écarts sont spectaculaires dans certaines spécialités, pouvant aller de 1 à 40 médecins psychiatres libéraux et salariés pour 100 000 habitants selon les territoires. Ces déséquilibres mettent à mal le principe d'égalité de nos concitoyens devant le système de santé.

Le système souffre aussi d'un défaut de prévention. En effet, la population vieillit, augmente et les maladies chroniques se multiplient. Or, dans la mesure où notre système de santé ne rétribue pas la prévention, on échoue à prévenir des hospitalisations évitables.

Une autre difficulté tient à l'insuffisance historique du nombre de professionnels formés, médecins comme paramédicaux.

Enfin, on constate une défaillance de régulation du système de santé dans les territoires. Nous avons besoin de plus d'équité entre tous les acteurs et que chacun prenne sa part. La question est particulièrement prégnante dans le contexte de la crise du covid, avec la permanence des soins et le poids des déprogrammations sur les établissements. Une union sanitaire s'est créée au moment de la première vague, qui s'est largement délitée depuis. Au moment de la cinquième vague, certaines situations difficiles rappellent que l'hôpital ne peut pas faire face seul à la poussée nouvelle de l'épidémie. Tous les acteurs du système de santé doivent prendre part à l'effort, comme le montrent notamment les chiffres de l'activité chirurgicale.

Nous avons besoin d'un arbitre et l'État régulateur doit jouer son rôle en pesant non seulement sur l'hôpital, mais aussi sur l'ensemble du système de santé, puisque celui-ci est financé par une banque unique, en l'occurrence l'assurance maladie. Peut-être faut-il reposer la question des droits et des devoirs de chaque acteur ; cette commission d'enquête pourra nous en donner l'occasion. Nous devons repenser l'organisation de la santé dans les territoires, ainsi que celle de son financement, pour valoriser la recherche, l'investissement et les dépenses pertinentes, et pour lutter contre les 30 % de dépenses qui ne le sont pas.

Il faut également régler les problèmes de carrière et de métiers à l'hôpital, où il manque 25 000 personnes rien que pour occuper les postes non pourvus.

Enfin, reste la question de la prévention et du grand âge, dont la réforme n'a cessé d'être repoussée, alors que le sujet recouvre des défis immenses, qui pèsent sur le système de santé.

M. Lamine Gharbi, président de la Fédération de l'hospitalisation privée. – Je salue aussi l'esprit qui préside à cette commission d'enquête : la volonté d'une réflexion globale sur l'articulation des acteurs de santé entre eux. La présence de représentants des quatre fédérations illustre cette volonté de trouver ensemble les solutions pour faire progresser notre système de santé au service de tous.

Il est impossible de s'exprimer en apesanteur sur une crise sanitaire qui n'est pas derrière nous. La pandémie a en effet démontré d'une manière impérieuse que, sans coopération, il n'y avait point de salut. Le privé y a pris toute sa part, en prenant en charge 25 % des patients en réanimation, même si les patients covid ne représentent que 3 % des patients pris en charge au quotidien. Cela suppose que l'équité devienne une réalité effective, autour de deux principes clés. Le premier peut être formulé ainsi : un même patient, un même soin, un même tarif ; or il subsiste des écarts tarifaires non justifiés entre le public et le privé. L'autre principe clé est la revalorisation salariale identique pour les professionnels du privé qui soignent les mêmes malades ; le Ségur 2 ne l'a pourtant pas fait.

Il nous faut collectivement dépasser les cloisonnements et les rigidités par trois changements majeurs de paradigme.

Le premier revient à modifier la vision de l'action territoriale afin que celle-ci associe l'ensemble des acteurs de santé autour de missions partagées au sein d'un service public hospitalier profondément refondé. Pendant la crise sanitaire, des dynamiques vertueuses de coopération ont émergé, qu'il faut sanctuariser. Après chaque jour de bataille contre le virus, la conception actuelle d'un service public hospitalier qui exclut le privé devient un peu plus obsolète et contre-productive. Il serait désespérant qu'une situation exceptionnelle ne puisse être dupliquée dans un contexte classique ; il faut donc coopérer. Cela exige un service public hospitalier refondé et des agences régionales de santé (ARS) recentrées sur leurs missions, ce qui suppose de les délester de la gestion de l'hôpital public. En l'expérimentant sur un ou deux territoires, on constatera que cette démocratie territoriale de santé vivante est la seule bonne manière de répondre aux attentes des patients et aux enjeux d'accès aux soins.

Le deuxième changement consistera à faire évoluer notre rapport à la confiance et à la responsabilité. Notre gouvernance est encore corsetée, descendante, cloisonnée entre statuts. Les deux protocoles signés entre l'État et les fédérations hospitalières amorcent une nouvelle forme de dialogue, plus mature, sur la contractualisation, avec des engagements réciproques et l'évaluation *a posteriori* de leur respect. Pourtant, pour mettre un terme aux maux qui rongent le système, il faut impulser une gouvernance plus moderne, fondée sur le partage de la transparence des données et sur une vision prospective des enjeux. Nous avons reçu, en pleine cinquième vague, une demande d'économies de l'ordre de 100 millions d'euros, liée à la non-restitution de la mise en réserve prudentielle, alors même que 20 milliards d'euros ont été ou vont être attribués aux seuls hôpitaux publics. Le découragement nous saisit ! La donne doit changer. Vous êtes nombreux ici à défendre la pluriannualité de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) au nom de cette visibilité, qui est le socle de la confiance.

Troisième et dernier changement : apprenons à œuvrer ensemble sur des questions qui nous rassemblent, comme la pénurie de professionnels de santé. Sur ce sujet, il est navrant que chacun se renvoie la balle. La situation est complexe : il faut remédier aux pénuries, amplifier l'effort de formation, renforcer l'attractivité des métiers de santé, proposer des évolutions de carrière indépendamment des statuts des lieux d'exercice. Aujourd'hui, 10 % des effectifs paramédicaux ne sont pas pourvus et certaines activités sont impactées ; nous sonnons l'alerte depuis près de trois ans, mais les choses ne vont pas assez vite. Notre système de santé a besoin d'évoluer en diversifiant les profils et les viviers de recrutement des personnels qui composent sa gouvernance, afin de relever les défis colossaux qui nous attendent.

Tous ces dépassemens sont à notre portée. Aujourd'hui, l'heure est à l'union contre le virus et le privé est pleinement et inconditionnellement mobilisé, mais notre inquiétude est grande de voir le principe d'équité se déliter. Les acteurs rudement éprouvés ont besoin de considération et l'avenir du système passe par la reconnaissance de tous. Je veux croire en cette intelligence collective.

Mme Marie-Sophie Desaulle, présidente de la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne. – Il est intéressant d'assister à la confrontation des idées entre les représentants des deux fédérations ; je me retrouve quant à moi dans une partie des propos de l'un comme de l'autre. Merci de cette initiative.

Les hôpitaux sont sous tension. L'hôpital, ce n'est pas forcément l'hôpital public, mais plus simplement un établissement de santé qui exerce des missions de médecine, de

chirurgie et d'obstétrique (MCO). Si les hôpitaux sont sous tension, c'est aussi parce que l'hospitalocentrisme du système de santé est un facteur de risque, pour l'hôpital également. L'ensemble du système de santé a conduit à cette situation, et c'est aujourd'hui un cercle vicieux dont on ne sait pas comment sortir. Notre fédération était favorable, au départ, à la stratégie Ma santé 2022, qui visait alors à répondre aux besoins sur les territoires en sortant des dynamiques d'établissements et de statuts.

Se posent également des problèmes de ressources humaines, pour fidéliser nos professionnels, les recruter et les former jusqu'au bout. Nous rencontrons une vraie difficulté à disposer de professionnels compétents et qualifiés en nombre suffisant pour répondre aux besoins des patients.

Une autre explication est sans doute plus propre à notre fédération, laquelle assume des missions de service public : le ministère raisonne beaucoup par statuts, et non par réponse apportée. Or la bonne manière de réfléchir serait de considérer d'abord qui apporte la réponse pour envisager la rémunération et les logiques de tarification. Le système est administré, la décision descend du national et la logique de contrat est insuffisamment mise en œuvre.

Je ne vais pas parler longtemps de la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (Fehap), mais, en temps de crise, au vu du fonctionnement du système de santé, nous considérons que notre modèle est performant. Sa gouvernance est basée sur l'engagement de personnes qualifiées et sur une gestion désintéressée, grâce à laquelle nous exerçons des missions de service public sans reste à charge pour les patients et sans dépassement d'honoraires. Nous assurons également des missions de recherche et d'innovation, au même titre que les autres types d'établissements. La force de ce modèle est le contrat entre le directeur et son conseil d'administration, incluant des objectifs ; de même, il y a un contrat entre médecins et dirigeants d'établissement, quels que soient leurs profils. Le contrat est réciproque. Cette logique est également collective et inclut les équipes. C'est un modèle que l'on retrouve dans d'autres pays européens, où il est parfois dominant, comme au Danemark.

Il est vrai que nous faisons face à une difficulté s'agissant de l'approche du ministère sur la tarification et la rémunération. De manière lapidaire, on nous dit : « vous êtes plus souples et réactifs que l'hôpital public, donc vous avez besoin de moins d'argent ». C'est un peu contre-intuitif, et il ne nous semble pas que cela soit la bonne manière de poser le problème. Lors du Ségur 2, par exemple, nous avons reçu une enveloppe inférieure de 30 %. Il en est allé de même lors du Ségur « investissements » : ces investissements ne sont pas à la hauteur de ce que nous représentons. Il ne s'agit ici que de l'hôpital, mais le constat est le même pour les secteurs social et médico-social.

Quelles sont les solutions ? Je rejoins M. Lamine Gharbi sur la nécessité de faire confiance aux acteurs du territoire : donnons-leur une responsabilité populationnelle de réponse. Il faut qu'ils coopèrent sans tenir compte du statut des uns et des autres et que l'on trouve la réponse pertinente. Cela partira donc du territoire, dans une dynamique de co-construction avec les acteurs, et non du national ou du régional.

Les effets de levier proviennent souvent des financements ; or, aujourd'hui, nous avons subi un décrochage des grilles de rémunération par rapport au service public, alors que nous assurons des missions de service public. En outre, les revalorisations actuelles ne se font pas sur les tarifs, mais privilégient le statut. Enfin, s'agissant des réformes du financement,

elles sont centrées sur les établissements, et nous avons du mal à obtenir des réponses en termes de logiques de parcours, donc de forfait, sur la manière de rémunérer les acteurs qui ont mis en œuvre la réponse. Le modèle financier pourrait modifier l'organisation de notre système de santé, mais il faudrait pour cela mettre tous les acteurs autour de la table. Il existe un chemin et la crise a fait bouger les lignes, parce que nous y avons répondu unis. Nous pourrions également nous unir dans le quotidien.

Mme Sophie Beaupère, déléguée générale d'Unicancer. – L'union a été fondamentale dans le cadre de la crise, notamment pour assurer la continuité des soins en cancérologie.

Unicancer, qui représente les 18 centres de lutte contre le cancer (CLCC), connaît l'importance du combat pour éviter les retards de diagnostic. Les centres de lutte contre le cancer ont joué le jeu de la coopération : en 2021, leur activité est supérieure de 13 % par rapport à 2020 et de 10 % par rapport à 2019, alors que nous subissons, comme les autres établissements, des tensions inédites, surtout en Île-de-France, sur les effectifs médicaux et paramédicaux. Le Ségur a suscité un espoir : des mesures fondamentales ont été prises, des réflexions ont été engagées sur un meilleur ancrage de la stratégie de santé sur les territoires. Pourtant, aujourd'hui, le bilan que nous en tirons est contrasté.

Les centres de lutte contre le cancer exercent également des missions de service public. Pour autant, une partie des mesures concernant les ressources humaines issues du Ségur n'ont pas été intégralement financées. Le reste à financer est important pour les dispositions concernant les médecins, qui exercent à 100 % en service public, et pour les paramédicaux. Cela pèse sur la situation financière des centres, alors que nous connaissons des tensions majeures sur les effectifs. Il est impératif de travailler sur la création de parcours attractifs, sur l'adaptation des professions aux évolutions techniques et scientifiques et sur la visibilité à donner à nos professionnels.

Sur le plan financier, il est indispensable que les établissements innovants, comme les centres de lutte contre le cancer, bénéficient d'investissements, de visibilité et d'un accompagnement significatif. Nous sommes pourtant inquiets : dans le cadre du Ségur, les montants affectés au soutien aux investissements structurants nous semblent insuffisants. Les centres de lutte contre le cancer réalisent ainsi 2,9 % des activités de MCO, mais ne perçoivent que 0,4 % de l'enveloppe « investissements structurants ». Il nous est difficile de continuer à faire de la recherche alors que le soutien financier est insuffisant.

S'agissant des financements, c'est la logique pluriannuelle qui est importante, nous en sommes tous d'accord ; elle permet d'adapter nos modèles de financement aux évolutions de prise en charge et aux parcours. Nous souhaitons, à ce titre, développer les financements aux parcours pour favoriser les liens entre ville et hôpital.

Je partage ce qui a été dit sur le modèle de gouvernance des établissements non lucratifs. Notre modèle se retrouve à l'international, et pas seulement en cancérologie, avec un directeur général médecin, et un adjoint directeur d'hôpital, avec des établissements de taille importante, mais humaine, et avec une longue expérience de délégation de gestion et d'intéressement, dont on peut s'inspirer avec profit.

Nous souhaitons également un soutien à la recherche et à l'innovation. Les orientations prises sont très importantes, mais il faut continuer dans ce domaine, avec la création d'une Agence de l'innovation en santé, avec, aussi, le financement de la biologie

moléculaire, fondamental pour l'accès aux traitements en cancérologie. L'innovation doit bénéficier à tous sur l'ensemble du territoire.

Le Ségur a été porteur d'espoirs, mais il faut poursuivre le soutien aux établissements, dont les CLCC, sources d'innovation scientifique et organisationnelle.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Vous convergez sur la nécessité de partir du territoire. Pouvez-vous nous indiquer l'état des fermetures de lits dans vos établissements, en les expliquant ? S'agit-il d'un phénomène conjoncturel ou durable ? Dans cette seconde hypothèse, comment y remédier ?

Une coopération s'est établie, mais les soignants nous ont dit également qu'ils ont vu revenir les mauvaises habitudes au galop. Vous relevez d'ailleurs que vous avez bien travaillé tous ensemble, mais que cela se délite. Comment y remédier pour que les enseignements de la crise apportent des solutions qui perdurent ?

Peut-on résoudre certaines difficultés par des mesures d'organisation ou d'aménagement du temps de travail ?

On a beaucoup parlé aujourd'hui des effets pervers de la tarification à l'activité (T2A), qui sont établis. Comment mieux adapter le financement au système actuel ?

Qu'en est-il de l'ambulatoire, avec les difficultés que ce fonctionnement rencontre en aval ? Que faire des patients opérés ainsi, en l'absence de lieux d'accueil ?

Sur le Ségur, nous avons en effet souvent entendu évoquer les disparités entre le public et le privé et les CLCC.

La notion d'organisation territoriale aura, en tout état de cause, une place importante dans notre rapport : elle conduit quasiment à une remise à plat du système.

M. Frédéric Valletoux. – S'agissant des fermetures de lits, nous subissons un effet conjoncturel lié aux tensions sur les recrutements. Elles dépassent les 6 % en moyenne. C'est énorme, et cela monte bien au-delà dans certains établissements. Ces difficultés de recrutement sont liées aux tensions, à la fatigue, à un absentéisme plus important, mais aussi à des problématiques de fond d'attractivité des métiers. Les écarts de rémunération de plus en plus importants entre professionnels déclenchent des tensions dans un tel système de pénurie. La loi a prévu qu'un rapport soit publié sur le sujet. Ce dernier tarde à sortir, alors qu'il doit jouer le rôle de juge de paix en la matière.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – C'est le cas de bien des rapports !

M. Frédéric Valletoux. – Sur le financement, il est vrai que l'on gagnerait à avoir une loi pluriannuelle, comme il en existe pour la défense. Ensuite, il faut une remise à plat des modes de distribution des enveloppes de l'Ondam, un système défini dans les années 1990 et qui doit évoluer pour mieux prendre en compte la prévention et les statuts des intervenants. La Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques plaident pour une telle remise à plat. C'est un chantier lourd, mais qu'il est important de mener à bien.

M. Lamine Gharbi. – Sur les fermetures de lits, d'abord, en réalité, depuis que nous sommes passés à la T2A, le décompte de lits n'est pas le bon critère, car ce qui compte, c'est que tous les patients qui se présentent soient soignés : c'est le cas cette année, où nous

avons eu plus d'activité qu'en 2019. Il est donc faux de dire que nous aurions mis un frein. Nous constatons aussi une tension sur les postes d'infirmières, d'environ 10 %, ce qui nous oblige à être inventifs ou à travailler en mode dit « dégradé ».

Sur la coopération, je dirais qu'elle se fait naturellement de personne à personne. Des chemins se sont trouvés et, s'il peut y avoir des tensions entre des personnes, ce qui est le lot de la vie, il n'y a pas de tension en fonction des statuts. En revanche, je vis de plus en plus mal la coopération de nos tutelles. Quand elles ont eu besoin de nous, nous étions sollicités sans arrêt, mais on en revient maintenant à des économies de bouts de chandelles, malgré les milliards mis sur la table. Je déplore que, à l'échelle nationale, on ne tienne pas suffisamment compte de la coopération qui s'établit sur le terrain. Je mets de côté les guerres de chapelle. Elles ont lieu partout et elles ne sont pas intéressantes. Ce qui compte, c'est que nous avons soigné tous les patients qui se sont présentés.

Mme Marie-Sophie Desaulle. – Il y a aussi des réductions d'activité en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et en services de soins infirmiers à domicile (SSIAD). Si moins de patients sont suivis à domicile, cela a un impact sur les hospitalisations. Le secteur hospitalier va devoir accueillir des personnes qui bénéficiaient d'un autre accompagnement. Les tensions de ressources humaines sont donc à considérer dans un ensemble plus large que le seul hôpital. La crise a provoqué une bascule d'activité du conventionnel vers l'ambulatoire, et ce mouvement me paraît durable : des personnes qui envisageaient déjà de quitter l'hôpital l'ont fait, d'autres se sont organisées différemment, et cette bascule aura un impact sur le modèle de recettes. Il faudra accompagner ce mouvement.

Quant aux tensions de ressources humaines, nous devons prendre en compte ce que j'appelle la « dépression collective post-covid » – je ne sais pas comment on traite un tel phénomène. Je ne crois guère que les professionnels passeront du public au privé. J'en vois plutôt qui s'établissent en auto-entrepreneur, en libéral, ou qui quittent la profession. Certes, des jeunes arrivent en formation, mais, d'une manière plus large, je ne comprends pas pourquoi, dans la période que nous traversons, il n'y a pas de grande campagne de communication positive sur les métiers de la santé, alors qu'il y en a sur les métiers de la défense et de la sécurité. On pourrait valoriser que c'est beau de travailler dans le secteur de la santé.

A-t-on des marges de progrès dans l'aménagement du temps de travail ? Je pense qu'elles sont surtout dans le fonctionnement des équipes. Les jeunes, en particulier, attendent plus de responsabilisation, de co-construction, ce qui interpelle sur le fonctionnement en équipe, sur le rôle du management intermédiaire.

Sur le financement, oui, la pluriannualité serait un atout, mais il faut regarder aussi du côté de la forfaitisation et poser la question de la dotation populationnelle aux côtés de la T2A, pour prendre en compte le suivi de la population sur un territoire, en considérant les caractéristiques de cette population.

Mme Sophie Beaupère. – Nous sommes tous concernés par les tensions sur les effectifs. C'est le cas aussi dans les centres de lutte contre cancer. En Île-de-France, nous devons recourir à l'intérim, en particulier la nuit, au prix d'une baisse de qualité et de surcoûts. C'est pourquoi nous appelons à un plan ambitieux sur les professions médicales et paramédicales en général, quel que soit le statut, avec une valorisation des acquis et une campagne de promotion de ces métiers.

Des infirmiers en pratique avancée sont formés. C'est une formation longue et coûteuse, mais les établissements ne peuvent tarifer ces pratiques avancées, faute d'un décret le leur permettant. Résultat, si des centres de lutte contre le cancer ont pu négocier avec leur caisse primaire d'assurance maladie la possibilité de tarifer ces prestations, d'autres ne peuvent pas le faire. Il y a une dimension symbolique : on ne peut pas demander aux établissements de former leurs professionnels, mais ensuite leur interdire de tarifer les prestations de ces professionnels ainsi formés. Il est donc possible de prendre des mesures immédiates qui amélioreraient la situation.

Sur l'ambulatoire, le développement de la coopération entre médecine de ville et établissements de santé doit être accompagné par des mesures financières *ad hoc* incitatives. Je pense en particulier à l'article 51, qui est complexe à mettre en œuvre, mais qui est très intéressant, par exemple pour des chimiothérapies orales ou des immunothérapies à domicile, en lien avec les pharmaciens de ville, les infirmières et les médecins libéraux.

La pluriannualité serait un atout. Nous avons aussi besoin de transparence et de stabilité. Nous nous inquiétons dans l'immédiat de ce que l'absence de dégel tarifaire avant la fin de l'année va pénaliser, par exemple, des établissements comme les nôtres, qui ont une activité forte et, en même temps, des difficultés de financement liées au contexte.

Mme Sonia de La Provôté. – Je voudrais revenir sur la question des coopérations, qui est le noeud du système, l'autre étant la question du financement, avec une confusion trop fréquente entre le financement de la sécurité sociale et celui de la politique de santé. La question des coopérations a des incidences très concrètes ; on l'a vu dans le Ségur, mais on le voit aussi sur les territoires, quand des lignes de prise en charge sont retirées dans les cliniques privées, parce qu'il a été décidé de les prendre en charge seulement, sur tel ou tel territoire, dans les établissements publics. Or on devrait partir du patient, en recherchant la meilleure prise en charge en fonction du contexte, du territoire. Et, pour cela, il y a les groupements hospitaliers de territoire (GHT), censés inclure l'offre publique et l'offre privée, et sur lesquels il semble que nous ayons fait ce que nous pouvions faire et dont on ne peut guère en attendre davantage. Est-ce votre avis ? Pensez-vous que l'on puisse aller plus loin, ou vaudrait-il mieux changer d'outil ?

S'agissant des 30 % de personnels « administratifs », je précise qu'il s'agit en fait de non-soignants. La différence est de taille, puisque l'on y inclut les personnels techniques, qui sont indispensables. Cependant, en regardant la situation sur plusieurs années, on voit que le rôle de l'administratif a évolué vers plus de contrôle et de présence au sein même des services, ce qui peut être vécu comme un élément bloquant le fonctionnement naturel de la médecine, qui est avant tout humain.

M. Alain Milon. – Le statut hospitalier vous paraît-il un blocage pour l'évolution des soins à l'hôpital ?

La permanence des soins peut-elle être acceptée par le public comme un argument pour l'ouverture vers le privé ?

- Présidence de M. Jean Sol, vice-président -

M. Jean Sol, président. – Vous mentionnez, monsieur Valletoux, le peu de bureaucratie. Je n'ai pas ce sentiment : faites-vous référence à une organisation pyramidale ?

Vous parlez de crise des vocations : que préconisez-vous ?

Enfin, madame Desaulle, que proposez-vous pour dépasser l'hospitalocentrisme que vous déplorez ?

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Il nous a été dit que la notion de pôle avait cassé le fonctionnement des services en équipes : qu'en pensez-vous ?

Des internes ont également déploré le temps passé à faire de l'administratif, les fiches qualité, la traçabilité. Ils nous ont dit passer parfois la moitié du temps à appeler le médecin traitant, à régler des problèmes de wi-fi... C'est autant de soins qui ne sont pas faits. Comment pallier ces problèmes ?

M. Jean Sol, président. – J'ajoute une question sur la place du dossier médical partagé (DMP) : vous paraît-il un bon outil pour la coordination des soignants, mais aussi pour la qualité et la sécurité des soins ?

Mme Jocelyne Guidez. – Un retour d'expérience : sur mon territoire, deux hôpitaux ont fusionné ; on nous parlait alors d'économies. Or des problèmes se sont posés entre médecins, chacun voulant rester sur le territoire où il exerçait. Dix ans plus tard, c'est toujours compliqué. La fusion s'est accompagnée de la fermeture d'une maternité, les deux maternités étant regroupées dans l'un des deux hôpitaux. Résultat : des mères sont allées accoucher ailleurs et la maternité restante n'est pas tellement plus occupée. En tout cas, le résultat n'est pas celui qui était attendu : qu'en pensez-vous ?

M. Frédéric Valletoux. – Sur les coopérations, les GHT ont été faits pour donner des stratégies et des perspectives de territoires aux hôpitaux, de même que les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) pour les libéraux, ou encore les stratégies des groupes privés qui ont coordonné leur action à l'échelon territorial.

Dans un système pensé sur une feuille blanche, l'État serait stratège et définirait des stratégies par territoire, tout en évaluant les outils, avec comme objectif la meilleure performance des soins, que l'on passe par l'hospitalisation ou le maintien à domicile, par des structures publiques ou privées. C'est cette approche populationnelle que la FHF expérimente dans cinq territoires pour le diabète et les maladies cardiovasculaires, avec la définition d'objectifs et l'évaluation des outils, pour adapter ensuite la réponse de soins aux territoires. Certes, la coopération est l'avenir, mais encore faut-il qu'il y ait des acteurs pour coopérer. Cela nous ramène aux droits et aux devoirs de chacun, qui sont liés au mode de financement de l'ensemble du système – lequel est particulier pour nous, qui dépendons principalement de la solidarité nationale, avec des obligations différentes pour les différents acteurs.

Quand on parle de « suradministration », il ne faut pas confondre ce qui se passe à l'hôpital et dans le système de santé plus largement. Je crois que le poids de l'administration s'est accru dans la gouvernance du système de santé, et la création des ARS n'a pas fait maigrir le ministère. Ces couches successives ont ajouté des injonctions qui ne sont pas toujours cohérentes entre elles ; cela crée un sentiment de bureaucratisme. Les médecins libéraux nous disent qu'ils passeraient 20 % de leur temps à ces formalités – cette suradministration concerne le système de santé, bien plus que l'hôpital en lui-même.

Les 30 % de non-soignants comprennent effectivement les techniciens, qui sont indispensables aux chaînes logistiques, ainsi que nous l'avons encore vu quand il s'est agi de mettre en place une campagne de vaccination du jour au lendemain. Il faut donc prendre les chiffres avec des pincettes et les analyser dans leur contexte.

Sur le fonctionnement en équipes, je crois que notre système souffre de son uniformisation et que nous devrions faire davantage confiance aux acteurs. Dès lors que l'État fixe les objectifs, qu'il évalue les outils et les résultats, les modalités concrètes devraient relever du terrain, des équipes médicales – qu'elles décident de se constituer en pôles ou en services importe peu et il n'y a guère besoin que ce soit la même organisation à Brest ou à Beaucaire.

Le statut hospitalier est-il un frein ? Mon rêve est que l'obligation de la permanence des soins soit attachée aux médecins en général, plutôt qu'aux seuls établissements publics, car les missions de service public forment un tout. On ne devrait pas pouvoir en prendre un bout seulement, à la découpe, selon ses préférences. Nous sommes partants pour participer à un grand débat sur le sujet.

Sur la fusion des hôpitaux, je peux citer l'exemple de ma ville, où, à la suite de la fermeture d'une clinique, qui a disparu en six mois, c'est l'hôpital qui a fait une place en son sein à la douzaine de chirurgiens privés, qui ne voulaient pas perdre leur patientèle et qui ont été heureux de pouvoir passer contrat avec l'hôpital public pour continuer à exercer sur le territoire. Je peux également parler de la fusion des trois hôpitaux de Fontainebleau, Nemours et Montereau, fruit d'un long travail à l'issue duquel nous avons, avec un projet de territoire, su convaincre les professionnels médicaux de travailler dans tel lieu plutôt que dans tel autre, ce qui nous a permis, au final, de garantir et pérenniser notre offre de soins de qualité.

M. Alain Milon. – Vous parlez de plus de liberté pour les hôpitaux ou de plus d'autonomie ?

M. Frédéric Valletoux. – Je parle de plus d'autonomie, de liberté de choix.

M. Lamine Gharbi. – Quand un établissement public est en déficit, il peut se tourner vers l'État, mais, pour nous, dès lors que toute aide d'État est refusée, il est clair que l'établissement privé n'a guère le choix que de fermer s'il ne parvient pas à se financer.

Sur la coopération, je ferai remarquer que nous n'avions, au début de la crise sanitaire, que 500 lits en réanimation dans des établissements privés. Pourquoi ? Parce que, depuis vingt ans, les autorisations nouvelles allaient quasiment toujours vers le public. On l'a vu aussi pour les IRM et les scanners, où des autorisations deviennent caduques parce que l'établissement public n'a pas procédé à l'installation après trois ans, alors que nous étions prêts à le faire sur nos deniers... Au début de la crise, nous avons rapidement mis sur pied une centaine de services de réanimation – nous espérons qu'ils seront pérennisés.

La coopération est biaisée, parce que nous ne pouvons pas répondre avec les mêmes moyens que le public. Nous sommes preneurs de la permanence des soins, mais on la refuse à nos établissements dans la plupart des cas. C'est bien pourquoi nous contestons que l'on nous demande des astreintes de permanence des soins après nous l'avoir refusée.

Il faut comparer les salaires. Nous sommes peut-être le seul secteur où le public paie mieux que le privé : une aide-soignante est payée 13 % de plus dans le public, une

infirmière 8 % de plus – c'est différent pour les médecins, qui sont payés à l'acte, mais il faut alors considérer l'ensemble. Aussi, je me demande pourquoi, alors que nous payons moins, nous continuons de recruter plus facilement. Il y a le rythme, les conditions, mais je pense que cela ne va pas toujours être ainsi. Il faut arrêter de raisonner sur des fantasmes. Si l'on veut plus d'attractivité, il faut que les jeunes, filles et garçons, se projettent dans ces métiers, qu'ils s'imaginent aides-soignants ou infirmiers.

Mme Marie-Sophie Desaulle. – Le GHT a été créé pour faire coopérer les hôpitaux publics. C'est pourquoi nous n'avions guère apprécié que le terme de « territoire » y figure, puisque cela revenait à faire comme si tout partait de l'hôpital public.

Pour sortir de l'hospitalocentrisme, il faut se poser la question de l'élaboration du projet de santé à l'échelle du territoire. Ce projet ne se réduit pas à celui du GHT, et il faut le construire avec tout le monde. Il faut aussi parler des usagers, partir des besoins, élaborer les priorités avec un niveau de spécialisation croissant en fonction des besoins de la population.

Nous n'avons pas été contents du Ségur, parce que l'on n'y a pas pris en compte ceux qui s'occupent des patients à domicile, alors qu'on en a un grand besoin et que, si nous ne le faisons pas, les personnes mal prises en charge plus tôt se retrouvent plus vite à l'hôpital. C'est une clé de raisonnement, mais notre système hyper administré rend difficile de raisonner sur la co-construction à l'échelle du territoire, alors que c'est ce qu'il faudrait faire et que nous y sommes prêts.

Le DMP est un sujet complexe, repris dans l'idée de « Mon espace santé », pour que les patients s'approprient les choses. Est-ce une solution ? Il faut investir sur ce sujet. C'est un levier, une clé pour la coopération, pour partager des données et aller plus vite.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Oui, à la condition que le patient, ou son professionnel de santé, note tout.

Mme Marie-Sophie Desaulle. – Dans les faits, très peu de personnes refusent.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Nous ferons une mission sur les données de santé…

Mme Sophie Beaupère. – Le bilan des GHT est positif, parce qu'il a permis à l'hôpital public de se structurer.

Bien d'autres sujets doivent progresser, en premier lieu la gradation des soins entre centres de référence et établissements de proximité – c'est une clé en cancérologie pour éviter les pertes de chances. Il serait aussi très favorable de faire évoluer le financement pour encourager la coopération entre médecine de ville et établissements, ne serait-ce que pour faire face aux enjeux de la démographie médicale.

La numérisation des parcours de soins fera gagner du temps aux professionnels. La situation est cependant contrastée dans les territoires : certains ont l'interopérabilité, d'autres pas. C'est un facteur important pour la fiabilité des données et le suivi.

Comment faire confiance aux acteurs ? Le Centre Oscar Lambret, à Lille, a mis en place, en plus de l'intéressement classique, un intéressement par projet qui permet à chaque équipe médicale, en fonction d'objectifs de qualité et de délais, d'obtenir un intéressement

supplémentaire : c'est une voie pour reconnaître et valoriser les professionnels tout en tenant compte de leurs réalités quotidiennes.

M. Jean Sol, président. – Merci pour toutes ces précisions.

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 16 décembre 2021

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de responsables de services d'urgence- Professeur Louis Soulat, Centre hospitalier universitaire de Rennes, docteur Benoît Doumenc, hôpital Cochin (Paris), docteur Caroline Brémaud, Centre hospitalier de Laval, docteur Tarik Boubia, Centre hospitalier de Clamecy, et docteur François Escat, médecin urgentiste libéral à Muret

M. Bernard Jomier, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux par une audition commune de responsables de services des urgences.

Je suis heureux d'accueillir le professeur Louis Soulat, chef du service des urgences du centre hospitalier universitaire (CHU) de Rennes et du service d'aide médicale urgente (SAMU) d'Ille-et-Vilaine ; le docteur Benoît Doumenc, chef du service des urgences médico-chirurgicales de l'hôpital Cochin à Paris ; le docteur Caroline Brémaud, cheffe du service des urgences du centre hospitalier de Laval ; le docteur Tarik Boubia, chef du service des urgences du centre hospitalier de Clamecy ; et le docteur François Escat, médecin urgentiste libéral à la clinique d'Occitanie de Muret.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Il est pour nous très important d'entendre les responsables de services des urgences. Ces services illustrent de manière emblématique les tensions que connaît notre système hospitalier et les répercussions sur l'hôpital de certains dysfonctionnements dans l'organisation des soins. Il nous paraissait nécessaire d'entendre des acteurs de terrain représentant toute la gamme des établissements, y compris privés, situés aussi bien dans des métropoles que dans des villes moyennes ou des territoires ruraux.

Je remercie donc les médecins présents aujourd'hui de s'être rendus à notre convocation, en venant parfois de loin.

Avant de passer la parole à notre rapporteure, Mme Catherine Deroche, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. J'invite donc chacun d'entre

vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Louis Soulat, M. Benoît Doumenc, Mme Caroline Brémaud, M. Tarik Boubia et M. François Escat prêtent successivement serment.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Je voudrais à mon tour remercier l'ensemble des intervenants de leur disponibilité.

Comme l'a indiqué M. le président, lorsque l'on parle des difficultés de l'hôpital, ce sont souvent les urgences que l'on cite en premier. Leur activité a doublé en vingt ans et les tensions dans les services d'aval conduisent à leur engorgement. La crise sanitaire a accentué ces phénomènes.

Mais, à travers les urgences, c'est aussi la question du recours à l'hôpital, de sa place dans notre système de santé et de sa vocation à offrir un accès permanent aux soins vingt-quatre heures sur vingt-quatre tous les jours de l'année qui est posée.

Nous souhaiterions que vous nous présentiez tout d'abord un point de la situation de vos services, notamment en matière d'évolution de l'activité, d'effectifs et de conditions de prise en charge des patients.

Nous pourrons ensuite évoquer plus particulièrement les aspects liés aux ressources humaines, à la gestion de l'amont des urgences – la permanence des soins, la prise en charge des soins non programmés – et aux difficultés d'hospitalisation en aval.

Professeur Louis Soulat, chef du service des urgences du centre hospitalier universitaire de Rennes et du SAMU d'Ille-et-Vilaine. – La médecine d'urgence est une jeune spécialité. La première promotion de ces nouveaux internes est arrivée au mois de novembre 2021. Nous aimerais leur donner une vision différente de la médecine d'urgence, ainsi que l'envie et la possibilité de vieillir comme urgentistes. La spécialité a trois composantes : une activité de régulation médicale SAMU très importante, une activité pré-hospitalière de soins d'urgence avec les services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR) et une activité dans les urgences hospitalières, qui est souvent celle dont on parle de manière très négative.

En parallèle, notre cœur de métier – beaucoup de collègues, en médecine de ville comme dans l'hospitalier, l'ont oublié – est de qualifier, d'évaluer, de trier et d'orienter un besoin de soins. La grande force de notre système français, qui est assez exceptionnel, est d'organiser des parcours très spécialisés pour des soins aigus : infarctus, accident vasculaire cérébral.

Le problème est que notre cœur de métier est censé être centré sur ces notions d'évaluation, de tri et d'orientation, c'est-à-dire sur la prise en charge initiale du parcours de soins. Mais l'activité est très forte, en amont du fait de à la venue de patients qui pourraient selon nous être gérés par des structures de soins non programmés, et en aval, principalement pour des patients âgés, aux pathologies multiples, plus difficiles à orienter vers des services ultraspécialisés dans lesquels les lits, réduits à la suite du virage ambulatoire, sont en outre en nombre insuffisant. Les patients relevant, selon nous, de soins non programmés viennent parce qu'ils n'ont plus accès à leur médecin traitant – c'est ce que l'on appelle l'offre

ambulatoire –, avec un virage qui a été très net en 2002 : la réorganisation nécessaire de la médecine de ville s'est en partie traduite par le réaménagement de la permanence des soins sur la base du volontariat.

La situation est aujourd’hui extrêmement compliquée. La mise en place de la tarification à l’activité dans les hôpitaux, avec l’argument selon lequel les services des urgences voyant leur activité augmenter recevraient plus de financements, a été une manière de nous duper.

Notre cœur de métier est performant. Il nous permet d’apporter un bénéfice important pour les patients. Sur le papier, il est attractif pour les urgentistes. En plus, et c’est pour cette raison que je suis en hôpital public depuis trente-cinq ans, il repose sur un principe d’équité et d’accès aux soins pour tous.

Mais le report sur les urgences d’activités n’en relevant normalement pas a des conséquences : inadéquation entre les moyens et l’évolution de notre activité, épuisement des équipes, insatisfaction, sentiment de travail inachevé. Cela conduit à des départs et à des réorientations. Il y a une vraie inquiétude pour les fêtes de fin d’année. Un tiers des services sont en énorme difficulté, avec l’impossibilité de tenir toutes les lignes de garde, et un tiers sont saturés faute de lits d’aval disponibles, et pas seulement en raison des hospitalisations liées au covid, plutôt inférieures à ce que nous avons pu connaître. Notre problématique concerne donc l’attractivité. Comment donner envie aux urgentistes de travailler à l’hôpital pendant des années ?

Le système hospitalier est trop complexe. Nous avons besoin d’adaptabilité dans nos services d’urgence. Nous avons su le faire pendant la crise covid, mais il y a eu un retour en arrière complet après le Ségur de la santé. Cela creuse encore le fossé entre direction et soignants. On ne peut pas avoir une gestion purement comptable. Il faut pouvoir adapter les moyens selon l’activité. Que l’on nous permette au moins de mettre en place des organisations pour le tiers des services qui sont en difficulté à cause de problèmes de suractivité.

Il faut également valoriser les métiers des soignants, qui sont en souffrance. Si le Ségur a eu des effets en termes de salaires, je pense qu’il faut humaniser les métiers et, surtout, arrêter d’opposer les catégories de soignants entre elles. On remplace trop souvent des aides-soignants par des infirmiers. Or ce ne sont pas les mêmes métiers. Les ambulanciers qui sont en grève depuis des mois dans certains hôpitaux ont besoin d’une reconnaissance. Selon les directions hospitalières, il n’est pas possible de leur accorder le statut de soignants du fait des différences de grilles salariales. Cela démotive des professionnels pourtant très engagés.

Surtout, il y a une déqualification de la médecine d’urgence, avec une confusion entretenue par certains entre secours et soins urgents. La médecine d’urgence, ce sont des soins d’urgence ; le secours, c’est autre chose. Notre métier, c’est la médecine d’urgence hospitalière et extra-hospitalière. Les SMUR sont non pas des secours, mais des soins d’urgence et de réanimation. Nous sommes très opposés à la loi instituant un numéro unique pour les secours. Si nous voulons maîtriser l’aval, il faut mettre en place le service d’accès aux soins (SAS).

Ce qui nous dérange le plus, c’est l’image qui est donnée des urgences dans les médias : patients sans brancard, maltraitance, délais d’attente, services saturés, perte de chance, pénibilité du travail. Pourtant, le pacte de refondation des urgences prévoyait d’inverser la tendance.

De même, il est surprenant d'entendre parfois que les patients reçus aux urgences – « nos » patients – viendraient perturber l'organisation des services d'aval. On a beaucoup trop orienté ces services sur les soins programmés, pour réduire le nombre de lits. Aujourd'hui, nous sommes dans une impasse. On oppose trop souvent le programmé et le non-programmé alors que les flux de patients aux urgences sont prévisibles et peuvent être anticipés pour les périodes épidémiques.

J'insiste sur la confusion entre secours et urgences : pour nous, il est très difficile d'imaginer d'être sous la coupe d'un ministère autre que la santé.

Le ressenti des urgentistes aujourd'hui est qu'il y a une désaffection. Je me qualifie de professeur *low cost*, ayant passé trente ans dans un service d'hôpital rural à devoir face à toutes les problématiques de désertification médicale. Aujourd'hui, les urgentistes ont l'impression d'une désaffection des collègues de la médecine de ville pour la permanence des soins ambulatoires, qui relève pourtant de leur compétence. On constate des déséquilibres très forts, notamment en termes de pénibilité et de charge de travail. Nous sommes l'une des rares spécialités à assurer une permanence des soins. On constate aussi des différences de rémunération, par exemple entre des praticiens qui font à peu près le même métier dans un centre de régulation médicale mais interviennent sous des statuts complètement différents. C'est parfois blessant, à tel point que certains font le choix de quitter l'hôpital.

L'hôpital a aussi souffert du recours à l'intérim, que la loi Rist vient encadrer. Cela a créé un déséquilibre important.

La réalité est que les urgences sont la seule lumière allumée. Il est nécessaire que le flux des urgences soit contrôlé, il faut que l'accès passe par un numéro d'urgence. Il faut donner de l'attractivité au métier d'urgentiste, ce qui implique une diversification de l'activité. Il faut décider d'organisations adaptées en « double gouvernance », entre direction et responsables de service. Il faut harmoniser et simplifier les statuts, notamment pour les ambulanciers. Il faut aussi être capable d'organiser nos équipes avec une évolution de l'activité : il n'est pas normal qu'à soixante ans, je fasse encore huit à dix gardes par mois. La pénibilité de la permanence des soins a été la grande oubliée du Ségur.

Il faut organiser l'aval des urgences, avec des cellules de gestion des lits structurées à l'échelon territorial, fonctionnant 24 heures sur 24. On peut définir le besoin journalier minimum en lits (BJML). Nous savons qu'il y a des périodes de tensions reproductibles, donc prévisibles chaque année. Malheureusement, nous avons du mal à mettre en place une telle organisation dans les hôpitaux, car la priorité a été donnée aux soins programmés sur les soins non programmés, alors que ceux-ci relèvent de toutes les spécialités.

Il n'y a pas que les services hospitaliers qui doivent prendre en charge les patients à la sortie des urgences. C'est aussi le rôle des structures permettant le retour à domicile dans de bonnes conditions, « l'aval de l'aval ».

Je suis intimement convaincu que l'expérimentation du service d'accès aux soins (SAS) est la priorité. Il faut développer ces systèmes, qui vont nous permettre d'organiser de véritables parcours de soins adaptés aux besoins de santé et, surtout, de diminuer le passage aux urgences. Cela passe par un numéro d'urgence santé.

La réorganisation de la permanence des soins ambulatoires (PDSA) est également importante. Il va falloir s'interroger sur la participation aux gardes de l'ensemble des collègues.

Enfin, actuellement, il y a plus de 600 structures d'urgence en France. Faut-il toutes les maintenir ouvertes en nuit profonde ? Le régime des autorisations des structures d'urgence est en cours de modification et il sera possible d'avoir des services ouverts sur une amplitude limitée. Peut-être faut-il accepter le principe de fermer la nuit celles qui ont une faible activité pour maintenir les SMUR qui assurent les soins d'urgence et renforcer en parallèle les services qui accueillent les patients réorientés en nuit profonde. C'est un vrai débat, qui nécessitera une grande pédagogie auprès des élus. À Vitré, les urgences ferment la nuit depuis un an. Cela a été précédé d'un travail avec les élus et les responsables hospitaliers pour trouver une solution adaptée aux besoins des patients.

Docteur Benoît Doumenc, chef du service des urgences médico-chirurgicales de l'hôpital Cochin à Paris. – Ayant exercé comme médecin généraliste en banlieue pendant plusieurs années, j'ai choisi de regagner l'hôpital. D'une part, en médecine générale, je me sentais un peu isolé ; dans un service d'urgence, on travaille plus en équipe. D'autre part, il n'y a aucune limite horaire pour un médecin généraliste. J'ai participé à la restructuration de plusieurs services d'urgence en Île-de-France : l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), hôpital du Kremlin-Bicêtre, Bichat. J'ai ensuite pris la responsabilité des urgences de l'hôpital Delafontaine à Saint-Denis ; nous avons restructuré ce service, qui était en perdition totale.

Depuis six ou sept ans, je dirige le service des urgences de l'hôpital Cochin et de l'Hôtel-Dieu, qui était dans une grande difficulté à l'époque. Avec mon adjointe, le professeur Florence Dumas, une pure urgentiste, nous en avons mis en place une structure avec un effectif médical quasiment complet. J'ai eu la chance, tant en Seine-Saint-Denis qu'à Paris, d'avoir une direction avec laquelle je pouvais discuter ; nous étions parfaitement conscients, les uns et les autres, de nos difficultés et de nos obligations respectives. Mais la direction a su prendre en compte les besoins, par exemple pour mettre en place une ligne de garde lorsque cela était justifié. Cela permet d'avoir un service qui fonctionne plutôt bien.

Je partage l'analyse globale du professeur Louis Soulat sur la France. Mais il n'y a pas un service d'urgence qui ressemble à un autre service d'urgence.

À Cochin, nous avons peu de malades très graves qui arrivent dans nos urgences grâce à la régulation en amont. Je pense qu'il n'y a pas un problème des urgences. Il y a de grandes difficultés que nous rencontrons tous, mais qui varient selon les endroits où nous exerçons. En moyenne, à Cochin, nous avons entre 160 et 190 passages par jour. Ce taux a évidemment diminué pendant la crise sanitaire. Notre activité est aujourd'hui supérieure à ce qu'elle était avant la pandémie.

Quand on est en effectif médical ou paramédical suffisant et complet, le nombre de passages importe peu. Nous notons actuellement une augmentation du taux d'hospitalisation. Avant la covid, dans ma structure, nous étions environ à 14 % d'hospitalisation. Actuellement, nous sommes plus près de 20 %. Toutefois, il y a une baisse du nombre de lits ouverts. À mon sens, il faut arrêter de dire que nous n'avons pas assez de lits. Mais les différentes spécialités dans l'hôpital doivent prendre conscience de la nécessité de réorganiser leurs services, en tenant évidemment compte de toutes les complexités, afin que les patients admis aux urgences puissent rapidement être pris en charge dans les autres

services. Pour ma part, j'ai très peu de problèmes de lits en aval, mais l'accessibilité est très complexe : par exemple, la décision d'accepter un patient dans le service de médecine interne sera prise à dix heures du matin, mais l'admission effective n'interviendra qu'à seize heures, soit la perte de près d'une journée pour la prise en charge du patient, avec des conséquences sur l'efficacité de celle-ci.

J'ai la chance de n'avoir pratiquement jamais de lits brancards. Le fait d'être à effectifs constants permet de fluidifier et de mieux prendre en charge les patients. Les décisions sont prises plus rapidement, plus facilement. Les conditions de travail sont indispensables.

Je rejoins ce que disent mes collègues : dans beaucoup de services d'urgence, les conditions de travail sont inacceptables. Mais il faut aussi que tout l'hôpital travaille dans le même sens.

Si nous avons moins de difficultés pour trouver des lits d'aval, c'est que nous avons une « machine de guerre » : une cellule de gestion des lits, qui ne relève pas des urgences, travaille chaque jour de la semaine pour trouver des lits. Et mes collègues des autres services ont compris que cette cellule leur permettra de trouver des lits dans d'autres services plutôt que de renvoyer les malades vers les urgences quand ils n'ont pas de lit dans leur propre service. Cette cellule nous aide beaucoup.

Nous avons également la chance d'avoir une équipe mobile de gériatrie, vers laquelle nous pouvons orienter certains de nos patients.

Vous devez vous dire que vous entendez enfin un urgentiste qui a l'air heureux. Certes, mais il y a des limites. Avec la fermeture des lits, liée au manque de personnels, toute organisation, aussi bonne soit-elle - nous sommes l'un des services les plus fréquemment choisis par les internes de spécialité à Paris - ne fonctionne pas. Selon moi, l'hôpital est arrivé au bout d'un système.

Docteur François Escat, médecin urgentiste libéral à la clinique d'Occitanie de Muret. – Comme mes confrères, je suis médecin généraliste. J'exerce la médecine d'urgence depuis un peu plus de vingt-quatre ans dans un service d'urgences privé. Je suis également régulateur au sein du centre 15, en permanence de soins ambulatoires, et du service d'accès aux soins. En outre, je suis officier de réserve du service de santé des armées depuis vingt ans.

Je vous remercie de m'avoir convié pour porter la voix de mes confrères urgentistes libéraux, qui exercent dans les 120 structures d'urgences privées de notre pays. Les urgences privées représentent à peu près 15 % des presque 24 millions de passages annuels aux urgences, soit environ 3,5 millions de passages, avec de fortes disparités selon les départements. En effet, 15 %, cela reste conséquent, mais pas énorme ; en revanche, dans une ville comme Toulouse, par exemple, les urgences privées représentent 50 % du total des passages annuels, à l'instar de nombreuses grandes agglomérations de ce pays.

Les services d'urgences privés fonctionnent exactement comme les autres : les médecins ont reçu la même formation, dans les mêmes CHU et les mêmes hôpitaux périphériques. Nous ne faisons aucune sélection de patients. Seuls des critères de capacité en termes d'effectifs et de plateaux techniques peuvent intervenir pour récuser certains patients proposés par la régulation.

Je suis venu vous lancer un appel au secours. Pour en avoir discuté avec les infirmières et les aides-soignantes, les agents de régulation médicale du SAMU 31, mes confrères urgentistes de l'hôpital public et du privé, mes confrères médecins généralistes de ville et mes collègues spécialistes, nous sommes tous épuisés physiquement et nerveusement. Je n'ai pas de solution miracle, mais il est certain que la situation actuelle ne peut plus continuer. Un médecin généraliste débordé : les urgences. Une consultation de spécialité débordée : les urgences. Un désert médical : les urgences. Un cabinet fermé : les urgences. Des délais de rendez-vous allongés : les urgences. Un centre 15 débordé : les urgences. Et les urgences font ce qu'elles font depuis des années, ce que j'appelle les 3T : tout, tout le temps, tout de suite.

Pour faire de la médecine, il faut des médecins, des infirmières, des aides-soignants, des agents des services hospitaliers (ASH). Comme à l'hôpital public, nous faisons face à des vagues de démissions. Pour en avoir longuement discuté avec elles, je peux vous dire que les infirmières craquent. Faire toujours plus avec toujours moins, ce n'est plus possible. J'exerce dans une petite ville, au sud de Toulouse, dans une petite clinique avec 200 lits d'hospitalisation. Notre service des urgences accueille 36 000 personnes par an ! Quand nous l'avons ouvert, voilà vingt-trois ans, on dénombrait 6 000 passages par an. La progression est significative.

Nous sommes six médecins équivalents temps plein (ETP) : deux pendant la journée et un seul la nuit. De la médecine d'urgence, nous sommes passés à la médecine de catastrophe, avec un afflux massif de blessés. Mais c'est une catastrophe permanente : le flux ne s'arrête jamais ; il peut ralentir un petit peu la nuit, mais il ne s'arrête jamais. Nos équipes sont épuisées, et pourtant Dieu sait que nous les aimons et que nous essayons d'en prendre soin.

Comme l'ont déjà souligné mes confrères, nous sommes, nous aussi, confrontés au poids d'une administration folle, faite de formulaires, de protocoles, de réunionniste, de référentiels, de normes chronophages sans intérêt réel pour le cœur de notre métier, à savoir le patient et le soin.

Depuis des années, le système essaye désespérément de faire rentrer la médecine dans des cases. Et comme cela est impossible, on tape fort ; mais un carré n'est jamais rentré dans un rond. Cela fait des années que nous tirons la sonnette d'alarme et, chaque année, nous arrivons à passer la période hivernale, classiquement la plus rude. En 2017, l'épidémie de grippe fut plus importante que d'habitude. Je me rappelle partir travailler la boule au ventre : un service plein, des ambulances qui arrivent continuellement, sans aucun lit brancard pour accueillir les patients. Cette année, nous risquons d'avoir la grippe et le covid et je crains que nous ne nous passions pas. Nous sommes débordés, submergés même, à tous les niveaux. Le SAMU, dans sa partie régulation, fait face à des volumes d'appel ingérables. Dimanche dernier, nous avons fini la journée avec plus de 1 700 dossiers. Les temps d'attente, après décroché et avant régulation, sont montés à 1 h 40 : c'est long. Et quand il y a trop d'appels, trop de temps d'attente, on régule un peu moins bien, on envoie vers les urgences.

Les demandes faites par le président de la Fédération hospitalière de France (FHF) aux médecins libéraux de reporter leurs congés de fin d'année ou par le directeur de l'AP-HP de racheter les périodes de congés pour quelques milliers d'euros ressemblent à une manœuvre de cavalerie. Cela peut fonctionner pour quelques semaines, mais guère plus.

Comme je le disais, pour faire de la médecine, il faut des médecins et des soignants. Une étude récente montre que 50 % des médecins sont au bord du burn-out. Beaucoup de mes confrères se désengagent et cherchent des activités moins intenses psychologiquement.

Je dis souvent en plaisantant que je suis l'énième rejeton d'une vieille dynastie médicale toulousaine. J'entends parler de médecine depuis ma naissance, avec un père professeur d'université, un oncle professeur d'université, un grand-oncle, un grand-père, un arrière-grand-père médecins. J'ai vu évoluer la médecine et les médecins : le système mis en place depuis quelques années a réussi à faire disparaître la sérénité. Or il est essentiel d'être serein lorsque vous remettez en jeu votre diplôme et votre vie à chaque patient. Lorsque le risque médico-légal devient fou, cela nous amène, et c'est humain, à penser par moments plus à nous qu'à nos patients.

L'heure est grave : notre système de soins est au bord de l'implosion, et ce n'est plus une figure de style. Nous sommes tous en train d'y laisser notre peau. Lorsque je prends ma garde et que je récupère des confrères en larmes et des infirmières en pleurs, ce n'est pas normal. C'est indigne d'un pays comme le nôtre. Je n'accable personne, mais c'est le résultat de quarante ans de politiques de santé basées sur une gestion industrielle de la médecine. Il n'y a pas d'économies d'échelle en médecine : les gros groupes, les grands hôpitaux ne réalisent que très peu d'économies d'échelle, sinon à la marge. Et on ne gère pas un hôpital comme une usine de petits pois !

Il faut des humains pour soigner des humains. Et maintenant, il va falloir s'occuper des soignants. C'est une priorité absolue : sans soignants, il n'y a plus de médecine et des drames sont à venir. Voilà quelques mois, je discutais avec le directeur du SAMU 31 à la suite d'une récrimination des pompiers sur le fait que certains médecins urgentistes n'avaient pas été aimables. À la question de savoir combien de fois cela était arrivé, la réponse a été : une fois par mois. Soit douze fois par an sur 36 000 passages... C'est comme le pourcentage d'erreur du SAMU 31, qui doit être équivalent à celui de tous les SAMU de France, à savoir 4 pour 1 000, c'est-à-dire 99,6 % de succès. Plutôt que de saluer ce succès, on regarde les 4 pour 1 000...

Regardons ce qui fonctionne, prenons soin des médecins, favorisons les passerelles entre le public et le privé, décloisonnons, simplifions et redonnons le pouvoir à ceux qui savent.

Le diplôme d'études spécialisées de médecine d'urgence, le fameux Desmu, avec un exercice exclusif en service d'urgences des médecins formés à l'urgence absolue, les CCMU 4 et 5, qui représentent un peu moins de 2 % des passages, est un exemple de la fausse bonne idée : qui va réorienter les 98 % restants ? Qui va faire des sutures, des plâtres ? Qui va s'occuper de ces gens ? Il n'y a plus que nous, à partir de minuit : ni permanence de soins ambulatoires ni médecin généraliste de garde... Seules les urgences sont ouvertes.

Les urgentistes font tout : du rhume à l'infarctus, en passant par l'embolie pulmonaire ou l'AVC. Nous allons avoir besoin de toutes les bonnes volontés. La formation des internes doit également se faire dans le privé. Un stage, ce n'est pas énorme, mais cela permettra de rendre les discussions public-privé plus fluides et de faire disparaître les inimitiés dues à une méconnaissance du travail de l'autre. Nous faisons le même métier, nous prêtons le même serment, nous soignons les mêmes patients.

Utilisons au mieux les compétences, optimisons les ressources disponibles ; il y en a encore un tout petit peu... Une direction totalement administrative, comme l'a décrété la loi Hôpital, patients, santé et territoire (HPST), ne fonctionnera jamais : l'administration doit être au service des médecins et des soignants, pas l'inverse.

Pour conclure, je réitère mon appel au secours pour l'ensemble des médecins et personnels soignants de ce pays. Nous sommes à bout, en train de craquer. Toute forme de contrainte supplémentaire ne fera qu'augmenter l'hémorragie de compétences qui, comme vous le savez, sont longues à remplacer. Remettons du bon sens, de l'humanité et de la gentillesse. Arrêtez de nous transformer en machines à soigner, cela ne marche pas. Aidez-nous à continuer à être fidèles à notre serment.

M. Bernard Jomier, président. – Il était plus que nécessaire d'entendre votre témoignage, qui illustre l'unité des problèmes auxquels font face secteur privé et secteur public.

Docteur Caroline Brémaud, cheffe du service des urgences du centre hospitalier de Laval. – Le centre hospitalier de Laval, qui fait partie des villes moyennes, draine un bassin de population de 100 000 habitants. Nous avons 35 000 passages par an. Nous sommes l'hôpital support du département. Nous sommes trois médecins durant la journée et deux la nuit. Nous accueillons des internes, des externes et des docteurs juniors. Nous avons un beau plateau technique : une réanimation polyvalente, une salle de coronarographie, une pédiatrie, des chirurgies de diverses spécialités, une maternité de niveau 2B...

Nous connaissons une augmentation de notre activité depuis dix ans d'environ 20 %. Nous sommes cinq équivalents temps plein pour une cible comprise entre 16 et 18 ETP pour fonctionner correctement. Nous sommes un peu moins de trois équivalents temps plein à avoir le droit d'exercer la nuit. Voilà dix ans, nous n'étions pas beaucoup plus : nous étions 6,5, mais le recours à l'intérim était plus facile. Aujourd'hui, c'est beaucoup plus difficile, en raison d'une perte d'attractivité due à la grande pénibilité de notre métier. À salaire équivalent, les intérimaires préfèrent se rendre dans des structures plus petites, où la charge de travail est moins importante. Le recours à l'intérim est donc quasi inexistant.

Notre temps additionnel est colossal : entre 400 et 500 heures par an. Nous souffrons d'un manque d'effectifs de paramédicaux : il nous manque 37 infirmières. En dix-huit mois, nous sommes passés de 340 lits à 280.

En ce qui concerne la prise en charge des patients, je crois que le mot « indigne » est le qualificatif le plus simple et le plus parlant.

On peut attendre plusieurs heures avant d'être pris en charge. Cette semaine, une dame de quatre-vingt-quinze ans est restée trente-six heures dans le couloir des urgences. On ne souhaite ça à aucun membre de sa propre famille. C'est juste intolérable. Chaque nuit, plusieurs personnes dorment dans le couloir des urgences. Avant la crise covid, on affichait sur les murs le nombre de personnes qui dormaient dans les couloirs. Pour des raisons sanitaires, on a arrêté de mettre des feuilles sur les murs, mais les personnes sont toujours là. Certains patients doivent uriner derrière un petit paravent. Parfois, on n'a pas assez de brancards. On met alors les gens sur des fauteuils. D'autres fois, on manque de couvertures et les patients ont froid. En fait, on n'a pas assez de place. Il y a une mise en danger des patients,

il y a des défauts de surveillance... Notre hôpital est sous-dimensionné par rapport à notre activité.

Je vous ai dressé un tableau rapide de mon quotidien aux urgences, de ce que je vis tous les jours. Mais comprendre les urgences, c'est aussi comprendre l'amont et l'aval. Comme vous l'avez très bien expliqué, les urgences souffrent d'un effet domino qui leur retombe toujours dessus. Quand la médecine générale est débordée ou plus disponible : allez aux urgences. De même pour les spécialités de ville ou les spécialités d'hôpital : allez aux urgences. Le centre de soins non programmés est fermé pendant les fêtes de fin d'année : allez aux urgences. Mais moi, je ne suis pas sûre que les urgences soient ouvertes pour la fin d'année. Il y aura peut-être des nuits fermées. Et nous sommes en train de nous battre pour qu'il n'y ait pas de jours fermés. Je vous rappelle que nous sommes l'hôpital support du département.

Voilà quelques années, comme l'a très bien dit Louis Soulat, on orientait, on triait, on faisait des soins urgents. Maintenant, on prend en charge tout cet effet domino parce que la lumière est allumée. On est là tout le temps, parce qu'on est les urgences. On est à la fois et le premier et le dernier recours des gens. Quand on ne sait plus quoi faire ni où aller, on va aux urgences.

Mon département est le cinquième désert médical de France : il y a 6,3 médecins pour 10 000 habitants ; 10 % des plus de seize ans n'ont pas de médecin traitant. Dire aux gens d'aller voir leur médecin traitant, c'est une façon très polie de leur dire de se débrouiller. Ce n'est pas entendable.

Comment ouvrir des lits quand il n'y a pas de paramédicaux ? Mon agence régionale de santé ne demande qu'à en ouvrir, mais les paramédicaux sont dégoûtés. Un soignant, ce n'est pas un technicien. Il faut revoir les ratios soignants-patients. Un soignant doit être en forme et en bonne santé pour prendre en charge un patient qui, par définition, est en détresse. Nos soignants sont usés, paramédicaux et médecins, en raison de leur charge de travail, de leurs conditions de travail... Tout est difficile. Quand tout va mal, on regarde dans le détail ce qui ne va pas : pourquoi les ambulanciers ne sont-ils pas reconnus comme des soignants ?

On cherche à trouver ce qui nous motive, ce qui nous donne envie de nous lever le matin, ce qui fait qu'on a, ou pas, la boule au ventre pour aller au travail.

Le Ségur a oublié le médico-social. La rentabilité ne doit pas être l'objectif du soin. Le premier médicament, c'est l'humain. Quand vous arrivez aux urgences, vous avez envie qu'on vous accueille avec douceur et gentillesse, qu'on prenne en compte votre problème et qu'on soit humainement disponible à recevoir votre détresse. Aujourd'hui, nous n'en sommes plus capables.

Lundi dernier, j'ai fait plus de 25 heures de garde. Je suis rentrée chez moi, je me suis reposée, je me suis levée, j'ai mangé et puis j'ai fait mon travail de cheffe de service : j'ai fait une réunion avec mon équipe pour préparer la certification et puis je suis allée à la commission médicale d'établissement (CME), j'ai fait d'autres réunions... En définitive, je n'ai pas dormi une minute sur mon repos de garde. Le flux est constant. Nous n'avons plus de temps *off*. Et c'est aussi pour cela qu'on a du mal à enchaîner : aujourd'hui, je mets au défi n'importe qui de travailler 48 ou 72 heures. C'est juste impossible.

Je souhaite poser des congés à la fin de l'année. Depuis que je travaille, je n'ai jamais eu de congés en entier. J'ai décalé mes congés de deux jours : au lieu d'être en congés vendredi soir, je le serai dimanche, et je reviendrai mercredi soir, au milieu de mes congés, pour faire une garde. Autrement, les urgences seront fermées. Vous rendez-vous compte de cette pression ? Je suis une maman de quatre enfants et je vais leur dire, en plein milieu des vacances : « Dormez bien, mes chéris, maman part travailler. » Ils m'ont demandé une fois si le préfet était au courant qu'on était dimanche ou que j'étais en vacances. Je leur ai répondu qu'il y avait des choses plus importantes. Ces paroles d'enfant font mal.

Je vous livre mon témoignage avec tout mon cœur et ma sincérité. J'ai reçu les mêmes d'autres chefs de service, dans d'autres établissements de villes moyennes, qui vivent la même chose.

Nous ne sommes pas systématiquement dans la dénonciation : il y a des solutions. D'abord, nous sommes en très fort décalage avec l'administratif : pour un urgentiste, attendre une heure, c'est déjà beaucoup... Nous ne demandons qu'à avancer, mais les contraintes administratives nous bloquent.

Il faudrait également envisager une régulation de l'installation : il n'est peut-être pas drôle d'exercer dans un désert médical, mais y vivre sans médecin traitant, cela l'est encore moins...

Autre proposition, revoir les projets architecturaux, les dimensionner pour mieux accueillir les patients et être attractif. Il est important d'avoir un beau cadre de travail, mais surtout un cadre adapté aux capacités qui sont demandées à l'établissement en termes de passages de patients.

Enfin, il faut valoriser nos soignants. Le Ségur a prévu des mesures en faveur des infirmières de fin de carrière. Mais il n'y a plus d'infirmières de fin de carrière : elles arrêtent avant. Il faut favoriser précocement les soignants, dès le début de carrière. Il faut également favoriser tout ce qui est innovant : les infirmiers en pratique avancée (IPA), les délégations de tâches, les services d'accès aux soins, le lien ville-hôpital. La personne qui devait prendre en charge la cellule ville-hôpital dans mon hôpital est partie, écœurée par les conditions de travail.

Nous avons beaucoup d'idées et de projets, mais il y a de moins en moins de monde pour les mener. Je fais le plus beau métier du monde et je crois en l'hôpital public ; c'est pourquoi je continue à me battre. Trop longtemps, on a considéré la santé comme l'affaire des soignants, alors que c'est l'affaire de tous les citoyens. Il faut redonner ses lettres de noblesse à la santé.

Docteur Tarik Boubia, chef du service des urgences du centre hospitalier de Clamecy. – Je suis chef de service des urgences du centre hospitalier de Clamecy, praticien hospitalier en médecine d'urgence, diplômé de la faculté de médecine de Dijon. Médecin généraliste, j'ai suivi une formation complémentaire, la capacité de médecine d'urgence et de médecine de catastrophe. C'est une lourde erreur d'avoir supprimé cette capacité : 80 à 90 % des urgentistes en France ont suivi ce cursus. Les nouveaux urgentistes, même s'ils ont une meilleure formation, sont beaucoup moins nombreux. Si nous n'y changeons rien, nous programmons à court terme la pénurie.

De plus, cette formation permettait la polyvalence, puisque l'on pouvait poursuivre sa carrière dans la médecine d'urgence ou dans d'autres branches. Les jeunes médecins sont attirés par l'activité partagée, qui consiste par exemple à ouvrir un cabinet dans une maison médicale de garde tout en exerçant aux urgences.

Or le nouveau système a certes amélioré la formation des urgentistes, en créant des praticiens formés au même titre que les cardiologues, pneumologues ou autres, mais il a aussi réduit les effectifs et emprisonné ces médecins dans la médecine d'urgence. Cela ne répond pas à la demande sociale.

Le centre hospitalier de Clamecy dessert un bassin de santé de 25 000 habitants dans un territoire hyper-rural, constitué de petites communes dispersées dans un diamètre de 50 kilomètres. Comme nous sommes à l'écart des grands axes de transport, les temps de déplacement sont plus longs : il faut compter 50 minutes de Clamecy à l'hôpital de référence d'Auxerre et 1 heure 10 jusqu'à celui de Nevers. Il convient de noter que les transports sanitaires primaires vers Clamecy sont assurés par les pompiers volontaires. La population, enfin, compte une proportion importante de retraités et de personnes socialement défavorisées.

C'est un hôpital de proximité ayant le statut d'hôpital isolé, avec 40 lits de médecine polyvalente à dominante gériatrique. Nous n'avons plus de lits d'hospitalisation spécialisée. Deux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) se trouvent dans l'enceinte de l'hôpital.

En 2008, la fermeture de la maternité a été vécue comme un traumatisme. En 2012, c'était le tour du service de chirurgie générale, qui assurait la chirurgie orthopédique et viscérale, dont le plateau technique a été transféré vers le centre pivot le plus proche, à Auxerre, où se trouve la direction générale du groupement hospitalier de territoire (GHT) dont nous faisons partie. En compensation de ces fermetures, un SMUR a été créé, ainsi qu'une unité de surveillance continue (USC) de quatre lits sous la responsabilité des urgentistes, et un centre périnatal de proximité.

Enfin, en 2018 a été présenté un projet de fermeture des urgences la nuit. Compte tenu de l'historique récent, le territoire s'est mobilisé, avec une forte médiatisation. Les élus ont menacé de démissionner, comme les pompiers volontaires ; les entreprises ont fait part de leurs craintes pour la pérennité de leur implantation – la ville de Clamecy a sur son territoire une entreprise chimique classée Seveso.

Le service des urgences comporte un service d'accueil avec cinq boxes dont deux de déchocage, deux lits de courte durée, un SMUR et une USC de quatre lits pour les patients instables. Nous assurons également la permanence des soins nocturnes en semaine pour les patients hospitalisés en médecine. Depuis deux ans, nous sommes dotés d'une aire d'atterrissement nocturne d'hélicoptères. Nous avons un système de télémédecine depuis cinq ans, qui permet de traiter les AVC en phase précoce sans pertes de chances, en collaboration immédiate avec le CHU de Dijon et l'unité médico-psychologique (UMP) : le taux d'AVC est plus important dans notre bassin de population. Nous avons une biologie performante délocalisée, disponible en moins de quinze minutes, qui nous permet de balayer tout ce qui relève de l'urgence vitale. Enfin, nous sommes équipés d'un scanner opérationnel 24 heures sur 24.

Les effectifs s'élèvent à 3,3 ETP sur un effectif théorique de 8 ETP : deux praticiens hospitaliers (PH) à temps plein et deux contractuels à temps partiel. Pour assurer le planning, nous effectuons des heures supplémentaires et faisons appel à des vacataires pour limiter l'intérim. Nous enregistrons 10 000 à 11 000 passages par an, dont 450 sorties SMUR.

Nous sommes confrontés à trois problématiques spécifiques. D'abord, l'absence d'attractivité de l'établissement pour les praticiens urgentistes, que nous constatons depuis le début 2020. La modernisation de l'USC et de l'héliport est reportée depuis 2007.

Ensuite, ce sont les pompiers volontaires qui assurent la majorité des transports primaires ; ils n'ont pas vocation à assurer le transport vers les hôpitaux référents d'Auxerre et de Nevers. Ils ont annoncé qu'ils démissionneraient s'il leur était demandé de le faire.

Enfin, nous sommes confrontés à la fragilisation des filières d'urgence chirurgicale, surtout depuis la fermeture, il y a deux ans, de la clinique de Cosne-sur-Loire. Cette clinique, en contrat de service public, était ouverte 24 heures sur 24 et opérait la nuit. C'était un établissement de recours, à 50 kilomètres de Clamecy, lorsque l'hôpital pivot d'Auxerre ne pouvait absorber les urgences. Un exemple de cette fragilité : un homme de plus de 90 ans victime d'une fracture du col fémoral est resté quatre jours dans nos lits-portes, cet été, avant d'être transféré vers un hôpital éloigné. Il faut raisonner en termes de filières de soins : c'est le cœur de métier de la médecine d'urgence.

Clamecy, c'est donc un petit service d'urgences, adossé à un petit hôpital, mais un service vital pour une population rurale isolée.

M. Bernard Jomier, président. – Merci à tous. Vos propos sont parfois durs à entendre, mais nous connaissons ces réalités que vous vivez au quotidien. En tant que parlementaires, nous essayons de comprendre les raisons de cette situation, et surtout de trouver les bons outils pour y répondre rapidement.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Les interventions du docteur Brémaud et du docteur Boubia mettent en évidence les disparités territoriales qui ne réclament peut-être pas les solutions uniques que l'on cherche à imposer depuis longtemps. Il faudra réfléchir à des solutions adaptées aux territoires, aux bassins de vie, à l'organisation des soins. Ainsi, comment les professionnels des autres territoires réagissent-ils aux propos du docteur Boubia sur la formation ? La perception n'est pas nécessairement la même à Cochin.

Le Ségur a été présenté comme une avancée, avec une revalorisation indéniable des salaires. Mais les disparités de traitement ont créé des frustrations, ce qui a en partie annihilé ses effets bénéfices.

Docteur Doumenc, vous avez obtenu une cellule de gestion des lits, une équipe mobile de gériatrie. Ces propos nous donnent du baume au cœur ; rencontrez-vous des obstacles venus de votre administration ? Nos auditions font ressortir une empreinte forte de l'administration sur le médical, qui est une conséquence de la loi HPST que nous allons évaluer. Dans le cas contraire, qu'est-ce qui fonctionne bien ?

Vos propos mettent aussi en évidence l'équilibre difficile à trouver entre la sécurité et la proximité : des établissements qui réalisent trop peu d'actes peuvent mettre en péril la sécurité des patients. Avez-vous des solutions ?

Y a-t-il beaucoup de patients qui viennent directement aux urgences sans y être orientés ?

La coopération public-privé est une piste à explorer : les cliniques assurent un huitième des urgences.

Des textes récents ont apporté des modifications à la tarification des urgences. Ont-elles été positives ou négatives ? Nous avons besoin de solutions à long terme, mais aussi à court terme : nous ne pouvons pas laisser perdurer des situations comme celles que vous décrivez à l'hôpital de Laval. Former des médecins est une partie de la solution, mais comment faire revenir ceux qui sont partis de l'hôpital ?

Docteur Tarik Boubia. – L'abandon de la capacité de médecine d'urgence est une perte quantitative : 70 % des effectifs de futurs médecins urgentistes environ. Il est indispensable de rétablir la double filière de formation, et de permettre une activité partagée, par exemple entre maison de santé et hôpital. Cela fluidifierait et renforcerait le lien entre la médecine de ville et l'hôpital. Il faut, à mon sens, rétablir la capacité de médecine d'urgence et rendre aux médecins la possibilité de faire de la médecine d'urgence, de la médecine libérale ou les deux simultanément. Nous avons perdu un outil remarquablement efficace.

Nous connaissons tous les tracasseries administratives avec les directions d'hôpitaux. Nous avons le savoir-faire et l'expertise des soignants, mais nous n'avons pas la main sur la gouvernance. Même des professeurs des universités de l'AP-HP, considérés comme l'aristocratie du système hospitalier français, ont démissionné. C'est du jamais-vu ! C'est le signe d'un véritable malaise.

Tout cela devrait permettre à nos représentants élus de faire évoluer les choses, en tenant compte de notre expérience de terrain : nous prenons en charge les patients, nous constatons les carences, et nous connaissons la différence entre la prise en charge d'une urgence à Cochin, au CHU de Rennes, dans le secteur libéral à Toulouse et en zone rurale. C'est le mérite de la médecine d'urgence que de s'adapter à ces configurations. Dans les urgences, il est impossible de fixer un quota de patients à traiter par jour. À Cochin, pour la prise en charge d'un infarctus, la salle de coronarographie est à côté des urgences. À Clamecy, je dois attendre une heure avant de transférer le patient vers l'hôpital pivot d'Auxerre, où se trouve la salle de coronarographie.

Il est indispensable de raisonner en termes de filières de soins, faute de quoi nous passerons toujours à côté du sujet.

Docteur Caroline Brémaud. – Il faut commencer par assumer les difficultés du système de santé, car on ne traite pas un problème qui n'existe pas. Nous avons toujours peur de réduire l'attractivité de notre établissement en mettant en avant ce qui ne va pas. Or il faut dire ce qui ne va pas, pour faire un état des lieux et penser l'amélioration. C'est ce qui est en train de se produire, de manière inédite. Les langues se délient, ce qui nous permettra de mettre les choses à plat. Voilà la première difficulté avec nos ARS : elles ont peur de dire ce qui ne va pas.

Comment faire revenir les soignants ? Une part croissante d'entre eux ne finissent pas leurs études – jusqu'à 30 % pour les écoles d'infirmières. Lisser les différences de statut enverrait un message politique très fort.

Il faut également traiter le travail supplémentaire de façon homogène : en fonction des directions des ressources humaines (DRH), il est versé sur un compte épargne temps ou traité en heures supplémentaires. Parfois il est choisi, parfois non. Dans mon hôpital, les heures supplémentaires sont majorées de 50 % ou non, selon le service où elles sont effectuées : d'où ce système aberrant où des soignants de réanimation préfèrent aller faire les heures supplémentaires en unité covid, où elles sont mieux payées ! Ce sont des aberrations profondément toxiques pour l'hôpital. Il faut assainir cela et retravailler les statuts des ambulanciers, des soignants, pour rétablir de la confiance.

Nous faisons un métier de passion : le mot de médecin, ou d'infirmière, fait rêver les enfants. Normalement, nous devrions recruter sans difficulté, mais nous cassons les vocations.

Concernant le recours aux urgences, notre ARS Pays de la Loire a conçu une campagne d'affichage pour inciter à appeler le médecin traitant, le 15 ou le 116-117 avant de se rendre aux urgences. Cela donne des résultats, mais il faudrait un message répétitif, fort et national.

Originaire de Tours, je suis venue travailler en Mayenne parce que la permanence des soins fonctionne dans ce département. Un généraliste peut fermer sa porte le soir et le week-end sans avoir l'impression d'abandonner ses patients. Le SAS offrira une solution à court terme aux patients.

Il faut aussi créer des structures de médecins salariés. La lourdeur administrative peut dissuader les jeunes médecins de s'installer. Il faut diversifier les propositions, car un désert médical ne nécessite pas les mêmes mesures que Paris, les grandes villes ou les villes moyennes.

Docteur François Escat. – Je partage l'avis du docteur Boubia sur l'effet contre-productif de la spécialité de médecine d'urgence, qui enferme ses titulaires dans un exercice dont ils ne peuvent sortir. En voici un exemple : médecin généraliste, titulaire de la capacité de médecine d'urgence (CAMU), j'essaie depuis quelques mois de créer un centre de consultations non programmées dans une cité-dortoir proche de Toulouse, Colomiers. La mairie nous a très bien accueillis. Mais le président du conseil départemental de l'Ordre des médecins, que je connais très bien, m'a dit que, puisque je n'exerçais plus la médecine générale depuis plus de trois ans, je devais faire un stage de trente jours chez un médecin généraliste ! Nous essayons de prendre des initiatives, mais c'est épuisant...

Concernant la tarification, la nomenclature CCAM avait totalement oublié la médecine d'urgence. C'était une cote mal taillée, mais nous nous y étions habitués, avec quelques aberrations : l'extraction d'un corps étranger dans l'œil était mieux rémunérée qu'un infarctus du myocarde... Au 1^{er} janvier 2022, elle sera remplacée par un système de forfaits en fonction de l'âge et d'autres critères, qui fera varier la rémunération annuelle de 15 % à la hausse ou à la baisse. Pour ceux qui seront défavorisés, ce n'est pas tenable. Nous discutons depuis plusieurs mois avec la direction générale de l'offre de soins (DGOS). La Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Seine-Saint-Denis annonce que, le système n'étant pas prêt, les urgentistes libéraux ne seront pas rémunérés en janvier ni en février, peut-être en mars... La Caisse nationale dément, mais il y a une Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) et une centaine de caisses primaires. Nous revenons aux travers administratifs. Nous ne comprenons rien, et des drames s'annoncent : des services vont fermer.

Je crois savoir que le stage obligatoire est spécifique à la Haute-Garonne : le conseil départemental de l'Ordre a appliqué un texte qui visait les praticiens n'ayant pas exercé depuis trois ans en raison d'une longue maladie ou d'un congé maternité.

M. Bernard Jomier, président. – Preuve que l'approche bureaucratique n'est pas le propre de l'État !

Docteur Benoît Doumenc. – Mes propos seront quelque peu à contre-courant de ceux de mes collègues. La spécialité de médecine d'urgence est à mes yeux la meilleure chose qui nous soit arrivée. Auparavant, les urgentistes n'étaient pas considérés. Quand j'étais externe, les services d'urgence étaient soient sous la responsabilité du réanimateur médical, soit sous celle de la médecine interne. On y envoyait les médecins qui n'avaient aucun avenir hospitalier, qui n'avaient pas de place en spécialité ou en chirurgie. Beaucoup sont donc venus à contrecœur, et on a également recruté des médecins étrangers. Avec cette capacité, nous avons enfin une reconnaissance administrative, qui nous place au même rang que les autres spécialités. Naturellement, il faut prévoir des passerelles, mais nous sommes enfin une spécialité à part entière. C'est fondamental dans nos discussions avec nos collègues de l'hôpital.

Mon confrère a fait référence aux démissions de professeurs des universités de l'AP-HP ; pour ma part, j'en ai assez que des médecins qui n'exercent pas dans notre spécialité prennent la parole pour dire ce qui ne va pas aux urgences. Cela nous dessert.

L'ennemi n'est pas l'administration en tant que telle, mais, parfois, les personnes qui la représentent, comme ce président de conseil départemental de l'ordre qui demande au docteur Escat de faire un stage. Ce n'est pas une question administrative, mais de confraternité.

Pour ma part, je suis peut-être né sous une bonne étoile, mais j'ai la chance d'avoir au sein de l'AP-HP une administration qui m'écoute, qui est capable, lorsqu'elle me dit non, d'en expliquer les raisons. Nous n'obtenons pas tout, mais la discussion est possible. Cessons de stigmatiser des hôpitaux entiers sur la foi d'une mauvaise expérience avec un individu ; arrêtons aussi de stigmatiser au sein de l'hôpital en opposant le professeur à l'administration, ou le praticien hospitalier au professeur : cela nous fait beaucoup de mal.

Cela fait des années que les urgences vont mal – depuis que je suis externe. Elles ont été un avant-coureur de ce qu'est devenu l'hôpital. Vous, les politiques, en êtes responsables, parce que vous n'avez pas entendu les messages. On a laissé la situation se dégrader, et les urgences ont eu un effet domino sur l'hôpital.

Monsieur Boubia, l'urgentiste doit être capable de dire : « non ». Nous avons des missions sur le plan réglementaire ; nous n'avons pas vocation à pallier tous les dysfonctionnements de l'hôpital. Dire non, ce n'est pas laisser les autres services se débrouiller, mais leur demander de s'organiser. Il faut une discussion générale : si nous n'abordons le problème que sous l'angle des difficultés aux urgences, nous obtiendrons ici un brancard, là 100 euros de plus pour la journée, mais les choses ne changeront pas. Il faut considérer les difficultés de l'hôpital dans leur ensemble.

Dans mon hôpital, le plan Zéro brancard a été mis en œuvre pour réduire le nombre de brancards ; il ne concerne pas exclusivement l'activité des urgences. Une

assistante sociale a également été embauchée, le tout dans un dialogue avec l'administration et avec des collègues de l'hôpital.

Le *numerus clausus* a diminué de manière catastrophique depuis des années, mais notre spécialité n'est pas la seule que cela plonge dans les difficultés. Ainsi la psychiatrie est dans un état catastrophique : à Cochin, la demi-garde va être arrêtée, par manque d'effectifs de psychiatrie dans l'ensemble du groupement hospitalier. Il n'y aura pas de solution miracle, le temps que les nouveaux étudiants soient formés.

Pour retrouver de l'attractivité, il faut s'organiser différemment au sein de l'hôpital, en mettant tous les services autour de la table.

M. Bernard Jomier, président. – La rapporteure vous a interrogés sur les textes récemment adoptés. Vous avez interpellé le monde politique, en soulignant que la situation n'est pas récente.

Depuis quatre ans que je suis parlementaire, nous avons voté quatre dispositions principales touchant les urgences : le forfait réorientation, le forfait patient urgences, une modification du financement qui introduit une dotation populationnelle et des critères de qualité, et le 85SAS. Quel est votre avis sur ces dispositions ?

Docteur François Escat. – Pour réorienter quelqu'un, il faut l'examiner. Auparavant, l'examen et le diagnostic ou l'ordonnance étaient faits par la même personne. Avec le nouveau système du forfait réorientation, il faut deux, voire trois personnes pour gérer le problème. Cela suscite, en plus, l'incompréhension des généralistes : l'hôpital touchera 60 euros pour examiner le patient – il y a les coûts de structure, mais le généraliste ne les perçoit pas – et l'orienter vers le médecin de ville, qui ne recevra que 25 euros. Cela ne passe pas.

M. Bernard Jomier, président. – Ce forfait n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2022.

Docteur Benoît Doumenc. – Je ne partage pas cet avis. La réorientation est effectuée par l'infirmier d'accueil et d'orientation (IAO). Pour ma part, je trouvais aberrant que nous perdions de l'argent sur cet acte, alors qu'il impliquait une prise de constantes et une décision d'un personnel de santé.

Il y a aussi un enjeu de valorisation de l'acte infirmier. L'infirmier d'accueil et d'orientation est un poste clé dans les services d'urgences, car il opère un tri. Il est inadmissible qu'on ne le trouve pas dans toutes les urgences, car son absence induit une perte de chances pour les malades. L'administration locale a un rôle fondamental dans ce domaine.

La réorientation aux urgences ne me pose pas de problème. En deux minutes, on peut établir un diagnostic et faire sortir le patient. Tout le monde s'y retrouve, en particulier les structures de médecine d'urgence ou de soins non programmés qui s'installent à côté des hôpitaux. Ces structures sont prêtes à recevoir les patients. Encore faut-il trouver vers qui réorienter les patients.

Une seule chose me gêne : le fait que la tarification va à l'encontre de ce que l'on nous apprend dans la médecine d'urgence, à savoir faire le bon examen pour le bon patient. La réforme va nous inciter à réaliser davantage d'examens complémentaires, qui feront rester nos patients plus longtemps. Or nos ressources de biologie et d'imagerie s'épuisent.

Professeur Louis Soulat. – Je suis un fervent défenseur de la réorientation, même s'il y a des difficultés à trouver un médecin effecteur. On ne peut pas la rejeter tout en se plaignant de ne pas pouvoir maîtriser l'amont ni limiter l'accès aux urgences. Cette question est liée à celle du SAS. L'objectif est d'éduquer la population à appeler un numéro santé avant de se rendre aux urgences. Il y a une certaine logique à ce dispositif, qui est analogue à celui du SAMU.

Je rappelle que l'examen par les infirmiers est validé par un médecin référent. Certes, c'est peut-être aussi lourd que de voir directement le patient. Mais depuis 2002, avec l'extension de l'activité des 15 et des SAMU, il nous a été reproché de capter des patients de médecine générale, avec l'incitation que représentait la tarification à l'activité. Cette réforme est donc bienvenue.

La réforme du financement repose sur un critère populationnel, avec deux types de patients pris en charge, et un critère de qualité. Il y aura des gagnants et des perdants, mais cela reflètera plus honnêtement ce qui est réellement fait dans les urgences. Cette réforme nous semble nécessaire et cohérente. Au niveau de la région Bretagne, nous pourrions espérer 2,6 millions d'euros en plus.

Il y a des services d'urgences de l'Est parisien où les hospitalisations après passage aux urgences ne dépassent pas 15 %, alors qu'elles atteignent 30 à 40 % à Laval et Rennes. La modulation de tarification est intéressante pour répondre à ces différences.

Le SAS, c'est ce qui doit nous permettre de contrôler l'accès aux soins des urgences. Il s'agit de replacer le médecin traitant au cœur du parcours du patient, et pas, pour l'hôpital, de récupérer des appels à travers son SAMU.

Il ne faut pas confondre formation des urgentistes et organisation des services d'urgence. La médecine d'urgence est désormais une spécialité reconnue et choisie par les jeunes médecins, parce qu'elle est devenue très complète : on fait des échographies aux urgences. Cela réclame un certain niveau.

Mais dans la pratique, le premier principe incontournable à respecter est celui de la proximité. Les patients les plus graves que nous voyons aux urgences, les consultations cardiaques d'urgence (CCU) sont les mêmes sur tout le territoire, mais la périodicité est différente : on voit davantage d'infarctus à Laval qu'à Clamecy. Il faut donc la même technicité partout, et par conséquent un niveau de formation élevé. Évitons les combats d'arrière-garde : nous avons tous été formés sur le terrain, mais cette époque est terminée.

En revanche, l'organisation des services doit être intelligente : un service d'urgence peut tout à fait associer des généralistes, des urgentistes et des gériatres.

Pour répondre au besoin de proximité, il faut s'interroger sur le nombre de services d'urgence qui seront ouverts en permanence. C'est l'objet de la réforme du régime des autorisations. Peut-être faudrait-il organiser les soins d'urgence de proximité en maintenant en priorité les SMUR. Deux lignes de garde ne se justifient pas pour une activité limitée. On a aujourd'hui vraiment intérêt à partager la pénibilité des services et à maintenir un bon niveau de technicité. Il faut que les urgentistes tournent sur les sites, en priorisant les choses. À titre personnel, je ne suis pas sûr qu'il faille s'évertuer à maintenir ouvertes toutes les structures d'urgence, même si cela pose des problèmes de transport. J'ai audité l'hôpital de Laval : on ferme les urgences dans le chef-lieu alors qu'il y a deux lignes de gardes complètes

dans chacune des deux structures d'urgence périphériques. Pourquoi en est-on là ? La pénibilité n'est certainement pas la même ; nous n'avons pas réussi à mettre en place l'uniformité de prise en charge sur un territoire.

Docteur Caroline Brémaud. – Je partage le propos mais il faut rester vigilant. L'hôpital qui reste ouvert doit être dimensionné pour accueillir la population. Les deux services d'urgence voisins de Laval enregistrent 24 000 passages par an. Ce n'est pas négligeable. C'est pourquoi il faut bien prendre en compte les partenariats possibles et la complexité d'un territoire sur lequel il y a déjà beaucoup de médecins partageant leur temps sur plusieurs établissements. Il y a une question de distance, s'il s'agit d'aller la nuit dans un autre service lorsque le leur est fermé, et donc de qualité de vie et d'attractivité. Le changement sera complexe et politiquement très difficile ; il nécessiterait du temps et de la préparation sur le terrain. Il paraît certes assez incompréhensible qu'un chef-lieu de département ferme les urgences alors qu'elles restent ouvertes dans de plus petits hôpitaux. Pour autant, le centre hospitalier de Mayenne draine beaucoup de passages. C'est une zone en désertification médicale et les urgences ont fermé à Vitré et Fougères. En outre, il se trouve au carrefour de trois régions : Bretagne, Normandie et pays de la Loire. Ne simplifions pas trop la cartographie médicale.

Mme Laurence Cohen. – Je salue tous les intervenants, et notamment le docteur Brémaud que j'ai eu la chance de rencontrer à Laval et dont je connais la passion pour son métier.

Il y a, certes, la diversité des territoires, mais surtout une organisation de notre système de santé autour des GHT qui a bouleversé le paysage, avec la fermeture d'hôpitaux de proximité. On a d'abord fermé des lits au nom de l'ambulatoire, alors que l'ambulatoire devrait intervenir de manière complémentaire. Aujourd'hui, on ferme des lits par manque de personnel. Le desserrement du *numerus clausus* reporte la responsabilité sur les universités, mais elles n'ont pas de moyens... Nous ne verrons pas un afflux immédiat de professionnels.

Deuxième enjeu, celui de l'attractivité : les témoignages abondent sur l'épuisement du personnel, les conditions de travail. Pour faire revenir des personnels à l'hôpital, il faut modifier le statut. Mais il y a également un enjeu de formation interne. J'ai été frappé de voir que les aides-soignants qui souhaitent faire une formation pour devenir infirmiers devront parfois attendre deux ou trois ans parce que l'enveloppe de formation ne le permet pas. Il faut abonder ces enveloppes dès maintenant.

Beaucoup d'infirmières ont quitté l'hôpital parce qu'elles n'en pouvaient plus. Certaines d'entre elles ne pourraient-elles pas revenir si nous travaillions sur le salaire, les conditions de travail et le statut ?

Enfin, docteur Doumenc, l'individu entre en ligne de compte, comme partout, mais nous entendons régulièrement parler des pesanteurs de cette administration, avec ses protocoles figés qui contraignent les soignants à passer plus de temps devant l'ordinateur qu'au chevet des patients. Il faut modifier cette organisation, mais pas en traitant l'hôpital comme une entreprise.

Mme Véronique Guillotin. – Merci pour ces témoignages, dont certains étaient assez émouvants et témoignent de vos difficultés dans vos métiers.

Quel rôle jouez-vous dans les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) ? Vous estimatez-vous assez intégrés et moteurs ? Je crois en une approche plus large associant l'hôpital et la ville. Certaines maisons d'accueil ou maisons de santé pluridisciplinaires jouent le jeu en réalisant des soins programmés jusqu'à 22 heures ou 23 heures, d'autres non. Dans certains endroits, les médecins traitants ne font plus de gardes. Pour décharger l'hôpital et les urgences, ne devriez-vous pas prendre plus de place au sein des CPTS et autres organisations populationnelles ?

Mme Marie Mercier. – Exercer à Cochin, à Clamecy ou à Laval implique un rapport de forces différent avec l'ARS. Dans mon département, l'hôpital de Chalon-sur-Saône, qui est de taille importante, n'a pas les mêmes facilités que les hôpitaux parisiens pour s'adresser à son agence régionale.

Les nouveaux praticiens ont déjà assimilé la culture administrative. Ils veulent faire ce métier, mais dans des horaires encadrés. Désormais, il n'est pas rare de voir des internes arrêter le travail pour partir déjeuner, ce qui n'était pas imaginable lorsque j'étais étudiante. Ce n'est pas critiquable : n'offrons pas un visage triste de la médecine si nous voulons la rendre attractive.

On voit maintenant, dans les couloirs des hôpitaux, des gens courir d'une réunion à l'autre avec des dossiers sous le bras. La maltraitance administrative est une réalité, et elle fait beaucoup de dégâts. Nous avons perdu le contact avec la réalité.

Le covid a replacé les médecins au cœur des décisions. Votre voix porte, même si elle ne porte pas partout. J'estime néanmoins que l'idée que l'hôpital devrait être rentable et la tarification à l'activité ont fait du tort. Il n'est pas tolérable, en 2021, qu'une personne souffrant d'une fracture du col du fémur attende quatre jours d'être opérée, ou que des patients puissent laisser des avis sur Google. Cela donne une mauvaise image de notre métier, le plus beau du monde. Nous avons un potentiel humain, mais il est dégradé par une suradministration pathologique.

Docteur François Escat. – Je suis membre de deux CPTS, et je ne comprends pas à quoi elles servent. Elles sont supposées nous faire travailler ensemble, mais c'est ce que nous faisons tous les jours. Nous avons déjà des correspondants que nous appelons en cas de besoin, pour placer un patient par exemple.

Docteur Benoît Doumenc. – Les couloirs d'hôpitaux que je parcours ne sont pas différents de ceux de mes confrères... Stigmatiser Pierre, Paul ou Jacques ne fera pas avancer les choses. Je ne suis jamais invité aux réunions de l'ARS, ce qui ne me dérange pas outre mesure... Quand je parle de l'administration, je fais avant tout référence à l'administration locale.

J'ai entendu dire que l'on ne pouvait pas gérer un hôpital comme une entreprise – comme si le mot « entreprise » était synonyme de maltraitance. Beaucoup d'entreprises traitent très bien leurs salariés et les personnes qu'elles accueillent. Nous pouvons nous inspirer de ce monde.

Pendant très longtemps, pour être nommé chef de service aux urgences, il fallait être professeur. Médecin généraliste, praticien hospitalier, j'ai été placé à la tête d'un service avec un adjoint professeur des universités. J'ose espérer que nous le devons à nos

compétences... Il faut, à la tête des services d'urgences, des personnes capables de manager, de discuter avec l'administration.

Professeur Louis Soulat. – Par rapport au temps de travail, le changement générationnel n'est pas propre aux professions de santé. Je suis l'un de ceux qui font le plus d'heures postées dans mon service, mais je constate que cela ne constitue plus un exemple. Il faut faire avec ce changement. Je suis fils de boulanger ; eux non plus n'ont pas les mêmes conditions de travail qu'il y a cinquante ans, et c'est heureux.

Pour ma part, je crois aux CPTS, qui fédèrent les métiers de la santé à l'extérieur de l'hôpital. C'est une dynamique très intéressante. Nous avons quatre CPTS constituées, quatre autres en projet en Ille-et-Vilaine. Le SAS ne fonctionnera que si la CPTS fonctionne, en regroupant des réseaux en partie existants de médecins, de soignants, de pharmaciens, de cabinets de radiologie. Les CPTS mutualisent une offre de soins et la mettent à disposition des patients, notamment ceux qui n'ont pas de médecin traitant. Cela permet un dialogue, même si pour les hospitaliers, il faut se contraindre à aller au-devant des collègues en charge de la permanence des soins. Il est trop tôt pour faire un bilan, d'autant que la dynamique des SAS n'est pas encore généralisée.

Les fermetures de lits par manque de soignants sont un problème grave. Nous payons les réorganisations de lits au profit de l'hôpital de jour, alors que nous sommes confrontés au vieillissement de la population. On manque de souplesse sur l'ouverture des lits. Les organisations sont rigides, avec des ratios de soignants. Elles devraient être beaucoup plus agiles pour répondre aux pics saisonniers d'hospitalisation. Ce sont surtout des lits de médecine polyvalente qu'il faut créer, et non dans des services hyperspecialisés, peut-être en revoyant notre organisation : aux États-Unis, les lits ne sont pas affectés à un service, mais attribués aux spécialités en fonction des besoins.

Quant aux fractures du col du fémur à plus de quatre-vingt-dix ans, il faut surtout se demander pourquoi le patient ne peut plus rester à son domicile dans les mêmes conditions qu'avant sa chute. Le manque de personnel est un cercle vicieux : faute de lits, les patients restent aux urgences, les personnels s'épuisent et s'en vont et il faut essayer de les faire revenir.

Il n'est pas normal qu'il soit aussi compliqué de stagiairiser une infirmière qui donne satisfaction. A Vitré, trois infirmières vont changer d'orientation pour cette raison. Le système est trop rigide. J'ai, dans mon hôpital, un médecin dont le dossier est présenté pour la deuxième année consécutive au Centre national de gestion des praticiens hospitaliers (CNG) pour la procédure d'autorisation d'exercice (PAE) : on lui demande de faire six mois de médecine polyvalente, alors qu'il exerce depuis trois ans dans ce domaine...

Il faut favoriser les promotions internes. Je tiens particulièrement à la reconnaissance des ambulanciers SMUR. Il y a trop de grilles salariales, qui conduisent à opposer les catégories les unes aux autres.

Docteur Tarik Boubia. – Sur le principe des CPTS, je suis tout à fait d'accord. Cela permettrait de fluidifier les relations avec la médecine de ville. Le problème, c'est que les médecins sont concentrés à Clamecy et épargnés en nombre insuffisant sur tout le territoire. Il faudra réévaluer ce dispositif pour les zones rurales. On ne réévalue pas suffisamment en France. Pourquoi s'entêter dans un système qui ne marche pas ? Quand un

traitement ne fonctionne pas, un médecin passe à un autre. Pourquoi en va-t-il autrement pour les projets ?

La CPTS de Clamecy, qui couvre le nord de la Nièvre, touche un territoire très vaste, rural. On y trouve aucun établissement avec de la chirurgie ou des spécialités. Il faut donc établir des relations allant au-delà du territoire de la CPTS, ce qui complique encore les choses. À Cochin, par exemple, vous n'avez pas de difficulté à trouver des spécialistes, même s'ils sont débordés. Nous, nous n'en avons pas ! Et les délais sont incommensurables. Mes collègues qui ont toujours vécu dans le système hospitalo-universitaire ont beaucoup de mal à le comprendre. Je sais que M. Soulat a fait l'essentiel de sa carrière dans un hôpital pivot, où il a développé de très belles choses, notamment en cardiologie.

Je suis pour le décloisonnement et les pratiques partagées. Ce n'est pas un combat d'arrière-garde. J'y insiste, la formation du certificat d'aptitude à la médecine d'urgence dure deux ans, mais les gens sont opérationnels avec une obligation de formation continue. Un médecin ayant une capacité de médecine d'urgence, une capacité de médecine de catastrophe et qui a l'obligation d'avoir un diplôme universitaire (DU) en échographie ou en polytraumatologie a l'expérience nécessaire pour prendre en charge les urgences dans des territoires dont les zones périphériques ne seront pas pourvues en jeunes médecins.

Docteur Caroline Brémaud. – En ce qui concerne l'organisation des lits et la formation, je partage entièrement les propos de Louis Soulat.

Sans communication, les dispositifs ne servent à rien. Il faut travailler sur la communication en interne, sur la lourdeur administrative et communiquer vers l'extérieur, entre soignants, vers la population et vers le médico-social.

On ne nous apprend pas, à l'école de médecine, à communiquer. Je suis cette année un diplôme d'établissement de médecin manager à l'École des hautes études de santé publique. J'y apprends le langage des administratifs, qui est différent du nôtre. Il faut rentrer dans leurs locaux et il faut qu'ils viennent nous voir pour que nous apprenions à nous comprendre. J'ai rencontré des directeurs formidables, qui maîtrisaient le langage médical. Ces interactions sont essentielles.

M. Bernard Jomier, président. – Je vous remercie tous d'être venus témoigner devant notre commission d'enquête. Soyez assurés que vos contributions sont essentielles pour nos travaux. Nous avons entendu votre unité de médecins urgentistes, attachés à leur travail ; nous avons aussi entendu une grande diversité de points de vue, tout à fait légitimes.

La réunion est close à 12 h 45.

**COMMISSION D'ENQUÊTE « AFIN DE METTRE EN LUMIÈRE LES
PROCESSUS AYANT PERMIS OU POUVANT ABOUTIR À UNE
CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS EN FRANCE, ET D'ÉVALUER
L'IMPACT DE CETTE CONCENTRATION SUR LA DÉMOCRATIE »**

Lundi 13 décembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

**Audition de Mme Isabelle de Silva, conseillère d'État, ancienne présidente de
l'Autorité de la concurrence (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 16 h 30.

**Audition des représentants de la presse écrite – MM. Alain Augé, président du
syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM), Laurent Bérard-Quélin,
président de la fédération nationale de la presse d'information spécialisée
(FNPS), et Mme Cécile Dubois, coprésidente du syndicat de la presse
indépendante en ligne (SPIIL) (sera publiée ultérieurement)**

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 10.

Mercredi 15 décembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Audition de MM. Emmanuel Combe, président *par intérim*, et Stanislas Martin, rapporteur général, de l'Autorité de la concurrence (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 heures.

MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE

Mardi 7 décembre 2021

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

La réunion est ouverte à 16 h 05.

Audition de Monsieur Julien Goupil, fondateur de l'association *Empreintes citoyennes*

M. Stéphane Piednoir, président de la mission d'information. – Mes chers collègues.

Pour notre première audition, nous accueillons avec plaisir Julien Goupil, fondateur de l'association *Empreintes citoyennes*, que je remercie très sincèrement d'avoir répondu à notre sollicitation afin de partager son expérience avec nous.

À l'attention de Julien Goupil, je précise que notre mission est composée de 21 sénateurs, parmi lesquels 19 sénateurs titulaires et 2 suppléants, provenant de tous les groupes politiques et de différentes commissions. Le rapport de cette mission — qui sera, je l'espère, assorti de nombreuses recommandations — devrait être rendu public au début du mois de juin 2022, avant les élections législatives.

Je rappelle également que cette audition fera l'objet d'un compte rendu écrit, qui sera annexé à notre rapport, et que son enregistrement vidéo sera accessible sur le site du Sénat.

Cette mission d'information a été mise en place par le Sénat afin de réfléchir aux enjeux actuels de la citoyenneté, alors même que les récentes élections ont été marquées par des taux d'abstention extrêmement préoccupants, particulièrement chez les jeunes, et que la cohésion de notre Nation se heurte à de nombreux défis.

Dans ce contexte, les politiques mises en place à l'attention de la jeunesse pour former et éduquer les citoyens de demain sont au cœur de nos préoccupations.

De plus, nous sommes tous convaincus que l'échelon territorial est décisif pour la formation et la sensibilisation des futurs citoyens à la chose publique et pour encourager leur engagement. Ce sera un axe très important de notre travail.

Je suis heureux que nous inaugurons ces travaux avec une association aussi engagée que la vôtre sur les problématiques qui nous intéressent.

En effet, *Empreintes citoyennes* privilégie essentiellement l'action au niveau territorial pour développer l'engagement des citoyens et œuvrer dans le sens d'un rapprochement entre les citoyens, les institutions et leurs élus. Ce choix ne peut que rejoindre les préoccupations — et je dirais même l'ADN — du Sénat.

Il y a trois ans très exactement, le 7 décembre 2018, en pleine crise des gilets jaunes, *Empreintes citoyennes* prenait l'initiative d'organiser les assises « Villages et villes citoyennes », qui se sont tenues à Paris. L'objectif était de définir des critères et des leviers

pour la création du futur label « ville citoyenne ». Nous entrons donc, avec cette audition, dans le vif du sujet de notre mission d'information.

Avant de vous donner la parole pour présenter l'action d'*Empreintes citoyennes*, Henri Cabanel, rapporteur, va vous poser quelques questions.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Je m'associe aux remerciements du président et je souligne, moi aussi, l'intérêt d'ouvrir nos travaux par une expérience associative aussi riche que celle d'*Empreintes citoyennes*.

Je connais bien Julien Goupil, puisqu'il m'a fait l'honneur de me nommer « ambassadeur de la citoyenneté ». En outre, nous avons travaillé ensemble sur l'enquête réalisée auprès des élus de l'Hérault, dont je vous ai communiqué les résultats il y a une semaine, lors de la réunion constitutive de notre mission.

J'aimerais que Julien Goupil nous parle tout d'abord de l'origine de cette association et des circonstances de sa création. Comment est-elle montée en puissance ? Quels sont ses adhérents, ses missions et ses méthodes de travail ?

Diverses évolutions conduisent aujourd'hui à s'interroger sur la définition de la citoyenneté. Une crise de confiance altère depuis des années les relations entre les citoyens et les élus. L'abstention s'aggrave. Des formules permettant une consultation directe des citoyens et leur association à la décision se développent. Parallèlement, l'engagement associatif suscite un intérêt certain, du moins dans des domaines qui motivent tout particulièrement les jeunes tels que l'action humanitaire et le développement durable. Diverses formes d'engagement sont proposées à la jeunesse, notamment dans le cadre du service civique. Pour vous qui êtes un « praticien de la citoyenneté », qu'est-ce qu'un citoyen aujourd'hui, selon vous ?

La définition du mot citoyen indique que ce dernier est une personne majeure de nationalité française. Comment partager les valeurs de la République avec les personnes qui ne répondent pas à ces critères ?

Je vous cite : la commune est « l'espace naturel du citoyen ». Pourquoi cette conviction ? Comment *Empreintes citoyennes* la met-elle en pratique concrètement ? Quel est le lien entre la citoyenneté et le territoire ? Comment travaillez-vous avec les élus ?

Pour avoir travaillé avec des élus et des associations citoyennes, je peux dire que la sincérité est fondamentale dans toute démarche de consultation. Or, parfois, ces démarches relèvent plus de la communication politique que d'une conviction sincère. J'aimerais votre avis sur ce point.

Sur le site Internet de votre association, un « réseau des territoires citoyens » est proposé aux collectivités. Pouvez-vous en dire plus sur cette initiative ?

Nous savons que les jeunes ont été particulièrement concernés par l'abstention lors des derniers scrutins, ce qui montre en quelque sorte un « désengouement » pour la politique, alors que les chiffres montrent une certaine appétence pour d'autres formes d'engagement. Quelles en sont, selon vous, les causes ? Comment faire de l'éducation citoyenne un enjeu réel ? Pouvez-vous nous donner des exemples concrets d'actions d'*Empreintes citoyennes* spécifiquement destinées aux jeunes ?

Enfin, l'engagement associatif est un élément décisif de l'engagement citoyen, qui peut concerner des étrangers résidant dans notre pays. Effectivement, certains s'investissent dans la vie associative. Or la citoyenneté renvoie au droit de vote. Selon vous, comment s'articulent aujourd'hui la citoyenneté et la nationalité ?

M. Julien Goupil, président et fondateur de l'association *Empreintes citoyennes*. - Je vous remercie de votre invitation et de la considération que vous portez à cette notion de citoyenneté. L'existence de cette mission d'information donne le sentiment que la citoyenneté redevient un sujet politique — et non pas politicien.

Je travaille sur des sujets relatifs à la citoyenneté depuis une vingtaine d'années. On m'a appelé au début de mon engagement « l'éolienne », c'est-à-dire celui qui proposait du vent, alors que j'avais la conviction que la citoyenneté constituait une notion fondamentale pour notre société et ses défis. Nous constatons que chacun possède sa propre vision de la citoyenneté et ses propres éléments de langage. Pourtant, cette notion doit reposer sur des bases communes et être fédératrice.

Je dispose d'une formation de communicant. J'ai débuté ma carrière au sein d'un cabinet ministériel, en qualité de chargé des relations presse puis de chargé de communication, principalement au ministère de la santé. Notre communication était évidemment destinée aux citoyens. Qu'il y ait une distance entre le citoyen et cette communication nationale m'a paru évident. J'ai assez rapidement souhaité me rapprocher des citoyens et de ce dialogue citoyen dont je considérais qu'il passait par les collectivités territoriales.

Dans un premier temps, j'ai fondé l'agence de communication citoyenne *Proximité* pour aller vers les élus et les collectivités territoriales afin d'installer ce nouveau rapport aux citoyens. Mais créer une agence de communication suppose par exemple de répondre à des appels d'offres et de rédiger des cahiers des charges, ce qui ne permet pas la liberté de parole.

Ainsi, en parallèle, j'ai souhaité fonder l'association *Empreintes citoyennes* avec deux convictions fortes. La première est que la commune constitue le berceau, la colonne vertébrale et la fabrique de la citoyenneté. Comment peut-on permettre aux élus et aux maires d'en prendre conscience ? La seconde conviction est que la commune ne peut pas être isolée et qu'on a besoin d'aller du local au national. Comment imaginer des solutions permettant de répondre à cette préoccupation ?

La citoyenneté est en crise de pratique et de sens. Cette crise entraîne parfois des réactions. Je suis interpellé par l'émancipation, ces derniers temps, du principe de démocratie participative. Je ne revendique qu'une seule démocratie : la démocratie représentative. Je ne sais pas à quoi correspond la démocratie participative au regard des textes. En revanche, le fonctionnement de la démocratie représentative me semble difficile sans participation citoyenne et sans dialogue citoyen.

En effet, représenter nécessite d'être au plus près des préoccupations et des usages de ceux que l'on représente. L'invention du terme de démocratie participative semble naître du constat de la difficulté de faire fonctionner la démocratie représentative et de la distance qui s'est creusée entre représentants et représentés. Notons que nous ne parlons ici que de la participation citoyenne, qui constitue à mes yeux une forme d'engagement citoyen.

Une petite formule anime l'association : « *C'est en citoyennant que l'on devient citoyen.* » En effet, il ne faut pas décréter et chercher à imposer une forme de pratique citoyenne et d'engagement citoyen. Au contraire, chaque citoyen doit être invité à faire vivre ce principe selon ce qui lui tient à cœur. Certains entreront en citoyenneté par le biais de la consommation responsable tandis que d'autres y entreront par le biais de la participation citoyenne ou d'un engagement bénévole dans une association.

À mes yeux, la citoyenneté a deux jambes : la jambe républicaine et la jambe démocratique. Selon les définitions de la citoyenneté, ses piliers sont la civilité, le civisme et la solidarité. Le citoyen doit donc être civil, civique et solidaire. En outre, afin d'avancer, le citoyen doit s'appuyer sur sa jambe démocratique et sa jambe républicaine. Cette notion enveloppe les principes et les fondamentaux qui constituent notre pays et notre Nation.

Je suis souvent quelque peu contrarié par les nombreuses initiatives visant, pour renforcer la citoyenneté, à apporter des solutions aux difficultés actuelles, sans véritablement chercher à inspirer. Je crois que la citoyenneté peut être un statut qui inspire et fédère l'ensemble des résidents de France. Ces constats sont à l'origine de la mise en place de l'association.

La citoyenneté est une notion extrêmement vivante, comme le prouvent des exemples très contemporains tels que le droit de vote des femmes en 1944, qui montre que la citoyenneté peut s'adapter. N'oubliions pas qu'il y a seulement deux siècles, seuls les plus de 25 ans, avec une certaine rémunération, étaient considérés comme des citoyens. Ne pas interroger la notion de citoyenneté, c'est donc presque l'abandonner.

Nous ne nous connaissons pas mais nous avons tous un point commun dans cette salle, celui d'être un citoyen. Ce point commun nous permettra de toucher l'intérêt général en nous obligeant à dépasser nos identités sociales, culturelles et cultuelles.

La citoyenneté est un concept qui reste philosophique et, en tout cas, très éloigné d'applications concrètes pour de nombreuses personnes. Au début de la vie de l'association, lorsque je parlais de citoyenneté, je voyais bien une forme de distance et un questionnement chez les élus. Mon prisme est aujourd'hui celui de l'engagement citoyen. En effet, la citoyenneté pour la citoyenneté n'a pas beaucoup de sens car elle demeure conceptuelle.

Nous oubliions souvent que les élus de la République sont avant tout des citoyens engagés : l'élection constitue une forme d'engagement.

Durant la Révolution française, on parlait de citoyens actifs : peut-être devrions-nous parler de citoyens acteurs. Peut-être aussi faudrait-il que la définition du citoyen renvoie non plus seulement à un statut, mais à des actions que les citoyens peuvent mener. Nous pourrons effectuer l'inventaire des formes d'engagement citoyen qui sont aujourd'hui possibles.

Ma conviction que la commune est l'espace naturel du citoyen résulte des expériences que j'ai vécues. Mon engagement a débuté à Rambouillet, dont je suis originaire, lorsque j'étais âgé d'une quinzaine d'années, avec la réalisation d'un journal pour les 15-25 ans, puis l'organisation d'un convoi humanitaire lors du conflit au Kosovo. Ces initiatives me nourrissaient ; elles m'ont permis de nombreux apprentissages et de nouvelles rencontres. Cet engagement citoyen s'est révélé à l'échelle locale.

L'association a publié ce matin les résultats d'une enquête conduite en 2021 auprès de maires sur la citoyenneté. Nous notons le constat des maires que la citoyenneté devient une compétence des territoires, et plus précisément des communes. J'évoque bien les territoires car une coopération doit s'installer entre les différents niveaux territoriaux (commune, intercommunalité, département et région).

Un petit réflexe de *citizen washing* existe, qui consiste à tout passer à la lessiveuse citoyenne afin de se donner bonne conscience. Cette méthode engendre souvent des retours de bâton car elle crée plutôt de la frustration et des crispations. Nous entrons alors dans un cercle qui est loin d'être vertueux.

Nous devons tout d'abord considérer que la commune est l'espace naturel du citoyen et qu'il faut favoriser les coopérations avec les autres niveaux de territoire. Ainsi, nous évitons qu'une région, un département, une intercommunalité ou une commune organise la participation citoyenne dans son territoire sans égard pour ce qui a lieu au sein des autres niveaux territoriaux. Dès lors que la ville est l'espace naturel du citoyen, comme l'indique l'étymologie, les autres niveaux territoriaux peuvent s'appuyer, en cas de consultation, sur les communes plutôt que de lancer leur propre communication et leurs propres dispositifs.

L'action de notre association naît d'un questionnement : comment accompagner les communes dans ce rôle d'émancipateur de la citoyenneté ? L'association ayant été fondée en 2014, il convient de laisser un mandat pour trouver une solution. Notre association voulait travailler avec des territoires extrêmement volontaires sur ces sujets et se rendre sur le terrain afin d'expérimenter des initiatives. L'objectif était, à partir de 2020, de formuler des propositions concrètes et structurantes.

La première étape de l'aventure de l'association *Empreintes citoyennes* est née ainsi, avec une consultation nationale sur la définition du citoyen et, surtout, de la ville citoyenne. La consultation a été distinguée par le prix de la démocratie, ce qui a été source d'une profonde satisfaction. Souhaitant déterminer les grands principes fondant la ville citoyenne, nous avons identifié très rapidement deux critères : être une ville compréhensible et transparente. Après la phase de consultation débutée en 2014, nous avons commencé à effectuer des expérimentations dans certaines communes dès 2018-2019. L'année 2020 a marqué le début de la consolidation. En raison de la crise sanitaire, nous avons pris un peu de temps pour déployer cette démarche en 2021.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Comment ces communes ont-elles été choisies ?

M. Julien Gouipil. - Nous ne les choisissions pas. Nous les rencontrions dans les différents colloques ou espaces où nous étions présents. Des affinités ont pu naître. Je pense évidemment aux communes telles qu'Hazebrouck, Jouars-Pontchartrain ou Angers, très investies sur ces sujets. Le territoire angevin est assez dynamique et nous y sommes très présents.

Notre idée était tout simplement de proposer une démarche. Samedi dernier, j'étais présent à Loire-Authion, où nous avons organisé un forum « ville citoyenne ». Cet événement est la conséquence de notre démarche.

Lorsqu'un maire a pris des engagements à l'occasion de sa campagne et souhaite organiser la participation citoyenne, les autres élus peuvent être un peu plus réservés sur cette

question, craignant qu'une telle démarche se retourne contre eux. Or la participation citoyenne peut créer les conditions de l'engagement citoyen à l'échelle de la commune.

Aujourd'hui, plus de 480 communes sont engagées dans notre démarche, qui part du principe d'une consultation locale sur le fait d'être citoyen dans la ville. Ensuite, cette consultation permet d'organiser un séminaire entre agents et élus afin de comprendre les préoccupations et les attentes des citoyens, puis nous commençons à définir une feuille de route et un plan d'action.

Les outils seront la conséquence de cette feuille de route et de ce plan d'action. Il n'y a pas de solution miracle. La solution est la conséquence de la consultation en amont, des préoccupations des citoyens, du principe de réalité auquel sont confrontés les agents et de la vision des élus.

À la suite de la consultation et du séminaire entre élus et agents, et lorsque nous commençons à préfigurer une feuille de route avec des objectifs très clairs et des moyens qui commencent à se dessiner, nous pouvons organiser le forum « ville citoyenne » avec les citoyens. Ainsi, nous pouvons construire un vrai plan d'action lisible, pouvant être évalué, qui est extrêmement structurant.

Les plans d'action interpellent souvent les élus, qui constatent fréquemment que la participation n'est pas une priorité chez les citoyens et que ceux-ci attendent d'autres modalités de participation. Ils peuvent être réticents à des formules impliquant de nombreuses réunions. Ainsi, par exemple, nous organisons des débats citoyens avant les représentations de théâtre, ou pendant la mi-temps de matchs de football. Il faut aller vers les citoyens afin de capter leur attention : de telles initiatives permettent d'élargir les publics. La citoyenneté et la convivialité ne doivent pas se dissocier. Il ne s'agit pas de réinventer la notion de citoyen.

Par ailleurs, nous avons décidé de créer un label car des maires nous ont interpellés en ce sens. La démarche a débuté il y a deux ans. L'aventure de la labellisation commencera en 2022, avec de premières communes labellisées. Nous essaierons de créer cette dynamique.

Le réseau des territoires citoyens permet tout simplement aux 480 communes engagées dans cette dynamique de ville citoyenne de partager leurs expériences. En notre qualité d'association, nous n'avons pas vocation à multiplier les prestations. Nous visons l'autonomisation des territoires par rapport à nos interventions. Notre rôle est de mettre à disposition des outils et des démarches. Ensuite, nous permettons à ces communes de partager leurs expériences, d'avancer et de créer un mouvement. Dans le département de Maine-et-Loire, une réflexion existe concernant un réseau des communes engagées à l'échelle départementale pour permettre ce partage d'expérience.

La légitimité des communes en matière de citoyenneté rassure certains maires, qui voient beaucoup de compétences passer du côté des intercommunalités. Or la citoyenneté est essentielle car est centrée sur l'humain. En outre, elle permet à chaque citoyen de trouver sa place dans la ville.

Le statut de citoyen n'est pas aussi inclusif que nous pourrions le croire. La France compte seulement 47,5 millions de citoyens. Nous parlons donc d'une notion mettant de côté quasiment un tiers de la population. En effet, sont citoyens les plus de 18 ans

ayant la nationalité française. Rassurez-vous, je ne propose pas de dissocier nationalité et citoyenneté. Toutefois, je pense que nous pourrions imaginer un statut de citoyen de France.

Le secrétaire général de l'association, de nationalité italienne, vit en France depuis dix-sept ans et est engagé au sein de nombreuses associations. Il n'est pas citoyen. Pourtant, il l'est vraiment dans l'attitude.

À l'heure où les médias parlent beaucoup d'intégration et alors que de nombreuses crispations existent sur ces sujets, nous pourrions permettre un pacte citoyen ouvert à l'ensemble des résidents de France. Encore une fois, le vote n'est pas le sujet.

Nous avons mené une étude, au cours de laquelle nous avons demandé à 601 maires ce qui caractérise un citoyen selon eux. 28 % d'entre eux ont répondu qu'un citoyen est un individu qui respecte les biens, les lois et les personnes ; 16 % qu'il s'agissait d'une personne vivant en France ; pour 3,41 % seulement des maires interrogés, un citoyen est une personne de nationalité française âgée de plus de 18 ans.

Nous voyons bien que cette définition n'est plus partagée aujourd'hui. Si cette définition a un sens statutaire et théorique, elle ne semble plus vraiment pertinente sur un plan pratique. Un travail est peut-être à mener sur ce sujet.

Concernant l'engagement des jeunes, je suis ravi de vous annoncer que nous mettrons prochainement en place un parcours citoyen avec cinquante jeunes de Seine-Saint-Denis. Ces jeunes deviendront ensuite des compagnons de la citoyenneté, qui circuleront en France et sur le territoire pour transmettre ces valeurs et permettre que d'autres compagnons s'installent. Encore une fois, nous nous inspirons simplement de vieilles méthodes telles que le compagnonnage.

En outre, dans le département de l'Orne, nous avons réalisé un dispositif : la charte des élèves citoyens. Les jeunes réaliseront eux-mêmes cette charte dont ils seront ensuite les transmetteurs. Il s'agit encore d'une expérimentation, mais je crois profondément à l'idée de permettre à chacun, au travers de son propre engagement, de transmettre et de donner le goût de cette expérience.

L'engagement des jeunes peut également être retravaillé à l'échelle d'une commune. Seuls 13 % des jeunes de 18 à 23 ans ont participé aux élections départementales. Ce chiffre est assez perturbant. La question de l'éducation à la citoyenneté et de son appropriation se pose donc. J'interviens régulièrement dans des universités, des écoles ou des Centre de formation des apprentis. Les jeunes s'étonnent de l'absence de possibilité de voter à distance *via* leur smartphone. D'autres jeunes formulent des réflexions sur l'abaissement du droit de vote à 16 ans.

Comment installer une culture citoyenne ? L'intitulé de la mission d'information est extrêmement bien choisi. La priorité à mon avis est de s'interroger sur les raisons pour lesquelles une personne n'est pas engagée en citoyenneté plutôt que de chercher à encourager l'engagement citoyen.

Le travail que nous entreprenons sera de longue haleine. En raison de la défiance qui s'est installée entre élus et citoyens, il faudra s'attacher à réinstaller la citoyenneté afin que cette dernière devienne un principe républicain. Nous devons demander : « *Quel est ton engagement citoyen ?* ». Certains répondront que leur engagement est la participation tandis

que d'autres répondront que leur engagement est la consommation responsable ou encore le bénévolat.

De nombreux dispositifs existent aujourd’hui concernant l’éducation à la citoyenneté. Cette dernière est dispensée dans les écoles durant les cours d’éducation morale et civique. Les référents académiques peuvent épauler les professeurs d’histoire-géographie, qui portent cet enseignement une demi-heure par semaine.

Lorsque Samuel Paty a été assassiné, je me trouvais dans un collège d’Argentan où je parlais de laïcité. Au sein de l’association, nous avons la chance de disposer de nos outils de pédagogie, développés et éprouvés avec des territoires. Nous avons évidemment pris la décision de mettre à disposition ses outils auprès de l’ensemble des enseignants. Je remercie d’ailleurs tous les établissements qui les utilisent actuellement et qui nous font des retours afin que ces outils puissent progresser.

Toutefois, l’éducation dans le cadre scolaire ne suffit pas : en matière de citoyenneté, il faut évidemment penser en termes d’éducation globale et créer les conditions pour associer éducation scolaire et éducation populaire. En effet, l’école ne peut pas tout sur ces sujets.

Actuellement, il n’existe pas de référentiel ou de matrice précisant tous les sujets à aborder dans le cadre de l’éducation citoyenne. Certains sont portés par l’Éducation nationale tandis que d’autres peuvent être portés par l’éducation populaire. Dans nos différents dispositifs, nous voyons bien que certaines initiatives se superposent parfois car nous ne disposons pas d’une clé de répartition permettant de vérifier que l’éducation citoyenne est conduite à toutes les étapes de la vie.

L’éducation passe aussi par la pratique. Il s’agit plutôt de permettre à chacun de se mettre en exercice citoyen et, par là même, d’entretenir son éducation à la citoyenneté.

En 2014, la politique de la ville a instauré les conseils citoyens. Des conseillers citoyens ont été tirés au sort. J’ai accompagné plus de cent dix conseils dans leur composition. Mon premier constat est que ces conseillers n’étaient, pour 90 % d’entre eux, pas considérés comme des citoyens à part entière car ils n’étaient pas de nationalité française. Mon deuxième constat est que, pour des personnes n’ayant pas le droit de vote, le rôle de conseiller citoyen pouvait être source de fierté. Enfin, mon troisième constat est que dans les villes où la mise en place de conseils citoyens était une obligation, le fonctionnement de ces instances n’a pas été très fluide, générant de la frustration chez les conseillers citoyens, au point que certains d’entre eux, désabusés, se sont inscrits sur les listes d’opposition.

Je ne l’ai pas précisé, mais cela va de soi, la citoyenneté ne concerne pas que des droits mais également des devoirs : « aux actes, citoyens ! » plutôt que « aux armes, citoyens ! ».

Nous devons permettre aux maires d’installer une communauté citoyenne active. Les 35 000 communes sont peut-être 35 000 espaces d’intelligence sociale. Faisons en sorte que cette spécificité française nous permette de construire, à l’échelle des territoires de proximité, autant de fabriques de la citoyenneté.

Nous devons reconnaître ce rôle aux communes, et éventuellement leur en donner les moyens, mais ce n'est pas tant une question de moyens que de considération et de coopération. Les communes doivent être vues comme des espaces de débat.

La légitimité d'une décision tient à son ancrage. Une réponse à la question de la participation citoyenne pourrait se situer entre le grand débat et la convention citoyenne. Cette dernière me semble intéressante comme objet d'expérimentation, mais me donne également l'impression que l'opportunité de débattre m'a été retirée. Cette réorganisation du débat est à imaginer.

Enfin, à la veille de la présidence française de l'Union européenne, n'oublions pas que nous sommes également citoyens européens.

M. Stéphane Piednoir, président. – Je vous remercie de cet exposé très complet et enthousiaste.

Mme Marie-Pierre Richer. – Au cours de vos vingt années d'engagement, comment avez-vous vu cette déliquescence de la citoyenneté ? À quel moment est-elle apparue plus prégnante ? Quelles sont les causes de ce renversement ?

Vous avez évoqué 480 communes engagées dans votre démarche. De quels types de communes s'agit-il ? Je pense que la notion de citoyenneté est plus vivante dans des communes plus petites où les élus organisent de la participation.

Dans vos propos, nous nous trouvons à la frontière entre la participation et le participatif. La limite est vraiment ténue.

Par ailleurs, ressentez-vous une approche de la citoyenneté différente en fonction des générations ? Vous avez dit que les jeunes s'engageaient plus facilement en faveur des causes qui leur tiennent à cœur. Ne pensez-vous pas que notre société fait de la citoyenneté à la fois individualiste et collective, bien que cela semble paradoxal ?

Au sein des ateliers que vous animez, parvenez-vous à capter tous les milieux sociaux ? Nous voyons bien que, souvent, lorsque les maires organisent des réunions publiques dans les communes de taille moyenne, on peut presque deviner à l'avance qui se déplacera. Comment capter les personnes qui ne viennent pas ?

M. Philippe Folliot. – Je suis impressionné par votre volontarisme et la conviction qui transparaît de vos propos au regard d'un sujet éminemment sensible, auquel nous sommes particulièrement attachés.

J'aimerais revenir sur la typologie des 480 communes avec lesquelles vous travaillez. Ces communes sont-elles représentatives ? Sont-elles essentiellement urbaines ? Y retrouve-t-on des problématiques spécifiques ? Ont-elles des quartiers sensibles ? Quelle est la part des communes rurales ?

Au regard du positionnement politique de ces communes, une sensibilité est-elle plus ou moins représentée, ou est-ce au contraire équilibré ?

Vous avez cité le chiffre de la participation des jeunes aux dernières élections départementales et régionales. Ce déphasage générationnel est très fort. Comment le percevez-vous ? Menez-vous des actions communes avec des associations locales

s'impliquant sur ces questions, de manière générale et plus particulièrement dans les quartiers ? Intervenez-vous en complément ou existe-t-il une certaine concurrence ?

M. Julien Goupil. - Je suis passionné par ces sujets depuis vingt ans. Dans un premier temps, j'ai senti un éloignement, qui s'est transformé en crispation durant le mandat 2008-2014. Auprès de mes interlocuteurs, qui sont les communes, j'ai senti une montée de la défiance. Certains citoyens ne voulaient plus jouer le jeu des concertations ou avaient le sentiment que la participation était inutile.

Nous sommes partenaires de l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS), qui mène des actions extrêmement précieuses. Cet observatoire organise la journée citoyenne dont l'association sera partenaire l'année prochaine.

Ensuite, cette défiance et cet éloignement ont laissé place à une résistance. Le sujet de la consommation et du pouvoir d'achat a été le déclencheur, même si des signaux étaient déjà visibles. Certains sont extrêmement crispés sur certains points tels que l'urbanisme ou l'environnement. Aujourd'hui, nous cultivons ce qui nous oppose. Or la citoyenneté est un élément qui nous rassemble. Les gens sont prêts à jouer le jeu lorsque nous leur parlons de citoyenneté. Nous parvenons à trouver un élément permettant de dépassionner les confrontations et de réinspirer le débat.

Par ailleurs, concernant le nombre d'habitants, les 480 communes se répartissent ainsi : 24 % comptent moins de 500 habitants, 13 % comptent entre 500 et 1 000 habitants, 35 % comptent entre 1 000 et 5 000 habitants, 12 % comptent entre 5 000 et 10 000 habitants, 8 % comptent entre 10 000 et 50 000 habitants, 6 % comptent plus de 50 000 habitants.

Installer une démarche structurante dans les grandes communes prend beaucoup plus de temps.

M. Stéphane Piednoir, président. - Ces chiffres seront à comparer avec les proportions de chacune de ces strates dans l'ensemble de la population. Les pourcentages en eux-mêmes ne signifient pas grand-chose.

M. Julien Goupil. - Ces chiffres montrent tout simplement que des villes sont engagées dans toutes les catégories de population.

Ainsi Bourges, qui compte 80 000 habitants, est une ville très engagée, de même que la petite ville de Saint-Léger-en-Yvelines, où l'on dénombre environ 600 habitants.

Concernant le déphasage générationnel, j'ai l'impression que nous avançons catégorie par catégorie. Ce déphasage est sans doute aussi la conséquence d'un modèle de gouvernance. Souvent, dans les communes dans lesquelles nous arrivons, il existe un conseil municipal des jeunes, un conseil municipal des seniors, un conseil municipal des personnes situées entre ces deux catégories ainsi qu'un conseil économique, social et environnemental. Les différents conseils nous font souvent part de leur souhait de travailler ensemble. Essayons déjà de mettre fin à ces découpages générationnels. Je ne dis pas que ces initiatives ne sont pas intéressantes, mais je pense qu'elles doivent être regroupées.

L'engagement a totalement évolué. Auparavant, il s'inscrivait sur le long terme. D'ailleurs, certaines associations peinent à ouvrir leur conseil d'administration et sont représentées par beaucoup de fondateurs et peu de nouveaux bénévoles. Les jeunes sont, quant à eux, prêts à s'engager à court terme et sur des actions précises. Il est possible, pour

une association, de mobiliser des jeunes le temps d'une action sur un sujet donné. L'engagement est plus compliqué sur le long terme.

Encore une fois, il s'agit juste d'une question de format. Puisque c'est « en citoyennant que l'on devient citoyen », un jeune qui s'engage sur le court terme peut y prendre goût. D'ailleurs, lorsque nous étions dans l'Hérault, des secouristes de France nous ont indiqué que de nombreux jeunes se sont mobilisés à la suite des attentats de 2015.

Je note l'existence d'un certain individualisme. Je crois vraiment à l'organisation d'une consultation toujours large, charge aux représentants de prendre les décisions, de savoir dire non et de prendre des décisions difficiles de temps en temps, sans chercher à flatter les individualités.

Lors des réunions publiques, c'est en effet souvent le même public qui est présent, pour la plupart des seniors et des personnes systématiquement dans l'opposition.

Le dialogue avec les personnes éloignées du débat citoyen doit être engagé d'une tout autre manière. Certains sont bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Avec le département de l'Orne, nous réfléchissons à l'installation de débats et d'échanges lors des réunions avec ce public. N'attendons pas que ces personnes sortent de chez elles et s'inscrivent à un atelier : cela ne fait pas partie dans leurs pratiques. Nous devons aller vers ces publics par d'autres méthodes, relais et espaces afin de leur faire constater que le débat est possible et de leur donner goût à cette participation. Un tel format ne conviendra pas à certains citoyens car ils ne seront pas à l'aise pour prendre la parole.

Lorsque j'ai fondé *Empreintes citoyennes*, mon intention était de faire de la citoyenneté un sujet politique. Notre principe est que nous ne pouvons pas agir sans le politique, ce qui a fait l'objet de grands débats au sein de l'association. Nous avons désigné comme ambassadeurs politiques des sénateurs et des députés de tous bords politiques - certains néanmoins ne sont pas représentés. Nous invitons à prendre la mesure de l'enjeu de la citoyenneté. Je remercierai toujours Henri Cabanel, qui a été le premier sénateur à agir avec l'association.

Nous faisons de la citoyenneté un sujet politique, mais il faut savoir aller à l'encontre des clivages. Ainsi, lorsque nous parlons de coopération, nous évoquons aussi la coopération des élus parlementaires afin que ces derniers portent les débats nationaux dans les communes. Nous pourrons ainsi montrer que la vie politique peut ne pas être politicienne. Cette citoyenneté sera nourrie d'un grand nombre de sensibilités et a besoin de cette diversité. En effet, sans diversité, la citoyenneté est un espace sans débats ni contradictions, pourtant fondamentaux pour le développement de notre esprit critique citoyen.

Le rôle de l'association est la mise en place d'une démarche avec une vraie recherche d'autonomie. Lorsque des villes engagées dans la démarche deviennent des promoteurs de cette dernière, nous sommes heureux.

Une fois que la démarche est structurée autour d'un plan d'action, celui-ci doit être mis en œuvre par les énergies citoyennes locales. Il s'agit de s'appuyer sur les acteurs, notamment parfois sur les entreprises, actrices de la citoyenneté du fait de leur responsabilité sociétale.

Le travail qui accompagne la mise en place d'un plan d'action permet aussi aux associations de recruter des bénévoles. Surtout, avec une démarche structurante comme la nôtre et un plan d'action lisible, les acteurs associatifs locaux voient les orientations définies collectivement et disposent d'un espace au sein duquel ils peuvent jouer un vrai rôle, être utiles et participer à cet effort commun.

M. Stéphane Piednoir, président. – J'aimerais tout d'abord noter une forme de paradoxe entre la multiplicité des dispositifs proposés aux citoyens dans des domaines très différents — tels que la responsabilité sociétale des entreprises, l'éducation morale et civique dans les établissements scolaires, les conventions citoyennes, le service national universel (SNU) ou encore le service civique — et l'existence d'une forte abstention. Il existe une forme de rejet de la prise de décisions qui incombe élus.

J'aimerais souligner les limites du budget participatif. Évidemment, les élus ont bien conscience qu'un budget participatif ne doit pas aller à l'encontre d'un programme et d'une liste, choisis par les électeurs. Si, par exemple, votre liste d'opposition milite pour la gratuité des bus et que l'exécutif en place s'y refuse, inscrire ce point dans le budget participatif n'est pas possible. Une telle inscription serait antinomique avec la citoyenneté, qui consiste d'abord à confier les responsabilités à ceux qui détiennent la légitimité car ils sont élus et révocables au moment des élections.

Redorer tout simplement le sens du mot politique me comblerait. Cela relève peut-être d'un vœu pieux ! Le mot politique n'est pas un gros mot... Affirmer que la citoyenneté est une participation politique dans la vie de sa cité constituerait une avancée. Puisque nous avons bien vu que la commune est la pierre angulaire de cet objectif, nous pourrions penser un engagement politique, ce qui est assez proche de l'engagement citoyen.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Je remercie Julien Goupil pour la précision des réponses apportées à nos questions.

La démocratie représentative est évidemment issue du suffrage universel. Ce qui nous inquiète est la légitimité de l'élection au suffrage universel quand le taux d'abstention devient extrêmement important, comme lors des élections municipales.

Lorsque votre enquête a interrogé les élus sur leur définition de la citoyenneté, les réponses ont été similaires à l'échelle nationale, et notamment dans mon département. Cependant, cette vision est propre aux élus.

Que pensent les citoyens de la citoyenneté ? Comparer les deux visions serait très intéressant.

Tout comme le président, je suis stupéfait d'entendre des élus dire qu'ils ne font pas de politique. À partir du moment où nous gérons de l'argent public et où nous effectuons des choix, nous faisons de la politique. Cela étant, il faut distinguer les convictions politiques des convictions partisanes.

Nous aurions besoin de savoir ce que représente, aujourd'hui, la citoyenneté pour le citoyen. Les élus s'accordent plus ou moins sur la vision du citoyen. Cette question est très compliquée, notamment du fait des incivilités qu'ils subissent au quotidien.

Vous avez indiqué que ce travail s'inscrit dans le temps. Pourriez-vous nous donner des précisions sur la durée envisagée ?

Mme Laurence Muller-Bronn. – Merci pour votre enthousiasme. J'ai été impressionnée par votre courage.

En tant qu'élus locaux, nous sommes passés par certaines expériences que vous avez évoquées, qui existent dans nos communes, plus ou moins grandes. Les engagements des conseils de développement, que nous devons installer dans les communautés de commune, deviennent aujourd'hui une étape obligatoire. Dans ma communauté de communes de 48 000 habitants, recruter des personnes différentes est difficile. En outre, nous mettons en place un conseil de développement au sein de la collectivité européenne d'Alsace (CeA). Les personnes qui s'inscrivent dans ces organisations se ressemblent.

Tous les conseils municipaux permettent des débats d'idées et l'organisation d'actions. Les élus locaux s'impliquent beaucoup. En Alsace, nous organisons les journées citoyennes. Des actions ont lieu dans les collèges et les communes. Les retombées de ces actions sont formidables. Néanmoins, la participation électorale n'augmente pas.

Notons tout d'abord la pression médiatique et la manipulation des idées que nous vivons. Les médias ne jouent-ils pas un rôle ? Nous avons l'impression que les médias apportent le débat politique vers les citoyens alors qu'en réalité, ils n'apportent que la polémique. L'image donnée par les médias n'est-elle pas destructrice pour la politique, dans le bon sens du terme ? On montre en effet des bagarres à un meeting : ces événements sont répétés toute la journée, dégradant ainsi l'image de l'engagement.

De plus, je me pose la question du vote électronique. L'utilisation du numérique a été imposée pour toutes les démarches. Des générations entières utilisent Internet pour de nombreuses actions de leur vie quotidienne. Les électeurs ont envie de courir le matin plutôt que de faire la queue au bureau de vote ! Ce dernier a un côté vieillot même si, en tant qu'élus locaux, nous l'aimons ainsi. Les électeurs n'en ont toutefois pas besoin ; nous pouvons d'ailleurs les rencontrer à d'autres moments, lors d'un match de football par exemple. Je ne suis pas favorable au numérique en raison du besoin de proximité. Néanmoins, pour les récents votes dans nos partis politiques, le vote à distance a été une vraie opportunité.

M. Julien Goupil. - Nous proposons de former les élus à prendre la mesure de l'engagement citoyen. Ensuite, ces élus pourront aller vers les citoyens. On ne pratique pas la citoyenneté de la même manière à Chartres, à Lille, en Alsace et à Angers car les enjeux, les causes, l'histoire, l'écosystème et la culture y sont différents. Il s'agit aussi de revendiquer cette pratique locale pour, ensuite, aller vers le national.

En accompagnant des élus sur ces sujets, j'essaie de sortir de cette question du vote et de la participation électorale. Ces éléments seront la conséquence des actions menées.

Ce travail peut être réalisé à l'échelle d'un mandat. À l'issue du mandat, nous obtiendrons l'indicateur en demandant aux citoyens comment ils pratiquent et vivent leur citoyenneté à l'échelle de la commune. La participation n'est pas le seul élément à prendre en compte. Certains citoyens diront qu'ils ne pratiquent pas leur citoyenneté et que cela relève d'un choix.

Je suis persuadé que celui qui a simplement participé à une campagne de sensibilisation pour lutter contre les incivilités, et qui a eu le sentiment que la campagne a été bénéfique, utilisera son bulletin de vote car l'action de voter reprend du sens après une telle démarche.

Je pense que les méthodes de vote doivent être rénovées mais cela ne suffira pas. Une hausse de la participation sera la conséquence d'une dynamique. Or, on ne peut pas installer cette dynamique au niveau national : comptons sur nos 35 000 communes pour faire renaître le questionnement chez les citoyens, puis viendra l'engagement et, peut-être, le vote.

L'audition se termine à 17 heures 30.

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

Mardi 14 décembre 2021

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

La réunion est ouverte à 16 heures.

Audition de Mme Dominique Schnapper, sociologue

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 25.

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

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LA JUDICIARISATION DE LA VIE PUBLIQUE : UNE CHANCE POUR L'ÉTAT DE DROIT ? UNE MISE EN QUESTION DE LA DÉMOCRATIE PRÉSENTATIVE ? QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA MANIÈRE DE PRODUIRE DES NORMES ET LEUR HIÉRARCHIE ? »

Mercredi 15 décembre 2021

- Présidence de M. Alain Richard, président d'âge -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Réunion constitutive

M. Alain Richard, président. – Mes chers collègues, il me revient d'ouvrir la réunion constitutive de la mission d'information qui va travailler sur le thème suivant : « La judiciarisation de la vie publique : une chance pour l'État de droit ? Une mise en question de la démocratie représentative ? Quelles conséquences sur la manière de produire des normes et leur hiérarchie ? ».

Cette mission d'information est constituée à la demande du groupe de l'Union Centriste, en application du droit de tirage prévu par l'article 6 bis du Règlement du Sénat. Les 23 membres de la mission ont été nommés, sur proposition de l'ensemble des groupes politiques, lors de la séance publique du 1^{er} décembre dernier.

Nous devons maintenant constituer le Bureau de la mission, puis nous pourrons procéder à un premier échange de vues.

Il nous faut d'abord désigner le président de la mission. J'ai reçu la candidature de notre collègue Cécile Cukierman.

La mission d'information procède à la désignation de sa présidente, Mme Cécile Cukierman.

- Présidence de Mme Cécile Cukierman, présidente -

Mme Cécile Cukierman, présidente. – Mes chers collègues, je vous remercie de la confiance que vous m'accordez pour présider notre mission d'information.

Avant de vous donner quelques indications sur le déroulement de nos travaux, je vous propose de procéder à la désignation des autres membres du Bureau de la mission.

Comme l'indique l'article 6 bis du Règlement du Sénat, le groupe à l'origine de la demande obtient de droit, s'il le demande, le poste de rapporteur pour l'un de ses membres. Pour le poste de rapporteur, le groupe de l'Union Centriste, qui est à l'origine de la mission, propose le nom de notre collègue Philippe Bonnecarrère.

La mission d'information procède à la désignation de son rapporteur, M. Philippe Bonnecarrère.

Mme Cécile Cukierman, présidente. – Nous allons maintenant désigner les vice-présidents et les secrétaires de notre mission d'information.

Afin que soient respectés les équilibres politiques, le groupe Les Républicains peut désigner deux vice-présidents et un secrétaire ; le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, deux vice-présidents ; le groupe de l'Union Centriste, un secrétaire, en plus du poste de rapporteur. Les autres groupes seront représentés par un vice-président.

J'ai été saisi des candidatures suivantes : pour Les Républicains, Mme Agnès Canayer et M. Stéphane Le Rudulier, pour les postes de vice-président, et Mme Elsa Schalck, pour celui de secrétaire ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, Mme Marie-Pierre de La Gontrie et M. Jean-Yves Leconte, pour les deux postes de vice-président ; pour le groupe de l'Union Centriste, Mme Dominique Vérien, pour le poste de secrétaire ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, M. Alain Richard, pour le poste de vice-président ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, M. Jean-Yves Roux, pour le poste de vice-président ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, M. Franck Menonville, pour le poste de vice-président ; enfin, pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, Mme Mélanie Vogel, pour le poste de vice-président.

Le Bureau est ainsi constitué.

Mme Cécile Cukierman, présidente. – Je vais maintenant laisser la parole à M. le rapporteur, qui va nous donner de premières indications concernant les questions qu'il souhaite aborder au cours de la mission, puis nous pourrons procéder à un premier tour de table.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Mes chers collègues, avant d'évoquer ce que pourrait être cette mission, je veux indiquer ce qu'elle ne devrait pas être.

L'objet de la mission n'est pas de remettre en cause l'État de droit – nous sommes tous désireux de l'approfondir – ni la primauté du droit international et européen sur la législation française, pas plus que de se lancer dans la dénonciation d'un « gouvernement des juges », comme peut quelquefois le faire la presse.

Sauf avis contraire de votre part, je ne pense pas que l'objet de cette mission soit de proposer une énième révision constitutionnelle.

Il s'agit bien plutôt de rechercher, dans le cadre de notre système actuel, les éléments de régulation qui pourraient être proposés dans l'équilibre des pouvoirs et leurs conséquences sur les politiques publiques. La mission pourrait ainsi se pencher d'abord sur la production de la norme, afin d'évaluer la place prise dans celle-ci par les juridictions nationales et européennes, et ses conséquences sur le rôle du Parlement et sur la légitimité démocratique de la décision publique.

La Cour de cassation, le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel, depuis 1971, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) énoncent des principes, parfois dégagés à partir de textes rédigés dans des termes très généraux, qui leur laissent une grande marge d'interprétation.

D'abord cantonnée au fonctionnement du marché commun, la CJUE prend maintenant des décisions dans le champ régional – nous avons beaucoup discuté, en

commission des lois et en commission des affaires européennes, du temps de travail des militaires par exemple. La CEDH est devenue l'arbitre dans le champ « sociétal ». Les juges nationaux trouvent une légitimité renforcée en s'appuyant sur la jurisprudence des cours européennes.

J'illustrerai ce point en rappelant dans quel contexte le législateur est intervenu sur la question des conditions indignes de détention : il y a successivement eu un arrêt de la CEDH, une décision de la Cour de cassation, puis une décision du Conseil constitutionnel obligeant le législateur à changer le code de procédure pénale. À partir de cette « verticale judiciaire », si vous m'autorisez cette expression, la commission des lois a élaboré le texte venant régir ces dispositions.

Si la CJUE affirme la primauté du droit européen sur les droits nationaux, certaines cours constitutionnelles se veulent les gardiennes de l'identité constitutionnelle des États membres et entendent contrôler que les institutions de l'UE n'excèdent pas leur champ de compétences. Il y a là un sujet d'importance, que nous serons peut-être amenés à développer un peu plus largement. Qui décide *in fine* ? Que recouvre la notion d'identité constitutionnelle de la France ? Quelle en est la portée juridique ? Qui la définit ? Est-ce le Conseil constitutionnel ? Est-ce le Parlement ?

Dans le cadre de la production de la norme par les juridictions, le sujet de la subsidiarité, qui se pose pour l'ensemble des processus de décision européens, est aussi important. Répondant à Public Sénat, j'ai indiqué que le Sénat pourrait être « une chambre de subsidiarité ». La formule était un peu malheureuse : je voulais parler d'*« une chambre du contrôle de la subsidiarité »*.

La question du travail parlementaire pour traiter le plus efficacement possible de la subsidiarité reste encore ouverte. À ce jour, par exemple, aucun parlement des pays membres de l'Union européenne n'a utilisé la faculté qui figure, en France, à l'article 88-6 de la Constitution, à savoir la possibilité pour les chambres du Parlement de saisir la Cour de justice de l'Union européenne pour contester une décision, un règlement ou une directive, au motif d'une absence de subsidiarité. Le travail sénatorial se trouverait valorisé si notre Haute Assemblée, outre son rôle classique de représentation des territoires, exerçait un contrôle de subsidiarité encore plus approfondi.

Je reviens à la manière dont les tribunaux produisent aujourd'hui la norme juridique, avec la question du contrôle de proportionnalité. Aujourd'hui, non seulement les juridictions interprètent les règles juridiques – c'est leur métier et leur vocation traditionnelle –, mais elles estiment, pour des raisons que l'on peut assez aisément comprendre, qu'il est de leur responsabilité d'apprécier la proportionnalité des mesures au regard des dispositions législatives. Cela aboutit à des conséquences qui ne sont pas négligeables.

Je citerai l'exemple de deux arrêts rendus par le Conseil d'État, en lien avec l'actualité récente. Dans l'*« affaire Grande-Synthe »*, le Conseil d'État a jugé que notre pays ne mettait pas en place assez rapidement les mesures liées à l'accord de Paris sur le climat ; il a sanctionné l'État, prononçant à son encontre une mesure d'astreinte. Dans un autre arrêt, le Conseil d'État a considéré que la situation économique ne permettait pas de mettre en place la nouvelle convention d'indemnisation du chômage, reprochant en quelque sorte à l'exécutif de mettre en œuvre trop rapidement la réforme. Ces deux exemples montrent qu'aujourd'hui les

juridictions ne s'attachent plus simplement à une définition classique du critère de légalité : elles estiment avoir compétence pour déterminer le rythme des réformes.

J'en viens assez naturellement au sujet de l'impact de la judiciarisation sur l'efficacité de l'action publique. La multiplication des contraintes juridiques, avec ce qu'elle représente de progrès et d'exigence en matière d'État de droit, la protection toujours plus exigeante des droits et libertés individuels ont comme conséquence de réduire les marges de manœuvre du pouvoir politique et, par là même, sa capacité à continuer à porter l'intérêt général. Cela peut aussi être un facteur du défaut de confiance de l'opinion publique à l'égard du monde politique, de l'exécutif et du Parlement.

Je veux ajouter à ces éléments de diagnostic la pénalisation de la vie publique, qui est un constat partagé.

Comme je vous l'ai indiqué en préambule, l'objet de mon propos n'est pas de dénoncer un quelconque « gouvernement des juges ». En revanche, je m'interroge sur la manière dont cette pénalisation de la vie publique se met en œuvre. Tous les passionnés du droit ici présents conviendront qu'il est assez original que nous passions d'un système où l'on jugeait des actes du monde politique – c'est le rôle traditionnel du Conseil d'État – à un système où l'on juge des actes des acteurs politiques, mais également de leur personne, à travers la pénalisation. On juge leur intention ou leur défaut d'intention. Il en va notamment ainsi avec le délit de mise en danger de la vie d'autrui.

Cette combinaison d'éléments est à l'origine d'une certaine forme d'incertitude.

Il faut évidemment travailler sur les pistes de solution. Dans beaucoup de domaines, des possibilités d'action existent, sans être forcément utilisées. J'ai cité, par exemple, l'article 88-6 de la Constitution, s'agissant du respect du principe de subsidiarité. Le Parlement n'a jamais utilisé cette prérogative importante. Je peux également citer la possibilité que pourrait avoir notre assemblée – de fait, c'est le rôle du Parlement qui sera au cœur de nos raisonnements – d'être partie prenante ou d'exprimer son point de vue sur des questions importantes traitées par la CJUE.

La commission des lois m'a confié la mission de suivre plus particulièrement les questions d'asile et de migration. En cette qualité, je me suis aperçu que la Défenseure des droits était présente dans quasiment tous les contentieux portés devant la CEDH concernant ces sujets – c'était déjà le cas de son prédécesseur depuis une quinzaine d'années. Elle vient y exprimer son point de vue d'autorité administrative indépendante, distinct de celui que défend l'exécutif. Pourquoi le Parlement n'exprimerait-il pas lui aussi son point de vue lorsqu'il estime qu'il y a un sujet d'importance qui va faire l'objet d'un arrêt de principe ?

De même, en matière de contrôle de constitutionnalité, je n'ai pas connaissance que notre assemblée, via les rapporteurs ou les groupes politiques, utilise ce que l'on appelle le mécanisme de « porte étroite », qui permet de porter au Conseil constitutionnel des conclusions, des avis et des observations.

Il est du reste assez curieux que le travail de rapporteur s'arrête avec l'examen du texte en séance publique et que nous ne participions pas, entre l'adoption en séance et la promulgation, au contrôle de constitutionnalité – nous partons peut-être du principe que le Conseil constitutionnel suit nos débats dans le détail sur Public Sénat... Il pourrait être envisagé que nous intervenions par cette voie.

Je ne reviens pas sur les questions d'identité constitutionnelle. Vous comprenez que, à travers tous ces sujets, c'est bien évidemment la position et le rôle du Parlement qui sont en jeu. Nous dénonçons souvent, au Sénat, le déséquilibre des institutions au profit de l'exécutif et au préjudice du Parlement. Force est de constater d'autres formes de déséquilibre : le rôle du Parlement se trouve modifié par l'importance de l'action des règles de droit qui sont façonnées, voire créées par les différentes juridictions.

Pour conclure, j'espère que nous serons en mesure de faire des propositions qui permettront de favoriser le dialogue avec les juges. On fait souvent référence au dialogue des juges, entre le Conseil d'État et la Cour de cassation ou entre les cours constitutionnelles européennes. Je vous proposerai, pour ma part, de rechercher les conditions d'un meilleur dialogue entre les juges et la société civile, ainsi qu'entre les juges et le Parlement.

Je suis extrêmement étonné de la méfiance réciproque entre juges et monde politique. Je n'arrive pas à comprendre comment nous en sommes arrivés là. Quoi qu'il en soit, cette situation me semble malsaine et il ne me paraît pas intéressant d'essayer de travailler, encore une fois à droit constant – j'y insiste, il ne s'agit pas de renverser la table –, à de meilleurs équilibres, à de meilleures régulations, de manière à pouvoir faire des propositions.

Parmi les différents sujets évoqués, certains s'avéreront probablement moins productifs que d'autres ; d'aucuns se révéleront même des impasses. Peut-être proposerez-vous d'autres sujets d'attention, mes chers collègues. Je vous remercie d'être force de proposition pour nous accompagner dans cet exercice. Je ne doute pas, madame la présidente, que vous y veillerez.

M. Philippe Bas. – Je remercie notre rapporteur. Il a déjà si bien étudié la question que je me demande en l'écoutant si son rapport n'est pas déjà prêt... J'ai trouvé son exposé très intéressant et je souscris sans réserve à la plupart des éléments qu'il a développés.

Changer le droit, ce n'est pas forcément mettre l'État par terre. Cela peut aussi être un moyen de le rétablir quand il est affaibli. Je ne vois pas pourquoi nous nous interdirions par avance toute évolution juridique, notamment constitutionnelle, importante. Certes, nous ne devons pas partir du postulat qu'il faut absolument réviser la Constitution ou changer un certain nombre de lois organiques ou ordinaires, mais il ne faut pas non plus s'interdire de le faire.

Comme vous l'avez décrit, nous sommes aujourd'hui dans une situation très tendue, parfois même critique. Si le droit pénal n'a pas été inventé pour contrôler l'action publique, il sert de plus en plus à le faire. Cela pose d'autant plus de problèmes que notre tradition en matière de contrôle juridictionnel des actes de l'administration est solidement établie : elle trouve son fondement dans la loi des 16 et 24 août 1790, dont certains éléments ont déjà été reconnus par le Conseil constitutionnel comme faisant partie intégrante des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

L'utilisation du droit pénal pour contrôler l'action publique et son bien-fondé constitue une perturbation majeure pour notre ordre juridique solidement établi et inscrit dans notre tradition républicaine.

Par conséquent, il me semble que, si nous voulons être utiles, il ne faut *a priori* rien s'interdire. Laissons le débat ouvert jusqu'à ce que nous décidions de le clore. Ne décidons pas à l'avance de le fermer.

Mme Cécile Cukierman, présidente. – Nous ferons nôtres les propos de Philippe Bas : nous ne nous interdirons rien.

Concernant le calendrier, nous vous proposons que le rapport de la mission soit adopté à la fin du mois de mars, qui, en 2022, précédera l'échéance de l'élection présidentielle.

L'idée de cette mission est bien évidemment de contribuer à la réflexion collective. Ses travaux ne doivent pas être instrumentalisés à des fins populistes, risque qui pourrait s'accentuer au cours des prochaines semaines. Notre rapport ne doit rien s'interdire, mais nous devrons toujours demeurer très constructifs.

Nous ne faisons pas des rapports pour nous-mêmes, loin s'en faut. Cependant, le législateur doit réfléchir à qui fait quoi. Dans cette période politique un peu trouble, nous devons nous demander qui doit faire la loi, qui doit la contrôler, qui doit animer la vie politique de la République. Nous devons réfléchir à la complémentarité des rôles de chacun, dans le respect de la séparation des pouvoirs. C'est en tout cas l'un des défis de notre mission.

Nous devrons mener nos auditions et effectuer nos éventuels déplacements – si la situation sanitaire le permet – à un rythme assez soutenu en janvier et février. Outre des auditions plénières, des auditions du rapporteur seront ouvertes à l'ensemble des membres de la mission. Nous vous adresserons rapidement un calendrier prévisionnel des auditions, sachant que nous nous réunirions à un rythme hebdomadaire.

Je serai amenée à réunir les membres du bureau en début d'année prochaine, afin d'affiner les différentes pistes de travail ainsi que la liste des auditions et déplacements envisagés. Je vous invite d'ores-et-déjà à y réfléchir, tout en veillant, si nous voulons tenir le calendrier, à ce que le rapport ne déborde pas trop du cadre esquisse par le rapporteur.

La réunion est close à 14 h 35.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 17 DÉCEMBRE ET À VENIR**

Le Sénat suspend ses travaux à partir du 17 décembre 2021.