

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>4305</b>
• <i>Audition de M. Hervé Guillou, président-directeur général de Naval Group .....</i>	<i>4305</i>
• <i>Audition de M. Olivier Guersent, directeur général des services de la concurrence à la Commission européenne (publié ultérieurement) .....</i>	<i>4313</i>
• <i>Audition de M. Philippe Wahl, candidat proposé à la présidence du conseil d'administration de La Poste.....</i>	<i>4313</i>
• <i>Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination de M. Philippe Wahl aux fonctions de président du conseil d'administration de La Poste.....</i>	<i>4327</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	 <b>4329</b>
• <i>Audition de S.E. M. Stéphane Visconti, ambassadeur, coprésident français du groupe de Minsk, sur le Haut-Karabagh.....</i>	<i>4329</i>
• <i>Bilan et perspectives de l'opération Barkhane - Audition du général d'armée (2S) Didier Castres, ancien sous-chef opérations à l'état-major des armées.....</i>	<i>4337</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>4347</i>
• <i>Audition de M. Nicolas de Rivière, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'ONU (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>4347</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>4347</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	 <b>4349</b>
• <i>Proposition de loi relative à la sécurité sanitaire – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>4349</i>
• <i>Proposition de loi tendant à assurer l'effectivité du droit au transport, à améliorer les droits des usagers et à répondre aux besoins essentiels du pays en cas de grève – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>4361</i>
 <b>COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	 <b>4373</b>
• <i>Table ronde sur les enjeux de la mise en application de la loi « Nouveau pacte ferroviaire » ...</i>	<i>4373</i>
• <i>Table ronde relative à l'exposition du quotidien aux perturbateurs endocriniens .....</i>	<i>4395</i>
• <i>Table ronde relative à l'empreinte carbone du numérique.....</i>	<i>4417</i>
• <i>Groupe de travail sur les déserts médicaux - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>4426</i>

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 4435**

- *Projet de contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 – Audition de M. Pierre Buhler, président de l'Institut français ..... 4435*

**COMMISSION DES FINANCES..... 4443**

- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 – Missions « Santé » et « Solidarité, insertion et égalité des chances » - Audition de Mmes Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, et Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé..... 4443*
- *Résultats de l'exercice 2019 - Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics ..... 4455*
- *Contrôle budgétaire – Financements publics consacrés à l'agriculture biologique – Communication (sera publié ultérieurement) ..... 4464*
- *Nomination d'un rapporteur ..... 4464*

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 4465**

- *Audition de M. Didier Migaud, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique..... 4465*
- *Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Didier Migaud aux fonctions de président de la HATVP..... 4476*
- *Audition de Mme Anne Levade, candidate proposée par le Président du Sénat comme membre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ..... 4476*
- *Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de Mme Anne Levade aux fonctions de membre de la Haute Autorité de la transparence de la vie publique ..... 4482*
- *Nouveau code de la justice pénale des mineurs - Audition de M. Rémy Heitz, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris, et de Mme Aude Groualle, vice-procureure, cheffe de la section des mineurs au parquet de Paris ..... 4483*
- *Nomination de rapporteurs ..... 4495*

**COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE D'ÉVALUER L'INTERVENTION DES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LA GESTION DES CONSÉQUENCES ENVIRONNEMENTALES, SANITAIRES ET ÉCONOMIQUES DE L'INCENDIE DE L'USINE LUBRIZOL À ROUEN ..... 4497**

- *Audition de M. Alain Thirion, préfet, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises ..... 4497*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LES  
AUTORITÉS PUBLIQUES AU DÉVELOPPEMENT DE LA RADICALISATION  
ISLAMISTE ET LES MOYENS DE LA COMBATTRE ..... 4511**

- *Audition de M. Hugo Micheron, docteur en sciences politiques, chercheur à l'École normale supérieure..... 4511*
- *Audition de Mme Florence Bergeaud-Blackler, anthropologue, chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique ..... 4523*
- *Échange de vues avec MM. Éric Diard et Éric Poulliat, députés ..... 4532*
- *Audition de Mme Zineb El Rhazoui, journaliste et essayiste (sera publié ultérieurement) ..... 4540*
- *Audition de M. Nicolas Lerner, directeur général de la sécurité intérieure (ne sera pas publié) ..... 4540*
- *Audition de M. Thomas Campeaux, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur (ne sera pas publié) ..... 4540*
- *Audition de M. Médéric Chapitoux, spécialiste de la radicalisation dans le milieu sportif ..... 4540*
- *Audition de M. Mohamed Louizi, essayiste (sera publié ultérieurement) ..... 4549*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 3 FEVRIER ET A VENIR  
..... 4551**



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mardi 28 janvier 2020****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 18 h 05.***Audition de M. Hervé Guillou, président-directeur général de Naval Group**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous poursuivons nos travaux consacrés au rachat des Chantiers de l'Atlantique par le groupe italien Fincantieri. J'ai le plaisir d'accueillir M. Hervé Guillou, président-directeur général de Naval Group. Votre groupe est le deuxième actionnaire des Chantiers après l'État français, détenant 11,7% des parts de l'entreprise contre 84,3% pour l'État français.

Naval Group fait partie des leaders européens du « naval de défense », vos seize sites dans le monde s'ajoutant aux dix sites français. Le dynamisme de votre activité est impressionnant. D'un montant de 30 milliards d'euros, le « contrat du siècle », signé l'année dernière avec l'Australie pour la construction de sous-marins, a marqué les mémoires. Ce chiffre témoigne du poids de la construction navale militaire et civile pour notre économie, pour notre performance à l'export et pour le rayonnement de l'industrie française.

Nous souhaiterions que vous nous présentiez les liens qui existent entre Naval Group et les Chantiers de Saint-Nazaire, outre le lien capitalistique. Quel atout les Chantiers représentent-ils pour vous, alors que vous coopérez avec eux pour la construction de certains bâtiments, comme les quatre pétroliers ravitailleurs commandés en 2019 ? Est-ce le cas sur d'autres types de navires ? Nous avons entendu que les chantiers de Saint-Nazaire disposent de savoir-faire uniques, en matière de coque de porte-avions par exemple. En matière d'énergies marines renouvelables, champ très prometteur, quel a été le développement de vos activités et entendez-vous poursuivre vos efforts ? Travaillez-vous en lien avec les Chantiers dans ce domaine ? Dans ce contexte, si la Commission européenne donne son feu vert au rachat des Chantiers de l'Atlantique par Fincantieri, quel sera l'avenir de votre collaboration et de votre participation au capital des Chantiers ?

Après plusieurs années d'hésitation, cette année marque aussi l'approfondissement de votre partenariat avec Fincantieri par la création d'une coentreprise, Naviris. À terme, vous souhaitez pouvoir présenter des réponses communes aux appels d'offres et ainsi conquérir de nouveaux marchés. Mais aujourd'hui, votre performance à l'export semble bien meilleure que celle de Fincantieri : qu'est-ce que Naval Group peut gagner par une telle alliance, et comment assurer le partage des marchés et de l'activité ? Il ne faudrait pas que cette convergence se fasse au détriment des sites français.

Cette question résonne particulièrement, alors que Fincantieri vient justement d'élargir son partenariat avec le géant chinois et de lancer la construction de son premier grand paquebot construit entièrement en Chine. Selon vous, la tentation chinoise est-elle une opportunité de croissance et de développement ou une erreur stratégique pour la compétitivité de l'industrie européenne ?

Nous voulons particulièrement appréhender le risque de transfert de technologies stratégiques, voire de transfert d'emplois, auquel est confrontée l'industrie française de construction navale, civile comme militaire. La Chine est aujourd'hui le plus grand constructeur naval au monde ; il ne lui manque plus que quelques briques de technologies pour asseoir sa domination, notamment sur le secteur des paquebots. Naval Group est actif dans un domaine où la protection de la souveraineté et des technologies est critique : comment assurez-vous cette protection et quelles en sont les limites ?

Enfin, après près de six ans passés à la tête de DCNS puis de Naval Group, quels enseignements tirez-vous ? Quelles devraient être les priorités stratégiques du groupe pour l'avenir ?

**M. Hervé Guillou, président-directeur général de Naval Group.** – Avec près de 3,7 milliards d'euros de chiffre d'affaires, une profitabilité de 7,6 %, un carnet de commandes en dur de plus de 15 milliards d'euros, un carnet de commande futur de 60 à 70 milliards d'euros, une belle croissance sur les dernières années – entre 15 et 25 % - et une performance opérationnelle en nette amélioration en réduisant notamment nos délais de construction, Naval Group est maintenant le leader du naval de défense en Europe.

Notre vocation est d'être l'outil de souveraineté de l'État dans le domaine naval. Depuis 400 ans, nous entretenons 400 compétences couvrant la totalité du spectre des navires de combat, depuis la construction des navires de surface et sous-marins jusqu'aux systèmes de combat – c'est une spécificité française - en passant par la maintenance.

Avec un portefeuille capacitaire qui couvre les cinq mers du globe et des capacités de projection qui nous permettent de nous déployer simultanément dans trois à cinq zones, la marine française se place au deuxième rang mondial en termes de technologie. Nous souhaitons assurer une croissance durable par un équilibre entre le service de la souveraineté de la France et, grâce à un portefeuille d'export fourni qui représente entre 40 et 60 % de notre production, le maintien du niveau de compétitivité de notre industrie.

Naval Group doit avoir la robustesse financière pour maintenir les compétences entre deux programmes de construction de la France. À Lorient, par exemple, nous avons construit près de trente navires de premier rang, dont 16 pour la France et 14 pour l'export : sans ces derniers, nous n'aurions pas pu fournir à la France ses navires au prix en question. En France, une frégate vaut environ 750 millions d'euros contre 1 milliard d'euros en Allemagne – pays qui n'exporte pas – et 1,2 milliard de livres au Royaume-Uni. Notre différentiel de compétitivité est d'environ 30 à 40 % en faveur de la France, et nous estimons que le retour sur investissement de notre activité d'export représente environ 400 millions d'euros par an de pouvoir d'achat supplémentaire.

Telles sont les raisons de notre stratégie duale : l'excellence pour la France et préservation d'un volume d'export indispensable à la souveraineté française. Pour répondre à cette double obligation, nous avons trois axes stratégiques. Le premier est l'accélération de l'innovation, pour suivre l'accélération des cycles de technologie. Aujourd'hui, notre capacité en recherche et développement (R&D) doit être multipliée par trois.

Le deuxième axe est l'investissement dans notre présence à l'international, où nous avons beaucoup investi pour développer notre présence industrielle, notamment au Brésil, en Australie, en Malaisie, en Inde, en Égypte.

Le troisième axe est la consolidation européenne. Cette dernière nous semble indispensable. En effet, l'Europe est le seul continent qui ait besoin d'exporter 40 à 60 % de sa production. Notre marché domestique représente entre le tiers et le quart des marchés américains ou chinois et la moitié du marché russe. Alors que les entrepreneurs chinois, russes ou coréens ont fusionné au sein d'entités uniques et que deux entreprises se partagent le marché américain, en Europe nous sommes douze constructeurs, plus divisés que jamais.

Par comparaison, il y a trente ans, on comptait quatre fabricants de TGV dans le monde, tous européens. Deux ont disparu en Italie et en Espagne, et l'on a empêché le rapprochement des deux autres, Siemens et Alstom, qui se classent aujourd'hui loin derrière deux groupes chinois, deux groupes coréens, un groupe japonais et d'autres nouveaux entrants.

En 2003 le marché naval était exclusivement occupé par des groupes européens. Les russes et américains ne faisaient pas d'export, mais seulement quelques coopérations politiques ponctuelles. Depuis 2018, les Européens sont plus divisés que jamais : les Suédois et les Allemands ont divorcé, les Allemands sont disséminés au sein de trois entités et nous nous sommes séparés des Espagnols. Dans le même temps, les Chinois sont devenus les premiers mondiaux, les Russes sont, depuis cette année, les deuxièmes mondiaux, et la concurrence japonaise et coréenne s'accroît. Lors du dernier appel d'offre brésilien pour seulement 4 corvettes, il y avait 22 candidats...

Notre accès à ces marchés à l'export est menacé, en particulier dans le secteur militaire. C'est pourquoi il ne faut pas se lancer dans des compétitions fratricides avec Fincantieri, les suédois ou les allemands, qui tuent nos marges, mais plutôt de serrer les rangs en Europe avant qu'il ne soit trop tard et de se tourner vers nos vrais concurrents. Aucun pays européen n'a aujourd'hui de marché domestique suffisant pour entretenir une base technologique complète et compétitive.

Il y a cinq ans, Naval Group et Fincantieri ont décidé de se rapprocher autant que possible afin de développer conjointement leur présence sur le marché. Cela nous permet notamment de mutualiser nos investissements en R&D au lieu d'augmenter nos marges, et de mettre en commun les frais commerciaux considérables, qui vont jusqu'à 20 millions d'euros dans notre domaine, tout en complétant notre portefeuille d'export. Cette coopération s'est traduite par la création de la *joint-venture* Naviris, qui est désormais pleinement opérationnelle et dont le premier conseil d'administration s'est tenu le 13 janvier dernier.

Naviris sera aussi un outil de construction de l'Europe : nous avons fait des propositions à la Commission pour des corvettes européennes et pour une roadmap commune de R&D, qui commence à intéresser d'autres pays.

Nous disposons d'outils nous permettant de coopérer sur certains sujets tout en protégeant nos actifs stratégiques : c'est notre savoir-faire de tous les jours. La défense qualitative et quantitative du partage du travail est aussi inscrite dans nos accords d'actionnaires : ce projet vise bien à créer du *business*. Nous veillons à la préservation de nos parts de travail, mais aussi à celle de nos *supply chain* nationales et des petites et moyennes entreprises (PME) qui travaillent avec nous. En somme, cette coopération ne peut que profiter à l'activité française. Nous l'envisageons de manière pragmatique, afin de ne pas se retrouver le dos au mur dans quinze ans.

Cette stratégie italienne n'est pas exclusive d'autres initiatives. Si l'Allemagne ne souhaite pas pour l'heure s'engager dans un rapprochement, nous menons des coopérations ponctuelles avec les Espagnols et nous avons entamé des discussions avec la Grèce. Mais ceux qui débutent une consolidation seront ensuite les premiers à en bénéficier.

Sur le segment des énergies renouvelables, notre activité est très différente de celle des Chantiers de l'Atlantique, qui se sont spécialisés dans les modules de conversion d'électricité – dérivés de technologies navales historiques. Naval Group s'était d'abord positionnés sur les hydroliennes, mais faute de commandes, notamment de la France qui n'a pas tenu ses engagements, nous avons interrompu cette activité à l'été 2018. Nous nous sommes alors concentrés sur deux niches : les énergies thermiques marines et les éoliennes flottantes. Sur ce dernier segment, nous intervenons en tant qu'intégrateurs d'objets flottants complexes, car le marché de la fabrication de machines est déjà envahi.

J'en viens à notre coopération avec les Chantiers de l'Atlantique. L'activité navale a souffert mille morts et mille restructurations pendant près de trente ans et sous la pression concurrentielle et la réduction des budgets, dans le civil comme dans le militaire. Naval Group comptait 34 000 salariés à la fin des années 1970. Ce chiffre est descendu à 12 000, ce qui a conduit à une spécialisation drastique des sites : Cherbourg pour les sous-marins, Brest pour leur entretien, Lorient pour les navires de surface... Comme nous n'avions pas suffisamment de flux de commandes françaises pour maintenir une activité de bâtiments de gros tonnage à Brest, nous avons décidé de nous appuyer sur les Chantiers de l'Atlantique, du moins pour la fabrication des coques. Tant que nous étions encore puissance publique, nous pouvions nous imposer dans le carnet de commandes des Chantiers de l'Atlantique. Depuis que nous sommes devenus une société de droit privé, nous avons décidé, pour sécuriser notre lien stratégique avec les Chantiers de l'Atlantique et notre capacité de construction de gros tonnage, d'en devenir un actionnaire minoritaire. Nous ne sommes pas leur opérateur : ils ont bien d'autres clients. Ce partenariat est légitime et fonctionne très bien, par exemple pour les pétroliers ravitailleurs franco-italiens, les bateaux de projection et de commandement (BPC), et évidemment pour le futur porte-avions français que nous étudions déjà avec les Chantiers.

Si la Commission donne son feu vert au rachat des Chantiers par Fincantieri, l'accord tripartite d'actionnaires entre Naval Group, l'APE et Fincantieri entrera en vigueur. Dans cette hypothèse notre rôle resterait le même, à savoir assurer la disponibilité des moyens nécessaires aux intérêts stratégiques de la France. Du reste, tant que le marché est favorable aux gros bateaux, ce rachat avantagerait plutôt les Chantiers de l'Atlantique, car les chantiers de Fincantieri situés à Trieste sont plus petits que ceux de Saint-Nazaire.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Ne seriez-vous pas dilués ?

**M. Hervé Guillou.** – Notre pourcentage d'actions resterait le même, à environ 11 %. Seul l'État vendrait ses actions.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Vous n'avez pas répondu à ma question relative au partenariat de Fincantieri avec la Chine.

**M. Hervé Guillou.** – Il ne m'appartient pas d'en juger, mais je peux vous indiquer les faits. Dans le secteur de la construction militaire, les constructeurs chinois sont principaux concurrents. Aujourd'hui, il faut savoir que la plupart des constructeurs et équipementiers européens ont des partenariats avec la Chine. Dans le cas de Fincantieri, la



note transmise par le groupe italien lors de la négociation de nos accords précise que leur partenariat avec la Chine n'implique pas de transfert de technologie, et qu'il permet aux Chinois de construire sur plan un paquebot pour le marché chinois. De toute façon, le marché chinois ne nous est aujourd'hui pas accessible.

En revanche, il faut avoir en tête que si le naval militaire a souffert pendant trente ans, les chantiers civils ont tous disparu sauf un, du fait notamment de la concurrence chinoise. Les européens ont dû quitter de nombreux marchés et s'hyperspécialiser sur certaines niches. Grâce à la clairvoyance d'Alstom à l'époque, Saint-Nazaire s'est spécialisé sur les paquebots, qui représentent aujourd'hui 95 % de la production européenne. Les enjeux de la consolidation dans le domaine du naval civil sont donc exactement les mêmes que dans le domaine du naval militaire. La seule question est : « Quand se réveillera-t-on, et sera-t-il trop tard » ?

**Mme Cécile Cukierman.** – L'annonce de la nomination du numéro deux de Thalès à la tête de Naval Group est inquiétante pour l'avenir de notre fleuron industriel et de ses salariés, au vu des critiques portant sur la politique de prix de Thalès. La politique jusqu'au-boutiste du Président de la République et de son ministre de l'Économie et des Finances, dont l'objectif avoué est d'intégrer nos industries de défense pour créer une prétendue industrie de la défense européenne, ne doit pas se faire au détriment de notre souveraineté industrielle. Comment le risque que représente cette nomination est-il anticipé au sein de vos équipes ?

**M. Roland Courteau.** – Ma première question vient d'être posée par ma collègue Cécile Cukierman.

Sur le plan national, l'une des réponses à l'objectif de porter à 40 % la part d'énergies renouvelables dans la part d'électricité en 2030 est l'éolien flottant. Vous avez indiqué que la bataille était perdue pour les machines. Est-il vraiment trop tard ? Qui sont vos concurrents ? Il me semblait que la France avait quelques longueurs d'avance. Cela me semble d'autant plus regrettable que les débouchés de cette filière sont d'envergure planétaire. Que penser de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui est en cours ? Comment favoriser une industrie européenne de l'éolien flottant ?

**M. Martial Bourquin.** – Il y a le pavillon italien et l'ogre chinois. Le rapprochement de Fincantieri et d'une société chinoise a permis à cette dernière d'entrer sur le marché des navires de plaisance. N'allons-nous pas nous retrouver dans une situation de monopole de fait de la Chine ? Ne courrons-nous pas le risque de voir des savoir-faire européens capturés ? Pourquoi n'y aurait-il pas de solution européenne ? Disposez-vous d'un appui des États pour favoriser une telle solution ?

Plusieurs ports interdisent ou vont interdire l'arrivée de navires qui fonctionnent au fioul lourd. Pensez-vous que la France et l'Europe devraient prendre des initiatives fortes en la matière ?

**M. Marc Daunis.** – Je me joins à la question qui vient d'être posée sur l'empreinte carbone dans le domaine naval.

J'ai ouï dire que la livraison d'un premier navire à l'Australie serait retardée. Il semblerait qu'il s'agisse sinon d'une *fake news*, au moins d'une interprétation malveillante.

Pourriez-vous nous éclairer sur ce point, au vu de l'importance du partenariat stratégique entre l'Australie et la France ?

Thalès pourra-t-il poursuivre son rôle d'équipementier pour Naval Group, ou y a-t-il un risque d'instrumentalisation ?

**M. Yves Bouloux.** – Vous l'avez dit, se regrouper est une évidence, et est vital. Dans quelle mesure les différences, notamment culturelles, entre Naval Group et Fincantieri affectent-elles le fonctionnement de la nouvelle entité Naviris ? Quelles sont les autres pistes de coopération européenne et dans quel délais ?

**M. Daniel Gremillet.** – En matière d'énergie éolienne, la France ne peut pas se résoudre à n'investir que le marché des flottants. Il est désormais inscrit dans la loi qu'un bilan carbone de tout dispositif produisant des énergies renouvelables doit être réalisé. Pourriez-vous vous appuyer sur cet article pour retrouver une place dans la compétition ?

Vous avez dressé un tableau plutôt morose de la compétitivité européenne en matière d'aviation, de ferré et de naval, y compris militaire. Comment pourrions-nous renouer avec des perspectives plus réjouissantes ? Que faire ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'activité civile des Chantiers de l'Atlantique est aujourd'hui relativement prospère, son carnet de commande continuant à se remplir. Y a-t-il d'autres raisons qui vous font dire que ce mariage européen est nécessaire pour le naval civil ?

Naval Group et Fincantieri sont à parts égales au sein de la nouvelle *joint-venture* Naviris. Mais dans le cas des Chantiers de l'Atlantique, il n'y aura pas de parité, puisque ceux-ci seront rachetés par Fincantieri. Ne pourrait-on pas imaginer que les Chantiers et Fincantieri soient à parts égales ?

**M. Hervé Guillou.** – Je ne suis absolument pas morose : je suis lucide et ultra-combatif. Il ne faut pas attendre qu'il soit trop tard. C'est pour cette raison que je me suis battu depuis ma nomination il y a cinq ans pour créer cette société Naviris. Je dois dire que l'aide du gouvernement français a été sans faille du début à la fin. Il faut être combatif, c'est-à-dire prendre des initiatives, faire le tour de l'Europe pour convaincre nos partenaires du bien-fondé de cette initiative européenne. Je pense qu'il est dans l'intérêt de la France d'être aux manettes de cette stratégie.

Chez Naviris, cela se passe aujourd'hui très bien. On a choisi les premiers dirigeants, la société a été incorporée le 13 janvier. Nos deux sociétés coopèrent depuis très longtemps, se connaissent très bien, ont des cultures assez proches et l'habitude de travailler ensemble. Dès 1993, j'ai été le premier directeur du programme de construction de frégates qui associait déjà l'Italie. La France et l'Italie ont réalisé les deux seuls grands programmes de coopération en matière d'objets militaires puis de frégates multimissions. Le choix des dirigeants de Naviris reflète cette proximité et l'importance de cette entente culturelle.

En ce qui concerne le contrat australien, c'était là une attaque médiatique à charge, qui a ensuite été relayée par un certain nombre de médias qui ne nous veulent pas que du bien. L'État australien a été le premier à défendre Naval Group et notre partenariat. Le seul point qui pourrait faire l'objet de critiques est que nous avons effectivement décalé de 5 semaines une revue de conception, en raison d'évolutions opérationnelles qui nécessitent

des études supplémentaires. Sur un programme de vingt-cinq ans, je ne pense pas que cela soit un problème... La première livraison reste fixée à 2032 et je ne vois pas de raison de penser qu'elle ne sera pas honorée.

En matière d'éolien flottant, j'ai parlé tout à l'heure des machines, c'est-à-dire de l'aérien avec son système de conduction de l'énergie. Les fabricants de machines ont développé leur compétitivité d'abord sur l'éolien terrestre, puis sur l'éolien posé : ce sont eux qu'on retrouve aujourd'hui dans l'éolien flottant. La France n'a initialement pas développé son activité dans l'éolien terrestre ou posé, les grands constructeurs de machines sont donc maintenant allemands, espagnols ou danois. Cela ne veut pas dire que l'on ne peut pas essayer de garder un peu de valeur ajoutée en France. J'ai par exemple cité tout à l'heure les modules de conversion d'énergie produits par les Chantiers de l'Atlantique. Il y a aussi forcément des lignes d'assemblage qui se constituent à proximité des champs éoliens que l'on veut déployer : ce n'est pas rien. On peut également fabriquer des pales, ou développer les services nécessaires à proximité des champs éoliens – lamanage, offshore, raccordement électrique...

Je n'ai pas d'avis ni de chiffres sur l'article de loi relatif au bilan carbone des énergies renouvelables. Il aidera probablement dans le cas des produits transportés depuis des régions lointaines. Mais si les producteurs de machines sont allemands ou espagnols, je ne suis pas sûr que cela ait beaucoup d'influence. Pour ce qui est de la PPE, j'ai toujours recommandé des politiques d'achat public qui, sans enfreindre les règles de la concurrence européenne, permettraient aux entreprises françaises d'avoir leur chance face à des sociétés à bas coûts qui vont importer des structures du Vietnam ou d'autres pays. Aujourd'hui, il n'y a pas de politique industrielle dans la PPE, le champ concurrentiel est complètement ouvert.

À ma connaissance, il n'y a pas d'alliance capitaliste entre Fincantieri et les Chinois. Il s'agit d'une société en *joint-venture*, qui n'a pas d'actifs, c'est une société de projet. Il n'y a pas d'échange de technologies, mais simplement un échange de plans pour que les chinois construisent des bateaux pour leur propre marché. Naval Group le fait aussi tous les jours, lorsque l'on construit en Inde ou au Brésil, sans perdre notre souveraineté pour autant. On maîtrise la technique, le design, on envoie une assistance technique. Nous avons tous les outils pour maîtriser nos transferts, surtout que l'on ne transfère pas nos études.

D'ailleurs, il ne faut pas imaginer que, sans notre aide, la Chine ne rentrera pas sur ces marchés si elle souhaite y rentrer. Ils ont pénétré tous les autres segments : les sous-marins nucléaires, les porte-avions, les métalliers, les frégates... Ils sont gros, ils sont forts, ils sont soutenus par les équipementiers du monde entier. C'est d'abord une question de *tempo* de la politique intérieure chinoise. Le jour où la Chine l'aura décidé, et surtout où l'on s'en rendra compte, cela sera trop tard. La Chine n'est plus un pays en voie d'accès aux technologies : c'est désormais une grande puissance. Dans le domaine des paquebots, il n'y a pas de brevets mais uniquement des savoir-faire. L'Europe est une industrie de savoir-faire et c'est cela qu'il nous faut protéger, entretenir au travers des générations.

En ce qui concerne la motorisation des navires, je parlerai en tant que président de la filière industrielle de la mer, qui rassemble le groupement des industries de construction et activités navales (GICAN), la fédération des industries nautiques (FIN), l'industrie de l'*off-shore* et l'industrie des énergies marines renouvelables, pour environ 40 milliards d'euros de chiffres d'affaires et 120 000 emplois. On ne peut pas réduire la question de l'empreinte carbone à la seule réduction de la vitesse des porte-containers. La filière a conclu un contrat en octobre 2018, qui présente notre stratégie pour maintenir le rang de la France en termes de développement technologique et le décline en actions concrètes de

R&D : c'est la filière « *Greenship* ». Nous avons aussi créé le conseil de la recherche et de l'innovation des industriels de la mer (CORIMER), chargé de fédérer l'ensemble des propositions de l'industrie en matière de R&D. Cependant, nous avons beaucoup de mal à accélérer les procédures, en particulier l'accès aux guichets financiers. Aujourd'hui, un seul des neuf projets labellisés au mois de mai 2019 a pu débloquer son financement. Le Président de la République a pris des engagements en ce sens qu'il nous a récemment répétés, mais on est loin du compte. Il faut que le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), Bpifrance, l'Ademe, accélèrent les procédures d'attribution. Si les grands groupes peuvent survivre sans fonds, les PME et PMI ne peuvent pas attendre 12 ou 18 mois.

En matière de coopération européenne, c'est l'auberge espagnole. Je fais régulièrement le tour des interlocuteurs : nous avons de réelles marques d'intérêt des Espagnols, qui sont cependant aujourd'hui bien seuls. L'Allemagne est réticente à se lancer dans le secteur naval, car elle a déjà des coopérations en cours dans d'autres domaines et considère que les relations avec la France ne sont pas assez stabilisées. J'ai aussi parlé aux Suédois. Je ne désespère pas, la porte est ouverte. Les Chinois, eux, s'adapteront de façon pragmatique.

La question de Thalès est claire. Le candidat proposé par l'État et qui sera soumis au vote du conseil d'administration ne sera plus l'ancien « numéro deux » de Thalès, mais se consacrera entièrement à défendre les intérêts stratégiques de Naval Group à compter de sa nomination, y compris à l'encontre de son fournisseur ou concurrent Thalès, et à l'encontre de l'État, son client et actionnaire. La position du président n'est pas simple dans cet univers, mais il peut compter sur mon aide pour trouver ses marques. Je comprends toutefois aussi l'attitude du personnel : cela fait trente ans que ces difficultés de positionnement relatif existent. Vous mentionniez le prix des équipements, il y a également des enjeux liés à notre concurrence avec Thalès sur certains appels d'offres, relatifs aux frontières technologiques ou à la cybersécurité. Nos clients et partenaires peuvent aussi exprimer certaines inquiétudes. Mais j'y réponds que l'État a réaffirmé de façon extrêmement claire sa volonté de voir Naval Group rester un groupe indépendant et le champion européen du naval. Mon successeur bénéficiera de la continuité du plan stratégique voté en juillet 2018 – axé sur l'excellence au regard de la loi de programmation militaire (LPM), sur le plan de conquête à l'export avec la garantie de notre indépendance commerciale et d'un périmètre intègre, et la poursuite résolue de la consolidation européenne. L'État protégera cette direction stratégique. Je comprends donc les positions respectives : il va falloir créer la confiance indispensable entre le président et le corps social.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous comprenons donc que vous êtes très favorable au rachat des Chantiers de l'Atlantique par Fincantieri, et que vous attendez la décision de la commission européenne. Auriez-vous des informations relatives à la date à laquelle celle-ci prendra sa décision ?

**M. Hervé Guillou.** – Cela devait être le 17 mars, mais la date a été décalée d'une vingtaine de jours.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous vous remercions.

*La réunion est close à 19 h 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.*

**Mercredi 29 janvier 2020**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition de M. Olivier Guersent, directeur général des services de la concurrence à la Commission européenne (publié ultérieurement)**

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

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

**Audition de M. Philippe Wahl, candidat proposé à la présidence du conseil d'administration de La Poste**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – En application de l'article 13 de la Constitution, nous accueillons ce matin M. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste, en vue de son éventuelle confirmation dans ses fonctions de président du conseil d'administration.

Je rappelle que cette nomination ne sera effective qu'en l'absence d'opposition des commissions parlementaires compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat dans les formes prévues par la Constitution. Si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés, l'État ne pourrait pas procéder à cette nomination. À l'issue de l'audition, nous procéderons immédiatement au vote, ainsi qu'au dépouillement, de manière simultanée avec l'Assemblée nationale, qui vous a entendu plus tôt dans la matinée.

Monsieur le président, vous dirigez le groupe La Poste depuis septembre 2013. C'est le deuxième plus grand employeur public après l'État. Il réalise un chiffre d'affaires de près de 25 milliards d'euros. À la faveur des dispositions de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte, le groupe connaît une transformation profonde : c'est désormais la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui est majoritaire, et non plus l'État. Votre nouveau patron est donc le directeur général de la CDC, et non plus le ministre de l'économie ; et les activités financières représentent désormais l'essentiel du bilan de La Poste, puisque l'opération s'est accompagnée d'une prise de contrôle de CNP Assurances par La Banque postale.

Cette réorganisation est la raison pour laquelle vous revenez devant nous de façon anticipée, votre dernière nomination, pour cinq ans, datant du 21 janvier 2016. Notre commission doit exprimer un avis sur l'adéquation entre un candidat et un poste. Manifestement, vous cochez toutes les cases : vous êtes déjà en fonctions depuis bientôt sept ans, vous êtes passé par le secteur financier, et en particulier, par la Banque postale. Avec votre nomination, c'est une solution de continuité qui nous est proposée. Cela revient à nous demander de valider votre bilan comme votre stratégie pour l'avenir du groupe.

Vous pourrez donc nous présenter le bilan de votre action, en particulier au regard des objectifs définis par le plan stratégique « La Poste 2020 », adopté en 2014. Vous pourrez également nous dire quelle nouvelle stratégie vous comptez proposer à La Poste pour les prochaines années. Vous reviendrez sans doute sur le défi que constitue l'opération en cours et vous pourrez nous expliquer quelles en sont les implications pour le groupe La Poste, ses activités et ses 251 000 employés, qui sont par ailleurs déjà confrontés à de nombreux changements depuis ces dernières années.

Cette opération constitue sans doute l'acte de diversification d'activité le plus important jamais réalisé par La Poste. Il vous permet d'atteindre l'objectif que vous vous étiez fixé s'agissant du courrier, à savoir que celui-ci ne représente plus que 20 % du chiffre d'affaires du groupe ! La diversification des activités du groupe est une stratégie offensive, que vous défendez depuis votre entrée en fonctions. L'équation est connue : le repli du courrier, qui s'accélère, affecte les comptes du groupe, qui a vu son résultat d'exploitation plonger de 12 % en 2018. La croissance du commerce en ligne permet de développer le marché du colis, mais La Poste a aussi investi dans le secteur de la santé à domicile, sur le marché des seniors, et elle accélère sa percée dans les services numériques. Pourtant, le rapprochement avec CNP Assurances semble indiquer que l'État s'est résolu à ce que le statut de La Poste vienne surtout des services financiers. Cette situation me conduit à vous poser la question suivante : face aux difficultés à faire émerger des services de proximité divers et rentables, la banque est-elle le seul moyen de sauver La Poste ? Ou, de façon plus polémique, à l'avenir, La Poste ne sera-t-elle plus qu'une banque ?

Par ailleurs, La Poste reste une entreprise publique sur laquelle pèsent certaines obligations. La diversification des activités ne doit pas se faire au détriment du service universel postal. Certains maires se sont publiquement plaints des dysfonctionnements récurrents dans leurs communes. Vous nous direz sans doute comment redresser la barre.

Enfin, estimez-vous que La Poste peut apporter, par ses missions de service public, et au-delà – je pense notamment aux maisons France services – une solution à la dévitalisation de certains territoires, question à laquelle nous sommes particulièrement sensibles, et qui est revenue sur le devant de la scène à la faveur des mouvements sociaux récents ?

**M. Philippe Wahl, candidat proposé à la présidence du conseil d'administration de La Poste.** – C'est un honneur pour moi de venir vous demander votre confiance dans le cadre de ce processus de nomination. Vous m'invitez, Madame la Présidente, à présenter le bilan et la stratégie que je propose pour votre Poste, pour notre Poste.

Notre plan stratégique « La Poste 2020 : conquérir l'avenir » a été mis en œuvre dans un contexte très difficile. La baisse du courrier a été légèrement supérieure à ce que nous avions anticipé – et nous avions pourtant été très prudents. Elle a représenté, sur la période, une perte de 3,6 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour La Poste. Alors que 18 milliards d'objets et lettres étaient distribués en 2008, nous n'en avons convoyé que 9 milliards cette année. À cette difficulté, que nous avions anticipée, est venue s'ajouter la baisse continue des taux d'intérêt, qui pèse sur notre banque – jusqu'aux taux d'intérêt négatifs qui existent depuis le début de l'année 2019. Les marges du colis, qui est une activité en forte croissance, sont sous pression, au niveau des prix et au niveau des coûts en raison d'Amazon et des e-commerçants. Enfin, la fréquentation de nos bureaux de poste, comme celle de tous les commerces, diminue avec la révolution numérique.

Ainsi, notre entreprise a fait face, au cours des cinq dernières années, à un contexte plus difficile que jamais. Et pourtant, nous avons poursuivi notre plan stratégique, et nous nous sommes adaptés.

Quelques chiffres, d'abord. Pendant cette période, notre chiffre d'affaires sera passé, malgré le choc des 3,6 milliards d'euros que j'évoquais, de 22 milliards à 26 milliards d'euros. Notre résultat d'exploitation, même s'il connaît un infléchissement en fin de période, est passé de 790 millions d'euros à 898 millions d'euros. La Poste a toujours gagné de l'argent pendant cette période, et nous avons pu investir massivement. Même si nous n'avons pas atteint tous les objectifs financiers que nos deux actionnaires, l'État et la CDC, nous avaient fixés, nous leur avons continûment, au cours de ces années, payé notre dividende.

Considérons à présent notre indicateur de diversification. Notre stratégie est une stratégie de conquête et de diversification, pour investir dans des secteurs en croissance, alors même que nous sommes confrontés à l'attrition historique et puissante de notre métier de base. En 1990, 70 % du chiffre d'affaires de La Poste était fourni par le transport des lettres ; en 2010, cette proportion était de 40 %, contre 28 % en 2018, et notre objectif est de passer à moins de 20 % à la fin de 2020. Si nous réussissons cette diversification, La Poste ne réalisera plus qu'un cinquième de son chiffre d'affaires dans ce qui était son activité historique, la lettre.

J'en viens à l'exécution des missions de service public que vous nous avez confiées en matière de service du courrier. La qualité de service, telle que mesurée par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), a été dans les clous pendant toute la période, si l'on intègre des événements exogènes, comme le fait l'Arcep. Nous aurons investi plus de 2 milliards d'euros en matière d'aménagement du territoire et de rénovation de nos bureaux de poste. Notre banque, enfin, est la première banque des personnes en situation de fragilité, la première banque des exclus. Au-delà de nos missions de service public, la Banque postale a créé les assises de la banque citoyenne et, dans la crise de financement des collectivités locales qui a sévi entre 2011 et 2013, nous avons construit une banque des collectivités locales à partir de rien, sur le fondement du mandat que vous nous avez accordé.

Enfin, alors que toute l'industrie postale vient de prendre un très grand engagement, en juin dernier à Bonn, sur le fait qu'elle serait neutre en carbone en 2040, La Poste l'est déjà depuis 2012 : nous sommes déjà des leaders de la décarbonation. Au-delà de la qualité statistique, nous avons installé une mesure de notre qualité telle que vue par nos clients. C'est souvent sévère – vous vous en faites également les porte-paroles ! Le service qui est préféré par les clients, avec un score de 72 %, c'est le passage du code de la route à La Poste. Pour le courrier, le score n'est positif que de 14, ce qui montre que nous pouvons faire mieux, mais il est tout de même positif.

Dernier indicateur : l'indicateur social. Nous faisons vivre un pacte social avec les postières et les postiers. Tout ce que je vous ai décrit aurait été impossible sans le courage, la résilience et l'engagement des postières et les postiers, que je veux remercier devant vous. Sans eux, nous ne parviendrions pas – et nous ne parviendrions pas – à transformer La Poste ! Ils ont été extraordinaires d'engagement et de dévouement, et nous en tenons compte dans notre pratique sociale. Nous avons bien sûr signé des milliers d'accords sociaux, ce qui est logique puisque nous sommes plus de 250 000, avec des milliers d'établissements. Il y en a trois, en particulier, dont nous sommes fiers. Le premier s'appelle « un avenir pour chaque

postier » et a accompagné notre plan stratégique. C'est un accord majoritaire. Le deuxième est un accord sur les bureaux à priorité sociétale dans les zones urbaines sensibles, qui donne des moyens supplémentaires – et des salaires supplémentaires – aux postières et aux postiers qui viennent y travailler. Le troisième accord est celui qu'on a appelé « Facteur 2017 », et qui redéfinit la journée du facteur. En effet, nous avons pris à bras-le-corps la vraie difficulté tenant au fait que la journée traditionnelle des facteurs est bousculée par les nouvelles technologies. Cet accord, signé avec nos syndicats, permet 30 000 promotions sur les 70 000 facteurs : il est gagnant-gagnant. Notre méthode est le dialogue social et la signature d'accords. D'ailleurs, j'ai moi-même très régulièrement un dialogue stratégique avec chacune des fédérations syndicales de notre groupe pour poser les problèmes stratégiques, les écouter, et les convaincre.

Le plan stratégique que je vous présente aujourd'hui a encore besoin d'être travaillé et approfondi.

Le contexte des cinq années à venir sera difficile : les taux d'intérêt négatifs vont continuer à peser sur la banque et menacer aussi CNP Assurances. En ce qui concerne le volume de courrier, nous avons 9 milliards d'objets en 2019, nous n'en aurons plus que 5 milliards à la fin de l'année 2025 : c'est dire qu'une perte de 2 milliards d'euros s'annonce encore. Mais nous allons faire face ! D'abord, en posant un acte, qui est notre plan stratégique « La Poste 2030 ». Ce plan comporte, bien sûr, un premier jalon en 2025, qui est la raison de ma présence devant vous, puisque je vous le soumetts et que je vous demande votre confiance. Mais il nous a semblé que, d'un point de vue stratégique, il fallait aller jusqu'en 2030 pour définir, entre nous, postiers, et avec vous, élus, ainsi qu'avec les clients et l'ensemble des parties prenantes de La Poste, ce que serait La Poste en 2030.

Il s'agira fondamentalement d'une entreprise publique en croissance et rentable, qui mettra sa puissance en termes de proximité et de confiance au service des gens par des services qui leur simplifieront la vie, et qui aidera notre société à affronter les grands défis que sont le défi territorial, le défi du vieillissement et le défi digital. La Poste est une entreprise de solutions au service des politiques publiques de l'État, des collectivités locales, de notre futur premier actionnaire – la CDC et de la société dans son ensemble. Mais nous devons d'abord réussir sa transformation. Le plan stratégique précédent a engagé cette transformation, mais celle-ci n'est pas terminée. Nous allons donc maintenant devoir la réussir.

Pour ce faire, nous devons poursuivre la diversification, avec une seule solution : investir massivement dans les technologies, dans l'appareil de production, les usines à colis, les drones, l'intelligence artificielle, et ce grâce à nos profits et à des augmentations de capital, que nos deux actionnaires pourraient nous consentir dans les années à venir. Soyons clairs : il n'y a pas de transformation sans investissements massifs. Pour faire pivoter le modèle stratégique de La Poste, il faut qu'en 2025, par ses profits et sa capacité d'investissement propres, La Poste soit capable d'assurer l'ensemble de l'équilibre de son modèle stratégique. Nous avons progressé, mais ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Par ailleurs, nous devons être capables de faire évoluer les modèles de chacune de nos activités. Actuellement, nos deux activités majeures sont la logistique et les services financiers. Dans la logistique, nous allons poursuivre notre internationalisation. Nous ne sommes pas une banque et nous n'avons pas l'intention de devenir uniquement une banque, madame la présidente ! Je joins les chiffres à la parole : en 2013, le chiffre d'affaires de GeoPost, notre leader du colis express international, était de 4,4 milliards d'euros ; à la fin de l'année 2020, il sera de 10,1 milliards d'euros. Ainsi, en sept ans, dans une compétition



terrible avec les intégrateurs et les grands e-commerçants, nous nous sommes montrés capables de faire plus que doubler le chiffre d'affaires de GeoPost, qui devrait, en 2020, être notre premier secteur d'activité.

Même si la banque, notamment avec CNP Assurances, est beaucoup plus rentable, la logistique est cruciale, et l'expansion internationale va nous amener en Inde, en Asie du Sud-Est, en Afrique et en Amérique latine. Nous sommes déjà le *leader* européen du colis, notamment grâce à l'acquisition, il y a quelques semaines, de l'entreprise Bartolini, une entreprise familiale du nord de l'Italie, qui est le leader du courrier dans son pays. Notre grande priorité sur le territoire national est ce que nous appelons la logistique décarbonée. Nous avons signé des accords avec 19 des 22 métropoles françaises pour diffuser un transport complètement décarboné des marchandises dans ces métropoles. Une fois que ces métropoles auront avancé avec nous, nous irons vers les grandes villes, les moyennes villes, les petites villes. C'est une grande priorité pour notre plan stratégique.

Pour les services financiers, il faut réussir l'articulation entre la Banque postale et CNP Assurances. Ce rapprochement a été voulu par le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, que je remercie à la fois de son soutien et de sa décision. Il a été rendu possible grâce à la Commission de surveillance de la CDC et à son directeur général, qui nous ont fait confiance. Nous le devons aussi aux parlementaires que vous êtes, puisque c'est un amendement à la loi Estrosi de 2010 qui nous permet de faire cette opération. Nous attendons encore quelques autorisations réglementaires, mais le résultat sera la treizième banque de l'Union européenne – en 2005, nous n'étions même pas une banque ! C'est dire le chemin parcouru par les postières et les postiers, par nos actionnaires et par les parlementaires, qui, à plusieurs reprises, nous ont accompagnés : en 2005, en 2010 par la loi Estrosi, puis par la loi Pacte. Nos deux grandes priorités seront d'être exemplaires en matière de banque citoyenne – être la banque de tous dans ce monde digital – et d'être exemplaires en matière d'écologie et de développement durable.

Cette année, nous allons installer deux nouveaux moteurs de croissance puissants au sein de La Poste. En effet, dans notre modèle stratégique, nous considérons qu'il faut être multiactivités : ni totalement logistique, comme la Poste allemande, ni principalement financiers, comme la Poste italienne. Le modèle multiactivités est plus stable et correspond aux souhaits des parlementaires et des territoires, ainsi qu'aux intérêts des postières et les postiers par la mobilité interne qu'il leur permet. Ces deux moteurs de croissance répondent à deux immenses défis de notre temps : le vieillissement de la population et la digitalisation.

Quelques chiffres parlent d'eux-mêmes : il y aura 1,3 million de nonagénaires dans notre pays en 2030, et 10 millions de personnes de plus de 70 ans en 2040. Qui peut imaginer une seconde que ces mouvements démographiques ne vont pas totalement bouleverser notre pays ? C'est pourquoi nous croyons à l'essor du service à domicile, en lequel nous investissons. En 2019, notre chiffre d'affaires des nouveaux services, tout compris, aura représenté 484 millions d'euros, contre zéro en 2013. Vous avez raison de souligner que c'est encore insuffisant pour absorber les 2 milliards d'euros que nous allons encore perdre. Mais, à 494 millions d'euros, ce n'est plus ni une anecdote ni un caprice du PDG ! Les élus, les présidentes et présidents de centres communaux d'action sociale (CCAS) nous disent qu'il y a un besoin de proximité considérable. La Poste est là pour y répondre. C'est loin d'être évident, mais, avec 494 millions d'euros en 2019, je pense que nous sommes au rendez-vous, nous sommes même au-delà de nos objectifs.

La vraie reconnaissance ne vient pas simplement des trois millions de jeunes qui ont été enchantés de passer leur code de la route dans des locaux postaux ; elle ne vient pas simplement des personnes âgées à qui nous allons livrer tous les jours des repas fabriqués à travers les CCAS : elle vient de l'extérieur du monde postal. Ainsi, dans le département des Landes, le président du conseil départemental a créé avec La Poste une société d'économie mixte pour construire un village Alzheimer et mettre en place une structure d'accueil des seniors. Nous sommes très fiers de ce choix. Nous avons également été associés par le professeur Bruno Vellas, un grand gérontologue, à son travail pour l'Organisation mondiale de la santé et pour le plan de Mme Buzyn sur la prévention des difficultés du grand âge, pour que les facteurs soient des intervenants dans cette politique de proximité. S'il nous a choisis, c'est qu'il pense que La Poste est l'acteur le plus efficace. Enfin, l'équipe du professeur Marescaux, à l'Institut de recherche contre les cancers de l'appareil digestif de Strasbourg, qui est un pôle d'excellence de technologie médicale, nous a fait signe pour nous confier l'ensemble de ses données sur ses patients. Pourquoi ? Parce qu'il pense que, à La Poste, ces données intimes seront bien gardées.

Deuxième défi : devenir le tiers de confiance dans la société numérique, être un acteur universel et neutre qui conserve les données des personnes. Nous sommes déjà le premier hébergeur de données de santé en France. Le système de l'Ordre des pharmaciens – le fameux dossier pharmaceutique personnel, qui permet de suivre les ordonnances – est géré et conservé par La Poste. Et ce n'est pas un hasard si les pharmaciens nous ont choisis. La semaine dernière, nous avons encore affirmé notre rôle de protection de l'identité numérique puisque l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) nous a décerné un certificat de valeur substantielle de l'identité postale, qui va permettre à des millions de Français d'acquérir une identité numérique. C'est un très grand succès. Nous protégeons également les données de la vie intime des gens, grâce à Digiposte, notre base confidentielle et notre boîte aux lettres électronique. Enfin, nous pensons que nous avons un rôle clé à développer, avec les élus, en matière d'inclusion numérique. La transformation va très vite, et nous devons réduire autant que possible la part de la population qui en est exclue.

Il y aura donc, dans La Poste de 2030, quatre moteurs de croissance : la logistique, les services financiers, les services à domicile et les services de protection numérique. De plus, nous vivons avec l'impératif et la volonté d'être utiles à la société tout entière, par nos missions de service public et au-delà.

Le service universel postal, le courrier postal, est en déficit depuis 2018, d'après les chiffres de l'Arcep. Il va nous falloir le rétablir, et pas simplement par la hausse des prix. Notre priorité sera de conserver le « six jours sur sept », à la différence d'autres postes. De plus, nous nous engageons à garder 17 000 points de contact et à rester présents dans les territoires. Mais, dans une France qui se transforme, qui se digitalise, qui se polarise géographiquement, ce ne sera pas possible sans une mutualisation avec les collectivités locales. Nous aurons deux vecteurs de mutualisation avec celles-ci. D'une part, la présence postale territoriale fera l'objet d'un accord tripartite État-La Poste-Association des maires de France (AMF) que nous allons signer la semaine prochaine avec Mme Gourault et M. Baroin pour en redéfinir, dans les trois années à venir, les conditions de cette présence. D'autre part, la mutualisation sera aussi le maître-mot dans le cadre des maisons France Services, dont nous allons être un acteur majeur. Enfin, notre banque va négocier avec la Commission européenne les nouvelles conditions de l'accessibilité bancaire dans les cinq années à venir.

Nous sommes donc engagés dans les missions de service public, et nous les défendons. Nous souhaitons même aller au-delà. Nous le faisons en matière de

décarbonation : nous voulons construire le leader du transport décarboné de marchandises en France et en Europe. Nous avons déjà pris de l'avance en étant neutres en carbone. Même si, en 2020, nous allons distribuer 2 milliards de colis, nous voulons le faire en produisant moins d'émissions carbonées. Ce travail de décarbonation va peser sur l'ensemble de nos activités comme une ardente obligation et un impératif. De même, en matière financière, la Banque postale et CNP vont s'efforcer d'être exemplaires dans le traitement des clientèles fragiles et dans les investissements durables. La Banque Postale Asset Management sera d'ailleurs le seul gestionnaire d'actifs qui sera 100 % ISR – investissement socialement responsable – en 2020. Nous sommes la seule banque au monde qui ait cette caractéristique ! C'est la preuve de notre engagement au service de la société.

Toute cette transformation est faite par et pour les postiers. Nous sommes une entreprise de 250 000 personnes, avec 10 000 personnes supplémentaires prévues en 2020 : 5 000 venant d'Italie et 5 000 de CNP Assurances. Nous allons continuer à investir massivement dans la formation. Déjà, nous investissons plus de 4 % de notre masse salariale en formation, et 80 % des postiers suivent une formation chaque année. Mieux former les postiers à leur nouveau métier, c'est leur donner confiance dans l'avenir ; c'est assurer de bonnes conditions de travail et un avenir professionnel, ce qui est une exigence pour nous. Nous voulons aussi investir massivement dans les méthodes de formation. Dans les cinq années qui viennent, si l'évolution du modèle stratégique est favorable, nous procéderons à une ouverture du capital aux postiers, comme la loi que vous avez votée nous le permet.

En ce moment même, 48 000 tournées sont en train d'être réalisées par nos quelque 70 000 facteurs. Elles ne sont pas toutes parfaites, certes. Il faut bien dire que les réorganisations sont complexes, en ville comme dans les territoires. Mais nous sommes à votre écoute. C'est par et pour les postiers que nous voulons cette transformation.

Notre vision est celle d'une entreprise de proximité humaine, d'inclusion digitale, au service de millions de personnes ; une entreprise fidèle à ses missions de service public et qui veut représenter des objectifs de cohésion sociale et d'impératifs écologiques ; une entreprise qui s'efforce de réussir sa bascule stratégique complète. Bref, une entreprise publique en croissance et durable, et une entreprise qui travaille à l'épanouissement de ses centaines de milliers de salariés.

**Mme Catherine Procaccia.** – Sur les problèmes de distribution du courrier, vous venez de dire que vous êtes à notre écoute. Dans le Val-de-Marne, vous l'êtes sans doute, mais rien ne change ! Sur la diversification, vous avez évoqué nombre de points importants. Vous êtes opérateur de téléphonie, et je fus cliente de La Poste. Quelle part La Poste Mobile représente-t-elle dans le chiffre d'affaires ? Avez-vous des retours des clients ? Pour ma part, je viens de résilier mon abonnement. Il y a un très important retard en matière de numérique : on ne peut même pas gérer son compte à partir du compte client ! Vous êtes, en somme, un opérateur un peu moins performant que les autres.

**M. Daniel Gremillet.** – Vous avez mentionné la signature d'une convention avec la ministre et le président de l'AMF, mais des élections municipales auront lieu dans quelques semaines. Comme d'habitude, entre 30 et 40 % des mairies changeront de titulaire. Or il peut être difficile de comprendre les nouveaux aménagements. Pourtant, l'expérience montre que ce qui a été fait rend service à la population, avec parfois une amplitude horaire encore plus vaste. Qu'allez-vous faire pour favoriser une bonne appropriation ? La mutualisation signifie-t-elle qu'on s'éloigne du maire pour aller un peu plus vers la structure intercommunale ?

Je me réjouis de ce que vous avez dit sur le numérique, dont 15 % des Français sont aujourd'hui exclus. Outre l'appropriation, il faut de l'accompagnement, et les données sont très personnelles... Sur les maisons des seniors, un travail sénatorial avait été fait, avec des positions très fortes. Allez-vous les limiter aux conventions avec les collectivités, ou envisagez-vous des partenariats avec le privé ?

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Vous êtes un visionnaire en développant ainsi l'aspect multimétiers de La Poste ! Sur vos 270 000 salariés, 37 000 d'entre eux sont à l'international. Plus d'un quart du chiffre d'affaires est réalisé à l'étranger. La filiale GeoPost réalise plus de 80 % de son chiffre d'affaires en dehors de la France. Pouvez-vous revenir sur la politique de votre groupe en matière de développement à l'international ? Quels sont les principaux projets d'expansion ? Est-il prévu que le marché international du groupe devienne encore plus important que ce qu'il est aujourd'hui ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Dans les communes rurales des Alpes-Maritimes, les bureaux de poste n'ont pas fermé. Pour autant, leurs amplitudes horaires ont été réduites ou modulées. Est-ce une stratégie nationale ? Ou bien est-ce à chaque direction départementale de gérer ses bureaux en fonction de leur volume de fréquentation ?

Le réseau France Services a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier dernier. Le Gouvernement nous dit qu'il faudra deux agents d'accueil – cela me semble tout à fait légitime – pour aider les Français dans leurs démarches administratives, cinq jours sur sept. Or, comme me l'a confirmé Mme Gourault, l'État ne financera qu'un seul de ces agents d'accueil. Le deuxième va donc être financé par les collectivités. Ne pourrait-il l'être par des opérateurs, dont La Poste, qui est une figure majeure, avec la SNCF, ou les opérateurs mobiles ? Quel pourrait être l'apport budgétaire de La Poste ? Les maisons de services au public (MSAP), créées en 2015, seront réduites en conséquence, et l'État cessera de les financer le 31 décembre 2021. *Quid* de l'après ?

L'identité numérique de La Poste pourrait-elle être adoptée par d'autres entreprises – banques, assurances, mutuelles –, qui demanderaient à leurs clients d'effectuer les démarches administratives en ligne ? Quel sera le gage de sa sécurité ? Cette identité numérique est valable pour cinq ans. Avez-vous anticipé ses modalités de renouvellement ?

**M. Roland Courteau.** – Le rapprochement entre CNP Assurances et La Poste va permettre à la CDC de détenir plus de 50 % du capital de La Poste, l'État devenant actionnaire minoritaire. Même si La Poste reste une entreprise détenue à 100 % par des capitaux publics, il n'est pas interdit de s'interroger sur sa future gouvernance et sur la future stratégie de cette entreprise lorsque la CDC sera son actionnaire majoritaire. Tout investisseur public qu'elle est, la CDC exigera un retour sur investissement. Quelles seront les incidences sur l'emploi, sur les salaires, sur les conditions de travail et sur le service public ? N'est-ce pas, comme le craignent certains syndicats, une porte qui s'ouvrirait vers une certaine forme de privatisation ? Quelles garanties pérennes sur les missions de service public, et sur leur qualité ? Bref, y aura-t-il compatibilité entre la recherche de rentabilité du pôle financier et les missions de service public ? Enfin, quelles sont les garanties que la transformation de La Poste se fera en respectant le principe de présence territoriale ? Quand La Poste a été transformée en société anonyme, on nous avait garanti que l'État resterait actionnaire majoritaire. Or, ce n'est plus le cas. Reconnaissez que l'on peut se poser des questions sur la suite !

**M. Jean-Pierre Decool.** – Nous entendons et lisons partout que l’ambition du groupe La Poste est de devenir le leader des services publics de proximité humaine. Nous ne demandons qu’à y croire, comme nous espérons que les maisons France Services seront une version plus aboutie, et plus performante, des MSAP précédentes. Cette ambition passe notamment par vos quatre missions de service public. Vous avez, en vertu de l’article L. 518-25 du code monétaire et financier, une mission générale d’accessibilité bancaire, par la mise à disposition d’un produit d’épargne de base à toute la population sans aucune restriction. Cette mission générale d’accessibilité bancaire pourrait être complétée d’une mission d’accessibilité du public aux espèces, car le secteur bancaire traditionnel a tendance, ces dernières années, à désertier les zones rurales et les distributeurs automatiques de billets et à s’éloigner, à l’instar des services publics, des habitants. C’est une préoccupation forte dans le Nord-Pas-de-Calais, ou en Corrèze, ou dans d’autres territoires de la République. Nous comprenons que le modèle économique des distributeurs automatiques de billets empêche leur maintien dans certaines zones, mais nous nous interrogeons sur le rôle que pourrait jouer La Poste pour améliorer l’accessibilité du public aux espèces dans le cadre de partenariats avec les territoires. Êtes-vous prêt à prendre des initiatives sur ce dossier ?

**M. Jean-Claude Tissot.** – C’est la troisième fois que nous nous rencontrons. À chaque fois, vous tenez un discours dynamique, enthousiaste, optimiste. Mais force est de constater que, quand on redescend sur nos territoires, on n’a pas tout à fait le même son de cloche. Sur le territoire français, 5 000 bureaux de poste ont été fermés depuis dix ans. Outre ces fermetures, le volume horaire des bureaux de poste se réduit considérablement, et ne garantit plus à l’usager une présence postale de qualité. Dans mon département, comme dans d’autres, il y a eu des cas de fermetures sans que les élus locaux y soient associés parce que le contexte ne leur permettait pas d’utiliser leur droit de veto. Et la simple prise d’avis du maire me paraît bien mince face à cette décision. Les nombreux échanges avec la commission départementale de présence postale territoriale n’ont pas été très efficaces parce que cette commission n’est pas très associée à la réflexion. On peut avoir un discours général et partager votre avis, dire que vous êtes un visionnaire, et même un bon stratège. Mais, quand on descend sur le territoire, c’est plus compliqué. Imaginez-vous une réflexion plus approfondie pour associer les élus locaux ? Vous avez évoqué votre filiale Urby à propos de la décarbonation. Vous dites que vous avez signé des contrats avec 19 des 22 métropoles, dont Saint-Étienne. Mais j’observe que rien ne suit, en pratique, la signature de ces contrats. Comment allez-vous les faire vivre ? Concernant les livraisons de colis, j’ai constaté par moi-même que les facteurs ne sonnent même plus à la porte du destinataire. Ils se contentent de déposer un avis de passage. Le travail n’est pas si bien fait que ça !

**Mme Agnès Constant.** – J’admire votre dynamisme et votre enthousiasme, mais sur le terrain, dans l’Hérault, les MSAP qui se sont installées dans certaines Postes ne remplissent pas le contrat. Vous dites que vous êtes engagés dans les missions de service public et que La Poste est une entreprise solution pour les services publics. Quel a été l’accompagnement auprès de vos postiers ? On me dit que les guichetiers n’ont absolument pas été formés ni mis au courant, et qu’ils ne souhaitent pas faire ce métier. Que prévoyez-vous pour les former ? Si une MSAP doit offrir un service public à des personnes en difficulté, et que les élus, sans concertation, apprennent que La Poste ne sera ouverte que de 14 heures à 16 heures en plein été, ce n’est pas cohérent.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je m’interroge sur l’avenir de la logistique. Votre premier client est Amazon, qui est aussi votre premier concurrent ! Comment envisagez-vous la gestion de cette contradiction ? J’imagine qu’Amazon fait pression sur les prix. Comment pensez-vous reconquérir des parts de marché dans ce domaine ?

**M. Martial Bourquin.** – Garder durablement cette présence postale est essentiel. Sur les 17 000 points de contact, 10 000 sont des bureaux de poste de plein exercice. Le problème, sur les territoires, c'est le non-remplacement de postiers qui partent dans un bureau plus important. Pourquoi ne pas faire de ces points de contact des points numériques de haut niveau ? Avec la fibre, la question des usages va se poser avec une acuité particulière.

Sur l'assurance emprunteur, je vous ai écrit : il semble que La Poste ait du mal à faire en sorte que, lorsqu'on veut la renégocier, on obtienne une réponse.

Tous ces changements peuvent avoir un impact sur la santé au travail. Quel est le climat social ?

**M. Pierre Cuypers.** – J'ai bien écouté votre présentation et les orientations que vous donnez au groupe que vous présidez depuis 2013. Merveilleux, fabuleux, c'est une belle entreprise ! Mais revenons sur le terrain : la dernière fois que nous nous sommes rencontrés, je vous ai signalé ma ruralité, à 65 kilomètres de Paris, et le dysfonctionnement permanent, qui s'aggrave même depuis un an, dans la distribution du courrier. Cela ne peut plus continuer. Nous recevons les nouvelles avec huit jours de retard, sans parler des colis. Ce dysfonctionnement est lié à l'organisation de la distribution. Les jeunes qui arrivent ne connaissent rien, vont sur les réseaux et ne savent pas où sont les boîtes aux lettres : ils passent devant, ils s'en vont... Voilà la ruralité !

**Mme Élisabeth Lamure.** – Concernant la distribution des colis, vous avez indiqué une forte tension sur les prix. Pour y répondre, vous vous dirigez vers des investissements et une ouverture du capital. Le fait que La Poste se soit bien engagée dans le développement durable, est-ce un argument auprès de vos clients ?

**M. Serge Babary.** – Vous avez mentionné les impératifs écologiques de décarbonation du transport, en particulier dans une vingtaine de métropoles françaises, et vous dites que vous vous intéresserez ensuite aux villes moyennes et aux plus petites villes. Quand allez-vous mettre en œuvre ce dernier kilomètre, qui est celui qui intéresse tout le monde, en particulier dans les villes moyennes et petites ?

**M. Pierre Louault.** – Je serai beaucoup moins critique que mes collègues. Pour avoir présidé une association de maires pendant dix ans, je sais que, à chaque fois qu'il y a eu une adaptation ou une fermeture de bureau de poste, nous avons toujours trouvé un interlocuteur sérieux, et des solutions. Dans ma commune, une agence fermée depuis trente ans vient de rouvrir grâce à une autre, qui a contribué à l'investissement et qui apporte un financement mensuel pour ce service public. Le travail que vous faites est positif, même s'il reste encore quelques marges de manœuvre, notamment sur l'accessibilité aux espèces, pour laquelle votre système semble obsolète. C'est vrai aussi que les colis ne sont pas toujours bien distribués.

**Mme Sylviane Noël.** – Entre 2015 et 2019, plus de 2 400 communes françaises ont fusionné pour donner naissance à 754 communes nouvelles, ce qui a causé quelques bouleversements dans la distribution du courrier. Dans mon département de la Haute-Savoie, depuis le début du mois d'octobre, la commune nouvelle de Talloires-Montmin n'est quasiment plus distribuée. Pendant plusieurs mois, les habitants ne recevaient quasiment plus de courrier, ou alors avec un retard considérable, ce qui a engendré des difficultés importantes. Je vous avais alerté sur ce cas, et vous avez agi localement, ce dont je vous remercie, mais des difficultés persistent. Je suppose que d'autres communes nouvelles verront

le jour dans les mois à venir. Le groupe La Poste a-t-il réfléchi à des solutions techniques pour faire face à ces difficultés ?

**M. Bernard Buis.** – J'ai longtemps été président de la commission départementale de présence postale territoriale dans la Drôme. Nous avons pu financer, grâce au fonds de péréquation, la mise en place de distributeurs automatiques de billets dans les communes qui en étaient dépourvues. Se pose désormais la question du fonctionnement de ces distributeurs, car leur approvisionnement coûte assez cher. Serait-il envisageable d'en financer aussi une partie ?

**M. Franck Montaugé.** – Je souscris aux propos tenus par l'ensemble de mes collègues sur la nécessité de la présence territoriale. J'aurais aimé que, dans votre présentation, vous indiquiez ce que coûte aux collectivités leur contribution à votre présence territoriale. Cela se compte en centaines de millions d'euros, d'investissement et de fonctionnement.

Sur les données de santé, je regrette qu'un sujet aussi fondamental ne fasse pas l'objet d'un débat impliquant le Parlement. La manière dont vous avez présenté les choses interroge sur l'évolution du capital de votre entreprise, comme l'a souligné M. Roland Courteau. Cela soulève des questions de souveraineté et de liberté pour l'ensemble des citoyens français, sans parler des enjeux commerciaux gigantesques. J'ai ouï dire que vous envisagez de vous engager dans des *market places*, à l'instar d'autres entreprises qui font de la distribution de produits marchands. Si c'est le cas, envisagez-vous des partenariats avec les commerçants locaux qui parsèment nos territoires, pour qu'ils ne soient pas victimes de cette démarche et qu'ils puissent au contraire en bénéficier ?

**M. Alain Duran.** – Vous avez dit que le plan stratégique 2030 devrait être partagé par tous les acteurs. Pouvez-vous confirmer que l'accord préalable des maires sera toujours pris en compte pour toutes les transformations à venir ? Il peut s'agir de la transformation des bureaux de poste, mais aussi de changements d'horaires, qui peuvent être une arme redoutable pour réduire la fréquentation. Nos administrés ont de plus en plus de mal à se procurer des espèces. Dans le cadre de la multiactivités, que vous appelez de vos vœux, la création du grand pôle de banque et assurance publique ne pourrait-elle pas apporter une réponse ?

**M. Franck Menonville.** – Vous avez évoqué la signature d'une convention entre l'AMF et le ministère de la cohésion des territoires. Quelles sont les pistes de mutualisation ? Dans le milieu rural, la mise en place des agences postales communales avait dégagé des synergies intéressantes et permis aussi l'élargissement des permanences des secrétariats de mairie. Cette dynamique sera-t-elle prolongée ? Quelles garanties pouvez-vous nous donner sur la répartition des coûts et sur l'engagement financier de La Poste dans ces mutualisations ?

**M. Henri Cabanel.** – Je vais enfoncer le clou : la qualité des services n'est pas toujours au rendez-vous. Quant au bien-être de vos salariés, êtes-vous sûr que les postiers, surtout dans les communes rurales, sont heureux de faire ce qu'ils font ? Votre activité de courrier est en baisse, certes, mais est-il indispensable d'augmenter le prix du timbre, comme vous le faites régulièrement ?

**M. Marc Daunis.** – Vous savez mon attachement viscéral à La Poste. Je confirme la dichotomie décrite par mes collègues. Pour autant, nous sommes en train de réussir à sauver La Poste, ce qui n'était pas gagné. Gratitude, donc. Des orientations stratégiques qui ont été prises s'avèrent pertinentes et doivent être consolidées. J'ai apprécié le mot que vous avez eu

pour les salariés de La Poste, car rien n'aurait été possible sans une implication extraordinaire de son personnel. Le prix qui a été payé par ce personnel pour que nous maintenions une entreprise telle que La Poste est important. Cela nous impose de revoir dans toute la nouvelle architecture la part que l'État doit prendre à vos côtés pour consolider ce maillage territorial stratégique et faire en sorte que l'accès au service public soit garanti pour nos concitoyens.

**Mme Marie-Christine Chauvin.** – Vous avez affirmé votre volonté de conserver la distribution du courrier six jours sur sept, et je vous en remercie, parce que c'est très important en milieu rural. Pour la distribution, quand nous avons notre facteur attitré, tout se passe très bien. Mais quand ce précieux facteur est absent, dans le meilleur des cas, il y a un remplaçant ou une remplaçante, et alors, cela ne se passe pas toujours très bien. Est-ce un problème de recrutement du personnel ? De formation ?

**M. Philippe Wahl.** – Nous avons connu beaucoup de problèmes dans le Val-de-Marne et dans l'Essonne, c'est vrai. Pourquoi ? Parce que les réorganisations ont été ratées, ce qui arrive aussi ! Dans ce cas, il faut un an pour tout reconstruire, et nous sommes en train de le faire, par de nombreuses réunions avec les préfets et les maires de ces deux départements.

La Poste Mobile est devenue importante pour notre groupe, avec une contribution supérieure à 60 millions d'euros, et 1,8 million de clients, contre zéro en 2011. Je regrette vraiment que nous vous ayons perdue, madame la sénatrice, et je nous fixe comme objectif d'essayer de vous récupérer comme cliente ! Cela nous intéresse toujours de savoir pourquoi les clients nous quittent. Cela dit, nous en avons 200 000 de plus que l'année dernière. En tout cas, c'est une diversification qui fonctionne.

Vous avez évoqué notre présence territoriale. Il est logique qu'il y ait un écart entre la vision stratégique et ce qui se passe sur le terrain. Je ne l'organise pas, bien sûr, mais lorsque vous tracez pour une immense entreprise ses orientations et ses priorités, vous devez vous efforcer de faire en sorte qu'elles soient enthousiasmantes, positives et claires. Mais, dans la réalité, comme il y a 250 000 personnes, 46 000 tournées, 18 000 implantations, la complexité arrive. Je crois donc que nous devons changer notre système, comme nous l'avons fait depuis cinq ans, mais je crois aussi à tout le système d'alerte et de partenariat. Associer les élus, c'est avoir un dispositif d'alerte. Dans nos process postaux, c'est une obligation professionnelle d'avoir averti les élus. Les commissions départementales de présence postale territoriale fonctionnent, avec des élus extrêmement engagés. Il est vrai que le non-cumul des mandats pose une difficulté, puisque nous n'avons plus de parlementaires. Je serais tout à fait prêt, cela dit, à accueillir dans ces commissions un représentant du Sénat et un représentant de l'Assemblée nationale. Tout ce qui nous permet de traiter les sujets avec vous est une bonne chose. Anticiper la saisine des élus est une obligation professionnelle !

Vous m'interrogez sur la mutualisation. Ce qui se passe dans notre pays, c'est la polarisation des activités et la digitalisation. Résultat : les points de contact sont moins fréquentés. Or, ce qui détermine les heures d'ouverture, c'est la fréquentation. Comme il y a 17 000 points de contact, il peut y avoir des dysfonctionnements : merci de nous le signaler ! Mais nous avons des procédures, que nous respectons. Le nouvel accord avec l'AMF prévoit, notamment, des obligations très précises sur les fermetures estivales : si nous fermons un bureau de poste pendant plus de quinze jours, il faut toujours qu'un autre bureau du même bassin de vie reste ouvert.



La transformation a eu lieu, et il y a à peu près une moitié de bureaux de poste et une moitié de points de partenariat. Avec un point de partenariat, on perd la possibilité d'avoir un conseil financier dans l'endroit en question. Mais ce qu'on gagne, c'est l'extension des horaires d'ouverture ! L'accord signé avec l'AMF de François Baroin – et qui le sera avec Mme Gourault la semaine prochaine – prévoit que le retrait et le dépôt de cash pourront passer de 350 à 500 euros. Et nous sommes prêts à utiliser le fonds départemental de présence postale territoriale pour cofinancer des distributeurs de billets non rentables, à condition que leur coût de fonctionnement soit aussi couvert. L'un de vos collègues s'était d'ailleurs engagé sur ce sujet, à travers le dépôt d'une proposition de loi. Nous sommes à vos côtés pour trouver une solution. Les horaires d'ouverture doivent faire l'objet d'un consensus, dans la mesure du possible, mais La Poste reste une entreprise. Clairement, les points de partenariat permettent souvent une extension considérable de ceux-ci, notamment en secteur urbain.

Sur la logistique urbaine, nous avons déjà signé avec 19 des 22 métropoles françaises. Dès le mois d'avril, après les élections municipales, nous allons engager un Tour de France de la logistique urbaine pour dire aux maires ou aux présidents de ces métropoles que nous souhaitons réaliser avec eux, d'ici à 2026, la décarbonation de la totalité de leur transport de marchandises. Certains voudront 100 %, d'autres 50 % : nous nous adapterons. Ensuite, nous diffuserons ces pratiques dans les villes moyennes et petites. Il nous faut commencer là où c'est rentable, pour accumuler des résultats positifs plutôt que des pertes. Mais le but est bien de décarboner la totalité de la logistique. Pour la logistique rurale, il faudra que nous trouvions des solutions. Vous avez été nombreux à souligner que, comme La Poste passe partout, elle pourrait transporter autre chose que les colis. Nous faisons déjà du transport de médicaments sous pli scellé. Ce matin, à l'Assemblée nationale, on nous a proposé de distribuer du pain en zone rurale. Si nous sommes payés pour le faire, nous le ferons !

Quant à notre expansion internationale, le chiffre d'affaires de cette année atteint 10,1 milliards d'euros. Au-delà de l'Europe, nous allons nous développer en Asie du Sud-Est, grâce à une participation minoritaire dans un opérateur qui est actif à Singapour et dans l'Asie du Sud-Est. Nous sommes présents auprès d'une famille indienne, en Inde : nous avons 45 % du capital, et la famille en a 55 %. Nous nous sommes implantés au Brésil, et nous allons rayonner dans l'Amérique latine. Nous commençons aussi à nous implanter progressivement en Afrique, car nous pensons qu'il y a beaucoup de potentiel sur ce continent. En termes de chiffres d'affaires, nous étions à moins de 5 milliards l'année dernière, à plus de 10 l'année dernière, en 2025, nous devrions être très sensiblement au-dessus de ces 10 milliards. Nous sommes déjà, grâce à GeoPost, le premier opérateur de logistique français, et de très loin. Nous tenons demain à Berlin un forum avec tous ses managers.

Vous m'interrogez sur la prise de majorité par la CDC. Il y avait deux actionnaires de La Poste, il y aura les deux mêmes. Comme la CDC est un établissement public *sui generis* contrôlé par le Parlement, cela reste assez puissamment public. Bref, je ne trouve pas de trace, même homéopathique, d'intérêts privés dans le capital de La Poste à ce stade. Bien sûr, la CDC est plus financière, dans son approche – tout en restant publique – que l'État, qui a des responsabilités politiques et régaliennes. Mais, dans la mesure où l'État reste au capital, où il préside le comité des services publics, où il reste culturellement l'État en France, je ne suis pas inquiet sur les missions de service public, d'autant que la CDC y trouve un intérêt économique, puisqu'elles sont compensées, et non surcompensées, comme le vérifie régulièrement la Commission européenne. De plus, la grande priorité de la CDC d'Éric Lombard est de lutter contre les fractures territoriales. J'attends de mes actionnaires qu'ils contribuent à notre développement, y compris par des augmentations de capital à venir.

Pour l'accessibilité des métiers bancaires, nous utilisons le Livret A gratuit pour tout le monde, et nous avons accru la collecte et le retrait de 350 euros à 500 euros.

Vous avez évoqué le climat social. Nous sommes une très grande entreprise, qui connaît de temps en temps des conflits sociaux, d'autant que nous sommes en pleine transformation. Nous résolvons à chaque fois ces conflits par la négociation. Les postiers participent massivement aux élections professionnelles : 75 % de participants aux dernières élections. Ils sont engagés dans le mouvement que nous impulsions. Nous n'avons pas de grève générale même si les participations aux journées d'action ont été significatives, sans pour autant troubler le service universel postal. En tout cas, nous donnons la priorité au dialogue social, nous passons des accords sociaux et nous associons nos syndicats à la réflexion stratégique sur notre avenir. Ainsi, nous allons lancer le 27 février prochain, dans le cadre de notre journée sur les résultats de La Poste en 2019, une grande démarche participative sur notre plan stratégique « La Poste 2030 ». Nous allons consulter les 220 000 postières et postiers français dans le cadre de l'organisation de plus de 15 000 tables rondes, en leur demandant de se prononcer sur ce que nous allons faire. Vos facteurs vont se réunir pendant une heure et ils vont répondre à des questions. Et si vous m'invitez à vous présenter le résultat de ces consultations, je viendrais avec plaisir. Nous travaillerons aussi avec l'AMF, l'Association des départements de France et Régions de France. Et nous allons consulter les clients. Nous nous préparons à devenir une entreprise avec une raison d'être, une mission, et un comité des parties prenantes.

Dans les communes nouvelles, pour La Poste, il est compliqué d'avoir cinq places de la République, six rues de La Poste et quinze places du général de Gaulle – sans parler des squares de l'église : pour parler franchement, ce n'est pas de la tarte !

Sur le numérique, nous sommes un acteur public qui garantit la souveraineté nationale. Nous avons un accord de certification numérique pour cinq ans.

Tout ce que nous faisons avec les territoires, nous le faisons dans le cadre des institutions que vous avez vous-même créées, et notamment de l'Observatoire national de la présence postale territoriale, fondée par un sénateur. La commission supérieure du numérique et des postes est également présidée par un sénateur !

Je termine avec le prix du timbre. Nous perdons chaque année 600 millions d'euros de chiffre d'affaires. Le prix du timbre nous compense à peu près la moitié. Sans cette moitié, je ne sais pas comment nous ferions. Tous les pays d'Europe le font, et ils ont commencé bien avant nous ! Les plus malins dans cette affaire ont été les postiers allemands, qui ont procédé au début de leur transformation à des hausses considérables du prix du timbre, ont amassé des profits et les ont utilisés pour la réaliser. Il n'y a pas d'alternative à la hausse du prix du timbre. Tant que nous n'avons pas fait pivoter notre modèle, nous allons poursuivre, avec l'Arcep – car ce n'est pas nous qui le décidons –, la hausse du prix du timbre.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci. Nous allons procéder au vote.

*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](#).*

**Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination de  
M. Philippe Wahl aux fonctions de président du conseil d'administration de  
La Poste**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous avons procédé à l'audition de M. Philippe Wahl, dont la nomination est envisagée par le Président de la République pour exercer les fonctions de président du conseil d'administration de La Poste.

Nous allons à présent procéder au vote, qui se déroulera à bulletins secrets comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. En application de la loi du 23 juillet 2010, il ne peut y avoir de délégation de vote.

Nous procéderons ensuite au dépouillement ; nous sommes en contact avec la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale afin de procéder de manière simultanée.

L'article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

La commission procède au vote puis au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Philippe Wahl aux fonctions de président du conseil d'administration de La Poste.

Voici le résultat du scrutin :

- nombre de votants : 34
- pour : 31
- contre : 3

*La commission donne un avis favorable à la nomination de M. Philippe Wahl aux fonctions de président du conseil d'administration de La Poste.*

*La réunion est close à 12 h 30.*



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

**Mercredi 8 janvier 2020**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 45.

### **Audition de S.E. M. Stéphane Visconti, ambassadeur, coprésident français du groupe de Minsk, sur le Haut-Karabagh**

**M. Christian Cambon, président.** – Monsieur l’ambassadeur, nous sommes très heureux de vous accueillir. Vous êtes ambassadeur pour le partenariat oriental de l’Union européenne et de la mer Noire depuis 2016 et coprésidez le groupe de Minsk en tant que représentant de la France.

Vous avez été par ailleurs ambassadeur en Lettonie et consul général de France à Munich.

Le Sénat a récemment autorisé la ratification de l’accord de partenariat global et renforcé entre l’Union européenne et l’Arménie, sur le rapport de notre collègue Joël Guerriau.

À cette occasion, plusieurs d’entre nous ont souhaité faire un point sur la question lancinante du Haut-Karabagh, qui fait partie des conflits que l’on dit « gelés », issus de l’héritage post-soviétique, à propos desquels on craint toujours de voir repartir une crise dans une région qui en connaît déjà tant.

Depuis maintenant trente ans, le Haut-Karabagh revient régulièrement dans l’actualité sans qu’aucune solution durable ne se dessine. Vous assurez avec vos homologues russe et américain la coprésidence du Groupe de Minsk, constitué en 1992 au sein de l’OSCE pour superviser le processus de paix dans ce conflit.

Après un regain de violence en 2016, la situation semble aujourd’hui stabilisée. Vous nous direz ce qu’il en est.

L’arrivée au pouvoir d’un nouveau Premier ministre en Arménie, en 2018, est-elle un facteur d’apaisement ? Quel est l’état d’esprit du président azerbaïdjanais ? Ces deux dirigeants se sont rencontrés à Vienne en mars 2019. Cette rencontre a suscité des espoirs de réconciliation, mais qu’en est-il concrètement ressorti ?

Le processus politique semble bloqué : une feuille de route avait été établie à partir des principes dits « de Madrid ». Un retour à ces principes est-il envisageable ?

Quel rôle les grandes puissances, notamment la Russie, mais aussi la Turquie et l’Iran, jouent-elles dans ce conflit ?

Enfin, comment évaluez-vous la situation sur le plan humanitaire, notamment pour les centaines de milliers de personnes déplacées ?

**M. Stéphane Visconti, ambassadeur, coprésident français du groupe de Minsk.** – Mesdames et messieurs les sénateurs, je suis honoré par votre invitation à venir vous parler du conflit du Haut-Karabagh. Je souhaite avant tout vous adresser mes meilleurs vœux pour cette année 2020, qui s'ébauche dans un contexte de très fortes turbulences.

Le Haut-Karabagh est une enclave montagneuse située en Azerbaïdjan. Certains territoires entourant cette entité sont occupés par l'Arménie depuis le cessez-le-feu et servent, selon ce pays, de zones de protection contre d'éventuelles attaques de l'Azerbaïdjan.

Le Haut-Karabagh n'est officiellement reconnu ni par l'Arménie ni internationalement. L'Arménie et l'Azerbaïdjan mènent une diplomatie multivectorielle en essayant de ne pas s'aliéner leurs puissants voisins, la Russie, l'Iran et la Turquie, dont ils ont été suzerains au fil des siècles.

La Syrie, qui est proche, compte une forte communauté arménienne. Suite à la guerre, quelques réfugiés syriens d'origine arménienne se sont installés sur les territoires entourant le Haut-Karabagh, ce qui suscite le mécontentement de Bakou, qui y voit une nouvelle preuve de la colonisation et d'une annexion rampante.

On est ici au cœur d'un système qui est en « mouvement tectonique », pour reprendre l'expression récente du ministre des affaires étrangères azerbaïdjanais, ce qui explique un calme relatif sur le terrain.

Vous avez parlé, monsieur le président, d'un conflit « gelé ». On parle aussi souvent de conflit « territorial ». Ce n'est en fait réellement ni l'un ni l'autre. Hier encore, un soldat azerbaïdjanais était tué par un *sniper* arménien, tout près de la frontière avec la Géorgie, au cours de travaux de fortification et il est à craindre que l'Azerbaïdjan prenne des mesures de représailles.

Le faible niveau de violence s'explique selon moi par les craintes géopolitiques que ces petits pays intègrent dans leur environnement. Ce n'est pas le bon moment pour se déclarer la guerre, mais le conflit ne s'arrête jamais, les événements de 2016 l'ont montré.

Est-ce un conflit territorial ? Oui et non. Pour les Azerbaïdjanais, la perte de leur unité territoriale leur fait un peu penser à celle de l'Alsace-Lorraine. Pour Bakou, le conflit durera jusqu'à ce que les territoires soient libérés et restitués.

Il s'agit des suites d'une guerre, mais c'est avant tout un dossier identitaire. Pour les Arméniens, même au-delà des frontières de la République d'Arménie, le Haut-Karabagh est une terre sacrée. C'est le seul territoire où a existé durant quelques années, au XVIII<sup>e</sup> siècle, un petit état arménien indépendant. Il faut donc absolument le défendre contre la menace que représente l'Azerbaïdjan.

Pour l'Azerbaïdjan, cette zone fait partie d'anciens territoires (Khanats) qui furent mongols sous Tamerlan, longtemps ottomans et encore plus longtemps persans. Ils ont connu des situations complexes. Pendant deux siècles, la population, majoritairement arménienne, a connu l'autonomie, sous l'autorité d'un suzerain de la dynastie Kadjar.

Historiquement, il est très difficile de donner raison à l'un ou à l'autre du fait des mouvements de populations.

Ce qui est intéressant c'est la spécificité de ce dossier et son caractère géopolitique. Je pense aux grandes puissances et aux puissances de regain – comme la Russie, la Turquie, dont les initiatives créent des interrogations, l'Iran – ou à la perception d'un intérêt moins marqué par les Américains dans cette région. On a ici un concentré de puissances qui s'affrontent, ce qui n'est pas l'approche de l'Union européenne, ce qui nous donne un avantage, j'y reviendrai.

Ce qui est intéressant, c'est le format des négociations. Ainsi que vous avez mentionné, monsieur le président, le groupe de Minsk comprend une quinzaine d'États. La coprésidence, chargée de faciliter les négociations sur la base d'un mandat de 1997, est composée des États-Unis, de la Russie et de la France, membres permanents du Conseil de sécurité qui – c'est le reproche que nous adressent parfois la Turquie et l'Azerbaïdjan – hébergent de nombreux citoyens d'origine arménienne. Ils nous considèrent parfois comme un club chrétien, peu impartial et peu objectif, favorisant le *statu quo* arménien et plaidant pour l'annexion, ce qui est évidemment totalement faux.

Ce format fonctionne parfaitement. Je ne sais pas s'il serait aujourd'hui possible de réunir un Russe, un Américain et un Français. Nous sommes toujours ensemble et sommes reçus par Sergueï Lavrov, parfois par le président Poutine ou à la Maison Blanche, au *National security council* (NSC), etc. C'est un exemple unique, avec l'exploration de l'espace, où les États-Unis, la Russie et la France travaillent conjointement, sans tenir compte des contingences géopolitiques.

Nous sommes aidés sur place par une petite équipe de l'OSCE, le long de la ligne de contact, qui enregistre les violations du cessez-le-feu des deux côtés et aide parfois – sans que cela ne se sache trop – à ramener le corps des soldats tombés dans le *no man's land*. Tout cela demande des jours de négociations.

Troisième spécificité : ce dossier est exclusivement géré par les deux dirigeants. Il n'y a pas de diplomatie parallèle, quasiment aucun contact entre les sociétés civiles. Nous négocions la moindre décision en direct avec les ministres des affaires étrangères, mais les arbitrages finaux reviennent personnellement aux deux dirigeants.

Les populations avaient pourtant l'habitude de vivre ensemble. 400 000 Arméniens habitaient Bakou et partageaient les mêmes immeubles, la même langue, prenaient leur douche ensemble à l'armée. Aujourd'hui il n'y a plus de contacts entre eux, si ce n'est pas l'intermédiaire des humbles serviteurs que nous sommes, qui tentent de faciliter un minimum de dialogue, ce qui rend les choses très compliquées.

Quand un incident éclate, on nous appelle pour nous dire que quelqu'un est mort et que l'alerte est maximum. Ils ne se parlent pas seuls. C'est très personnalisé, et notre travail – c'est ce qui le rend intéressant – consiste à faciliter les relations et les échanges entre les deux dirigeants.

Où en est la négociation ? Elle est aujourd'hui quelque peu paralysée, pour plusieurs raisons, la principale étant que les deux acteurs campent sur des positions qui ont rarement été aussi maximalistes, chacun considérant que le temps joue pour lui et renforce ses cartes.

L'Azerbaïdjan s'est économiquement beaucoup redressé, a acquis des systèmes d'armement sophistiqués en grand nombre, mène des exercices militaires majeurs, bénéficie

de l'appui diplomatique de nombreux pays, y compris au sein de l'Union européenne, parce qu'il promeut le principe de l'intégrité territoriale, principe évidemment fondamental dans les relations internationales et que la France promeut dans ce dossier, comme dans d'autres, sans aucune ambiguïté. Dans le cas du spécifique du Haut-Karabagh, ce principe est nécessairement équilibré, dans le projet de règlement, par un autre principe d'Helsinki, le droit des peuples à l'autodétermination. Et il n'est de secret pour personne que certains partenaires sont plus sensibles au premier principe qu'au second.

Les Arméniens estiment quant à eux, que même si leur situation économique, qu'ils espèrent voir évoluer favorablement, n'est pas comparable, l'impératif pour eux est la sécurité. Les territoires où est déployée leur armée forment une zone tampon. Certains pensent à Erevan et Stepanakert que viendra un jour où cette situation de fait pourrait être reconnue par une partie de la communauté internationale. Ils sont convaincus eux aussi que le temps joue pour eux.

Bien évidemment, les deux parties jouent un jeu dangereux car seul le temps et les événements déterminent les gagnants et les perdants, et les lignes de fracture sont difficiles à prévoir.

La base du règlement sur laquelle nous travaillons, qu'on appelle le « plan Lavrov », est d'origine russe, même si mon collègue russe n'aime pas qu'on l'appelle ainsi. Sergueï Lavrov a, en effet, en grande partie rédigé ces documents de sa propre main, sur la base des fameux principes de Madrid et de ceux tirés de la charte finale de l'acte d'Helsinki.

La dynamique sur ce dossier doit s'ajuster aux changements intervenus, notamment en Arménie, M. Pachinian ayant déclaré qu'il ne se sentait pas entièrement lié par les négociations menées par ses prédécesseurs. La nouvelle équipe, qui veut plus de transparence, s'interroge sur les principes de Madrid.

L'Azerbaïdjan affirme avoir joué la carte de l'attentisme, que certains à Bakou qualifient de « bienveillant », en espérant une relance plus favorable des nouvelles autorités arméniennes.

Sous les auspices des coprésidents du Groupe de Minsk, les contacts entre les ministres et les deux dirigeants se poursuivent dans un climat suffisamment cordial pour que l'on puisse travailler. Nous réfléchissons à un prochain sommet, le moment venu. J'ai transmis l'invitation de principe du Président de la République à accueillir un sommet en France lorsque les deux dirigeants estimeront que les conditions sont réunies.

Paradoxalement, le bilan en termes de morts et de blessés est le meilleur des 26 dernières années. Jusqu'à hier matin, on comptait neuf morts sur l'ensemble de l'année, contre 30 à 40 auparavant. En avril 2016, lors de l'offensive azerbaïdjanaise, on a officiellement dénombré 180 morts. On pense qu'il y en a eu en réalité beaucoup plus, et ce pour un gain territorial somme toute limité.

Quels sont les enjeux ? Pour la France, le premier enjeu demeure la stabilité et la prospérité des peuples de la région, dans un esprit de justice conforme aux grands principes du droit. Notre mandat est clair, il est, aux côtés de la Russie et des Etats-Unis, d'aider les parties à résoudre ce conflit. Nous ne ménageons ni nos efforts ni nos initiatives en ce sens. Mais il est clair que les décisions relèvent de la seule volonté politiques des parties.



Par ailleurs, pour la France, notre implication, active dans ce format, aux côtés des Russes et des Américains, illustre la capacité de nos trois Etats à travailler ensemble. Nous montrons que nos trois pays, lorsqu'ils se concertent en confiance et pour une cause importante pour notre sécurité peuvent s'exprimer d'une seule voix. La tradition, lors des G8, était d'ailleurs d'avoir une déclaration commune entre le président Poutine et les présidents français et américain qui étaient sur place. Lors de notre dernière visite à Washington, nos interlocuteurs nous ont dit qu'il serait formidable d'y parvenir dans d'autres secteurs et que le monde s'en porterait sûrement bien mieux.

Nous n'avons pas de visées géopolitiques directes dans la région. Cela donne plus de valeur à la voix de la France. Même si nous n'avons pas les leviers militaires des Russes, ni le même degré d'influence, notre autorité et notre réputation d'équilibre et de probité nous sert.

La France a toujours été engagée et active sur ce dossier du Haut-Karabagh et ce au plus haut niveau. Le Président Chirac était très impliqué dans les négociations à la fin des années 1990 et début 2000. Ses successeurs l'ont été également.

Enfin, la France est considérée comme chef de file dans différentes enceintes. Je pense à l'Union européenne. Vous mentionniez le traité d'amitié et de coopération renforcée avec l'Arménie. Les institutions bruxelloises négocient un texte parallèle avec l'Azerbaïdjan. Le sujet du Haut-Karabagh constitue un point extraordinairement difficile dans ses aspects rédactionnels.

L'OTAN elle-même nous interroge au sujet des coopérations entre ces deux pays. C'est également vrai à New York, aux Nations unies, où je me rends régulièrement.

Je me rends à Genève après-demain pour préparer une prochaine réunion entre les deux ministres, à huis clos, fin janvier, pour reprendre langue. Cette information n'est pas encore publique.

**M. Christian Cambon, président.** – Où résidez-vous donc, monsieur l'ambassadeur ?

**M. Stéphane Visconti.** – Dans la Ville lumière ! Nous nous rendons sur place régulièrement, mais rencontrons aussi les ministres et les présidents à l'OSCE, à Vienne, à Genève, aux Nations unies lors de l'assemblée générale, lorsque les présidents et les premiers ministres se déplacent. Nous avons aussi le devoir d'informer les capitales des pays membres du groupe de Minsk. Nous effectuons beaucoup de déplacements. C'est parfois à Paris que les ministres se rencontrent, notamment au Quai d'Orsay. J'ai à l'esprit la rencontre du 16 janvier 2019, dans les salons de l'Hôtel du Ministre où a été lancée l'initiative de « préparation des populations pour la paix », endossée par le Président Aliyev et le Premier ministre Pachinian.

**M. Christian Cambon, président.** – Comment passe-t-on de l'Arménie au Haut-Karabagh ? Existe-t-il un couloir ?

**M. Stéphane Visconti.** – On compte en réalité trois couloirs.

Le Haut-Karabagh est protégé à l'Est par la province d'Agdam. Toute la zone entre l'Arménie et le Haut-Karabagh est occupée. Il existe donc une continuité territoriale *de facto*. Il s'agit de zones très montagneuses. En plein hiver, on met huit heures pour se rendre

au Haut-Karabagh, dans des conditions difficiles. Le corridor de Latchin constitue la plus courte. Dans nos accords – c'est un point vital –, il est prévu que ce couloir restera, dans des conditions à définir, sous contrôle de l'OSCE et des forces arméniennes.

Il existe aussi une ancienne route remontant à l'époque soviétique qui, au Sud, longe la frontière iranienne et se dirige vers le Haut-Karabagh. Cette route est en mauvais état. On l'emprunte en 4x4. Elle comporte des mines. Tous les villages et la voie ferrée qui existaient à l'époque soviétique ont été détruits.

Enfin, les Arméniens ont construit dans le district de Kalbajar une route humanitaire bien plus facile d'accès sur la base d'une ancienne route soviétique qu'ils ont poursuivi jusqu'en Arménie. Elle est empruntée par les camions et nous l'utilisons également lorsque nous sommes pressés par le temps. On peut ainsi aller d'Erevan à Stepanakert en 4 heures environ. C'est ce qu'on appelle la route du Nord, la plus fréquentée, qui passe par la plaine.

**M. Christian Cambon, président.** – La parole est aux commissaires.

**M. Robert del Picchia.** – Nous rencontrons les mêmes problèmes au sein de l'Union interparlementaire (UIP), dont je suis membre du Bureau.

Est-il envisageable de tout remettre sur la table pour essayer de « détricoter » ces problèmes ?

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Monsieur l'ambassadeur, le groupe d'amitié France-Arménie, que je préside, vous avait reçu en mars 2018, avec le groupe d'amitié France-Caucase, présidé par Alain Houpert. Depuis, il s'est passé beaucoup de choses. En octobre, le Sénat a accueilli une délégation de députés arméniens, dont la majorité est issue du parti de Nikol Pachinian.

La Russie était alors en train de s'activer en Syrie et était très préoccupée par les propos tenus par les Turcs, repris par le pouvoir azerbaïdjanais, auxquels on ne prête pas toujours attention. Par ailleurs, ils ont beaucoup insisté sur la coopération décentralisée, nous encourageant à la développer. Pourquoi l'État s'obstine-t-il à dénoncer les démarches des collectivités territoriales ? Si je pose la question, c'est en effet que ma commune est concernée...

D'autre part, le Haut-Karabagh va connaître au printemps une élection présidentielle. Est-elle de nature à changer la donne ? Nikol Pachinian a dit qu'il représentait l'Arménie, mais ne se sent pas le droit de parler au nom du Haut-Karabagh. Dans ces conditions, comment ce dernier est-il associé à la médiation ?

Selon certains articles, Nikol Pachinian souhaite tout compte fait aller vers la paix avec l'Azerbaïdjan. Comment est-ce perçu par le Haut-Karabagh ? Comment évolue la confiance entre le Haut-Karabagh et l'Arménie ? Sur le dos de qui la paix peut-elle se faire ?

**M. Christian Cambon, président.** – Nous recevons de très fréquentes visites de parlementaires en provenance de ces deux pays.

**M. Olivier Cadic.** – J'étais en Arménie il y a deux ans au moment de la révolution. Je me trouvais dans le bureau du président Sarkissian avec notre ambassadeur, Jonathan Lacôte, et le ministre des affaires étrangères Nalbandian. Il était étonnant de voir

qu'au moment où l'Arménie basculait, le ministre avait pour seule préoccupation de savoir qui allait chanter pour la France lors du sommet de la francophonie. L'histoire se passe parfois sous les yeux de ceux qui l'ont créée mais qui ne la comprennent pas !

Au moment de ce déplacement, je me suis également rendu à Goris, ville proche du Haut-Karabagh, pour découvrir le Centre français cardiovasculaire, qui existe grâce au soutien de notre collègue Jean-Noël Guérini. Ce centre a déjà sauvé 1 500 vies.

Quand on passe le long de la frontière, la tension est palpable. Cette pression présente un coût humain pour l'Arménie : les jeunes doivent effectuer deux ans de service militaire dans le Haut-Karabagh pour protéger les territoires, et cela pèse sur le développement.

Si on veut se projeter dans le futur, il faut parfois regarder le passé. Or le conflit est gelé depuis 1995 et l'Arménie abrite toujours 3 millions d'habitants, alors que l'Azerbaïdjan, qui était auparavant à 7 millions d'habitants en compte à présent plus de dix millions.

La croissance de l'Arménie demeure plate contrairement à celle de l'Azerbaïdjan, qui s'arme par ailleurs. Pour qui le temps joue-t-il donc ?

**M. Jean-Noël Guérini.** – Merci pour les propos me concernant.

Il m'arrive deux à trois fois par an, à titre privé, de me rendre en Arménie. La question la plus épineuse concerne le statut du Haut-Karabagh, à propos duquel les deux parties ont adopté des positions de plus en plus intransigeantes, chacune insistant sur le fait qu'elle doit exercer sa souveraineté sur le territoire.

Certains d'entre vous l'ont dit : il existe une certaine marge d'optimisme, le Premier ministre arménien ayant estimé que la solution au conflit doit être acceptable pour les Azerbaïdjanais comme pour les Arméniens.

On peut lire dans la presse que certaines discussions, à Bakou, portent en coulisses sur l'autonomie qui pourrait être accordée à un Haut-Karabagh dominé par l'Arménie, même s'il ne revient jamais dans le giron de l'Azerbaïdjan.

Quel est votre point de vue ? Pouvez-vous nous en dire plus ? Arrivera-t-on un jour à une solution ?

**M. Pierre Laurent.** – Vous dites qu'on ne peut pour le moment savoir comment ce problème va se résoudre et que le principal objectif est celui du *statu quo*, avec le risque de voir la bombe à retardement exploser un jour ou l'autre, compte tenu de la situation géopolitique et du risque d'embrasement. On peut donc se demander pour qui joue le temps.

Dans ce cadre difficile, les principes de Madrid restent-ils intangibles ? Vous avez dit qu'on ne connaissait pas la position de l'actuel président arménien. Quelle initiative supplémentaire pourrait-on prendre ?

S'agissant des coopérations décentralisées, la réaction française paraît extrêmement dure. Lors du dîner devant le Conseil de coordination des organisations arméniennes de France (CCAF), l'an dernier, le Président de la République a fait une réponse peu diplomatique, provoquant beaucoup d'incompréhensions. Pourquoi dénoncer

systématiquement les chartes d'amitié, qui ne sont pas vraiment des coopérations décentralisées mais des initiatives symboliques et modestes ?

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** – Monsieur l'ambassadeur, un million de déplacés azerbaïdjanais se trouvent dans des camps devenus de véritables villages, avec cliniques, écoles, etc. Ces gens nourrissent encore l'espoir de rentrer au Haut-Karabagh, après en avoir été expulsés de manière violente par les militaires.

Le conflit ne pourrait-il être résolu par la restitution de certaines provinces alentour ? Un geste dans ce sens pourrait-il arrondir les angles ?

**M. Christian Cambon, président.** – Monsieur l'ambassadeur, vous avez la parole.

**M. Stéphane Visconti.** – Quelques clarifications tout d'abord à propos des autorités *de facto* de Stepanakert, ville que les Azerbaïdjanais dénomment Khankendi. Le Haut-Karabagh a déclaré son indépendance en 1991, dans la foulée des déclarations d'indépendance de l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Depuis, ni cette indépendance ni les autorités qui l'incarnent ne sont reconnues par aucun État, en dehors de l'Abkhazie, autre territoire sécessionniste.

Il apparaît clairement qu'une reconnaissance officielle par l'Arménie de cette entité signifierait la fin des négociations et la reprise de la guerre. Je rappelle que la France ni aucun pays au monde ne la reconnaissent.

Cela ne veut pas dire que nous n'avons pas, avec l'accord de l'Azerbaïdjan, de contact avec les représentants *de facto*, dans le cadre du mandat que nous exerçons avec mes collègues américain et russe.

Tout le monde comprend qu'il n'y aura aucune solution sans que les principaux intéressés la valident.

La participation aux négociations de Karabatsis est prévue depuis le début dans les textes.

Lorsqu'ils participaient, ainsi que des représentants de la communauté azerbaïdjanaise (jamais lors des sommets), le dialogue était heurté et l'on n'arrivait à rien.

Tous les projets de règlement sur la table et en cours de discussion prévoient une consultation des autorités de facto, une fois que les grands principes et l'architecture de la solution auront été approuvés dans un document cadre qui convienne à la fois à Bakou et à Erevan.

Quant aux initiatives, elles ne manquent pas. Les trois pays co-présidents du Groupe de Minsk les soumettent régulièrement aux plus hautes autorités des deux parties. Nos propositions concernent à la fois la substance du règlement, y compris les approches possibles pour surmonter les divergences les plus aiguës et des mesures d'ordre humanitaire destinées à renforcer la confiance et soulager les populations.

Nous sommes parvenus à ce que des visites croisées de journalistes soient organisées en décembre dernier. La France appuie aussi avec vigueur l'activité du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour le sort des détenus et l'identification future des

soldats disparus lors du conflit dans les deux camps. Nous incitons les parties à se monter coopératives et ne relâcherons jamais nos efforts.

Mesdames, Messieurs les Sénateurs, comme pour d'autres conflits, c'est dans la volonté politique des parties belligérantes que réside avant tout une perspective de paix.

Je vous remercie de votre attention.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci. Ceci nous permet de mieux comprendre la problématique de la région. C'est un sujet que nous surveillons de près.

**Mercredi 22 janvier 2020**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

**Bilan et perspectives de l'opération Barkhane - Audition du général d'armée (2S) Didier Castres, ancien sous-chef opérations à l'état-major des armées**

**M. Christian Cambon, président.** – Votre audition est la première d'un cycle consacré à un état des lieux, aussi complet que possible, de l'opération Barkhane. Ce cycle nous conduira à entendre à la fois des représentants de l'état-major des armées – et en particulier le général Lecointre – et les ministres de la défense et des affaires étrangères, mais aussi, afin d'ouvrir la réflexion, des chercheurs, dont certains peuvent avoir une vision plus critique de cette opération, comme on le voit dans la presse. Il nous semble en effet important que la représentation nationale puisse aller au fond des choses et ainsi appréhender précisément toute la complexité de la situation.

Le fil conducteur de ce cycle d'audition sera une triple interrogation.

D'abord, quelles sont nos options stratégiques ? Le Président de la République a annoncé à Pau la création d'une coalition Sahel devant permettre à la fois une synergie des forces déjà présentes sur le terrain, un appui international, et notamment européen, plus marqué, avec notamment les forces spéciales, et un redéploiement pour concentrer les efforts sur les régions frontalières clefs. Que peut-on attendre d'un tel sursaut stratégique, sachant que l'allié américain, qui nous apportait un soutien précieux sur le plan logistique et par ses drones, semble de son côté sur le point de réduire sa présence ? En complément de cette internationalisation, ne faudrait-il pas aussi accorder plus d'importance à la dimension locale de l'ennemi que nous combattons ?

En second lieu, si la crédibilité opérationnelle de Barkhane n'est plus à démontrer et si elle peut faire état de nombreux succès tactiques, il est clair que seule une solution politique peut tarir la source du problème. La clef de l'avenir du Sahel est entre les mains des gouvernements du Mali, du Burkina Faso, du Niger ou encore du Tchad, ainsi que des autres acteurs politiques de la région, dont l'Algérie. Vient alors immédiatement la question qui fâche : quels progrès ont été effectués dans ce domaine ? J'irai plus loin : n'y a-t-il pas de la part de ces acteurs une forme de préférence pour le *statu quo*, et pour que la France continue à jouer son rôle, quitte à l'insulter, comme nous l'avons constaté ici même récemment ? Le cas échéant, que faire pour les inciter à bouger ou pour rendre ce *statu quo* moins confortable ?

Enfin, les militaires insistent eux-mêmes depuis des années sur le rôle clef du développement pour stabiliser la région. Pour autant, la formule d'un processus de développement dont le tempo serait coordonné avec les avancées militaires et diplomatiques n'a pas encore été découverte. Faut-il changer de logiciel, ou bien ces efforts finiront-ils par aboutir ? Nous aurons bientôt un débat sur la loi relative à la coopération et au développement, et notamment sur le rôle de l'AFD, que certains critiquent.

**Général d'armée (2S) Didier Castres, ancien sous-chef opérations à l'état-major des armées.** – Merci pour votre invitation. J'en suis honoré, et éprouve beaucoup de plaisir à être aujourd'hui parmi vous, à un double titre. D'abord, parce que l'opération Serval est probablement unique en son genre, au moins depuis une cinquantaine d'années, tant par les risques pris, les défis logistiques à surmonter, que par sa vitesse d'exécution et les résultats obtenus. Ensuite, parce qu'après les deux années pendant lesquelles j'ai été chef du Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) et les cinq années où j'ai été sous-chef d'état-major opérations, j'ai muri quelques réflexions sur la gestion de crise en général et en m'appuyant également sur ce que j'ai vu au Sahel, que je souhaite partager avec vous.

Je répondrai bien évidemment à toutes vos questions, avec trois précautions oratoires. La première est que je suis moins au fait de la situation que je ne l'étais entre 2012 et 2016. Il est toujours dramatique de quitter des fonctions où l'on se croyait indispensable, et de constater que le monde continue à tourner sans vous... !

**M. Christian Cambon, président.** – Nous partageons tous ce sentiment !

**Général Didier Castres.** – Je ne pourrai donc pas toujours répondre à vos questions avec toute la précision que j'aurais souhaitée.

Deuxièmement, dans les interrogations que vous pouvez avoir sur l'évolution de la situation, je porte probablement une part de responsabilité, que j'assume, au titre des décisions que j'ai prises ou que je n'ai pas prises lorsque j'étais en fonction. Enfin, pour connaître la complexité de cette crise et pour avoir été en mon temps parfois violemment critiqué pour les décisions que je prenais, je prendrai garde de ne pas avoir un jugement trop tranché sur la stratégie actuellement mise en œuvre ; d'autant que ceux qui tentent aujourd'hui d'apporter une solution à la crise sahélienne en ont hérité et ne l'ont pas choisie.

Pour en revenir de façon générale à la gestion de crise, je souhaite évoquer ce que j'ai baptisé les cinq péchés capitaux dont nous devons nous prémunir dès lors que nous décidons de nous atteler à la résolution d'une crise. Et quand je dis « nous », il s'agit d'un nous collectif incluant toutes les administrations, toutes les corporations au niveau national et international.

Le premier de ces péchés capitaux, c'est le syndrome du prêt-à-porter, qui consiste à plaquer sur les crises, quelles qu'elles soient, où qu'elles surviennent et qui qu'elles concernent, des solutions toutes faites, le plus souvent importées de crises passées, qu'elles aient été d'ailleurs résolues ou non par ce truchement. Nous avons tendance à vouloir agir en Libye comme en Somalie, en Centrafrique comme au Mali, au Yémen comme en Irak. Cela revient à accréditer l'idée selon laquelle les crises seraient des modèles mathématiques quasiment orthonormés. Or, les crises sont des organismes vivants, chacune à un biotope différent, chacune puise ses racines dans une histoire qui lui est propre. Nous devons donc nous garder de leur appliquer du prêt-à-penser idéologique et diplomatique : intervention de la force armée pour arrêter ou limiter les combats, départ du prétendu dictateur, élections

démocratiques, mission de formation des forces de défense et de sécurité par l'Union européenne, déploiement d'une mission des Nations Unies, saupoudrage d'un peu d'aide au développement, et séminaires des bailleurs pour solde de tout compte....

En fait, faire du sur-mesure suppose que nous prenions le temps de comprendre la crise et de l'apprendre dans sa complexité historique, politique et sociétale avant de chercher à lui appliquer un protocole médical importé, qui est d'ailleurs souvent une *pax alba*, ou paix des Blancs, c'est-à-dire une simple transposition de nos propres modèles.

Quelle compréhension avais-je de l'histoire du Mali, de son organisation économique, ethnique, sociale, de l'histoire des peuples qui y vivent, quand nous avons déclenché l'opération ? Que savais-je des Daoussaks, des Peuls, des Idnanes et des Chamamanas ? Rien : j'ai appris tout cela en marchant. Frédéric le Grand disait que la connaissance du pays où l'on doit mener sa guerre est la base de toute stratégie. Or, sous l'effet des réductions d'effectifs, des carrières alternées, nous avons perdu cette expertise, et les administrations peinent, ou rechignent, à aller la chercher là où elle est, c'est-à-dire chez les universitaires, les chercheurs, dans les *think tanks* et les ONG.

Notre deuxième erreur est une sorte de fascination militaro-sécuritaire, qui nous conduit à n'observer une crise et à ne mesurer son évolution que l'œil rivé sur le microscope de l'action militaire. Or, si le recours à la force armée permet de rééquilibrer les rapports de forces, de limiter l'acmé d'une crise, d'interrompre des combats, d'en affaiblir les protagonistes, elle ne permet jamais de résoudre une crise. Les embrasements de violence ne sont jamais la cause des crises mais leur conséquence. Il faut donc agir sur tous les leviers qui sont à l'origine et qui alimentent ces crises, sans se laisser obséder par l'unique action militaire, et sans juger de l'évolution de la crise sur la base des seuls indicateurs opérationnels, toujours insuffisants et parcellaires, que sont les fameux *metrics* à l'américaine. Que tirons-nous comme conclusion, par exemple, du fait que la coalition anti Daech ait largué 100 000 bombes depuis 2013, c'est-à-dire 25 000 tonnes, soit plus de six fois le volume de bombes déversées sur Dresde en février 1945 ? Quelles conclusions tirons-nous du fait que Barkhane ait éliminé 700 terroristes depuis 2015 ? Aucune. Ces critères exclusivement militaires ne sont pas suffisants. En réalité, le début de la gestion de crise commence après l'action militaire initiale. Or, la plupart du temps, nous avons tous, journalistes, diplomates, politiques, opinion publique les yeux rivés sur cette action initiale et nous nous désintéressons de la suite.

Le troisième péché est celui de ne pas connaître, dans la grammaire des crises, la règle de « l'inconcordance des temps ». Le temps de la résolution des crises diffère du temps médiatique, du temps militaire, du temps politique, du temps diplomatique et du temps du développement. Souvent, nous prenons insuffisamment en compte les délais qu'exige la résolution d'une crise, dès lors que les populations concernées s'y entredéchirent. Ce temps ne se mesure ni avec un chronomètre, ni avec un sablier, ni même avec un calendrier des saisons mais presque à coups de décades, et souvent pour des résultats mitigés : plus de vingt ans au Kosovo, dix-sept ans pour l'Irak, dix-neuf ans pour l'Afghanistan, et déjà sept ans au Sahel. Ces durées sont aussi à traduire en mandats présidentiels : un président qui décide d'intervenir dans une crise en transmettra la gestion à son successeur.

À titre d'exemple supplémentaire, qui doit nous inciter à la patience, à la prudence et à la constance stratégique, je garde toujours à l'esprit la date du premier attentat revendiqué par Al-Qaeda : c'était en décembre 1992, au *Movenpick Hotel* d'Aden, au Yémen. Vingt-sept ans plus tard, Al-Qaeda se porte, hélas, toujours bien ! Le temps n'est donc pas compressible,

et la cicatrisation des plaies qui ont déchiré les populations entre elles est lente. Quand nous nous engageons dans la résolution d'une crise, nous devons d'emblée intégrer la dimension temps et élaborer une stratégie de moyen ou long terme, résiliente sur les plans financier et capacitaire.

Le quatrième péché capital est de considérer les crises que l'on voit émerger un peu partout dans le monde, et singulièrement celles liées à la question de l'extrémisme violent, comme des phénomènes cloisonnés géographiquement – Libye, Sahel, Asie, Levant – et de penser qu'en les résolvant successivement, nous apporterons une solution à la crise globale. C'est là aussi une forme de sophisme ou d'autisme, car chaque crise interagit sur l'autre. Le centre de gravité de chaque crise est susceptible de migrer géographiquement dans l'espace physique ou immatériel et de muter génétiquement, chaque cellule étant en contact avec les autres. Il n'est d'ailleurs pas improbable que des chefs, des combattants et des technologies en provenance du Proche-Orient aient rallié le Sahel en transitant par la Libye. Nous ne devons donc pas considérer ces phénomènes comme une somme de crises mais bien comme un système de crises. Et donc, il faut tenter d'y apporter une réponse systémique, globale et englobante. Au risque, le cas échéant, de se lancer dans une interminable partie de cache-cache avec nos adversaires ou encore de se retrouver brutalement face à un phénomène qui serait devenu hors de portée.

Le cinquième et dernier des péchés capitaux que nous avons tendance à commettre est d'agir le plus souvent sous le coup de l'émotion, sous la pression des médias et de l'opinion publique et dans la précipitation, dans une forme de dérationnalisation des décisions politiques – de préférer apporter à une crise une réponse médiatique plus qu'un effet stratégique... L'exemple à la fois le plus triste et le plus caricatural est celui incarné, en 2015 par cet enfant syrien, le petit Ilhan, retrouvé mort noyé, échoué sur une plage. Nous avons créé, dans l'émotion la plus forte et quasiment le jour même, une opération maritime européenne, l'opération Sophia. Mais au drame que vivent ces migrants, nous avons répondu par la formation des garde-côtes libyens et, un an plus tard, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés recensait 5 000 migrants noyés dans la Méditerranée. Nous faisons rarement de bons choix avec un œil rivé sur les horreurs diffusées par les chaînes d'information permanentes et l'autre sur les sondages de popularité.

Bref, nous devons être lucides et réalistes sur nos capacités de toute nature à agir sur une crise et en infléchir l'issue. En Afghanistan, nous pesions 2,5 % de la coalition. En Syrie et en Irak, 2,5 % des frappes. Parfois, faute de pouvoir atteindre l'idéal, il faut savoir se contenter d'éviter le pire. Nous devons faire preuve de plus de pragmatisme dans les objectifs que nous nous fixons. Nous avons parfois tendance à croire que tout pays dans lequel nous intervenons a vocation à se transformer en un canton suisse, sous notre impulsion... Par ailleurs, il nous faut montrer de la constance et de la patience stratégique pour que nos plans produisent leurs effets. Enfin, nous devons développer une forme de résilience nationale pour en supporter l'effort. Tout cela pose la question, évoquée autrefois par M. Védrine, de savoir si diplomatie et stratégie sont encore compatibles avec nos démocraties d'opinions.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci pour ces propos décapants !

**M. Joël Guerriau.** – Qui suscitent maintes questions... Il y a exactement sept ans que Serval a été déclenchée. La question est toujours de savoir quand intervenir, et quand se retirer. Ne sommes-nous pas arrivés trop tard ? Les Touaregs avaient déjà investi depuis un an l'Azawad et le nord du Mali était déjà en difficulté. De même, il ne faudrait pas tarder à



repartir. En tous cas, le temps est une donnée cruciale. Après quelques années, on a parfois l'impression de tourner en rond. Quelles sont les capacités locales à se prendre en charge ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Voilà quelques années que nous sommes présents dans la bande sahélo-saharienne, où les attaques se multiplient, sans que les forces en présence parviennent à enrayer l'aggravation rapide de la situation. En 2019, il y a eu 499 attentats au Burkina Faso, contre 150 l'année précédente, et 118 au Niger contre 60 en 2018. Les autorités locales sont jugées incompétentes et corrompues, et les populations s'organisent en milices armées pour assurer leur propre sécurité. N'y a-t-il pas un risque que les conflits interethniques viennent encore aggraver la situation ?

**M. Jacques Le Nay.** – Le Président de la République a annoncé à Pau la création d'une force européenne qui sera liée à l'opération Barkhane. Quels seront ses effectifs ? Quels pays y participeront ? S'agit-il surtout d'un soutien logistique ? Ne faut-il pas reprendre le dialogue avec les États du nord, et notamment l'Algérie, qui est une vraie puissance militaire et pèse dans les jeux d'influence régionaux ?

**M. Ladislas Poniatowski.** – Le problème n'est certes pas militaire, au Sahel, mais politique. Il faudra que nous en débattions un jour, monsieur le président : faut-il rester, ou partir – et si oui, quand ? Le général Lecointre affirme que ce genre de crise appelle une intervention conventionnelle ; le général de Saint-Quentin, lui, considère qu'elle requiert l'intervention des forces spéciales. Il faut les deux, sans doute, notamment pour tenir sur le long terme. J'ai aimé vos propos sur le temps, et votre modestie sur les résultats, qui sont ambigus, en effet. En particulier, les communiqués réguliers du ministère sur les éliminations – 700 en tout depuis six ans, je crois – me gênent. Car depuis six ans, le terrorisme, qui était concentré au Mali, s'est étendu au Niger et au Burkina Faso. Il n'y a pas de fin, et il faudra une réponse politique. Alors, stratégie Lecointre ou stratégie Saint-Quentin ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Merci pour vos propos si justes. L'effondrement de l'armée malienne a été analysé par des militaires français, mais leurs conclusions n'ont pas été appliquées, et nous n'avons pas su la réorganiser. Nous investissons beaucoup pour former leurs troupes. Il est vrai que l'attrition est élevée. On a l'impression d'avancer en reculant. Que faire ? C'est bien à l'armée malienne qu'il incombera, un jour, d'assurer la sécurité.

**M. Christian Cambon, président.** – Le nombre de victimes dans les armées sahéliennes, à chaque attentat, me surprend et m'effraie : jusqu'à 80 morts !

**M. Cédric Perrin.** – Quelles sont les conséquences, pour nous, du progressif retrait américain ? Depuis le 1<sup>er</sup> janvier, nos drones sont armés. Quel avantage cela nous donne-t-il ? Cet avantage suffit-il pour se passer du soutien américain ?

**Mme Christine Prunaud.** – J'ai hésité à vous applaudir, tant j'ai apprécié vos positions et vos analyses. Nous envoyons 200 militaires en renfort alors que, depuis six ans, la situation ne fait qu'empirer, même à Bamako. Les effectifs sont-ils suffisants ? Vous avez raison : nous avons tendance à imposer nos solutions. Je l'ai vu en Libye, il y a deux ans, quand M. le Drian voulait à tout prix organiser des élections, alors que le pays était détruit.

**M. Richard Yung.** – Voilà soixante ans que nous formons les armées de ces pays. Nous y avons même créé des académies militaires. Le résultat n'est guère satisfaisant, et on a du mal à imaginer que, d'un coup, vont apparaître des armées nationales fortes et

efficaces – sans parler des manifestations nationales qui nous sont hostiles. Que se passerait-il si nous nous retirions ? Tout s’effondrerait, et cette bande de Sahara deviendrait une zone de non-droit, ouverte à tous les trafics.

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Un professeur nous parlait hier, à propos de Lubrizol, des risques industriels, d’une manière qui converge avec vos propos, notamment sur l’éducation des futures générations. Comment faire le bilan d’une opération extérieure ? Selon quels critères ? L’opération Barkhane peut-elle être un succès alors même que notre intervention au Mali serait, globalement, un échec ? Le général Lecointre se félicitait de la concentration des efforts sur les opérations militaires et du travail de l’AFD. La concentration des forces, nécessaire pour être efficace, conduit à la dispersion sur un territoire très vaste. Plutôt que d’augmenter le nombre de soldats, pourquoi ne pas augmenter le personnel chargé d’actions de développement ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Merci pour votre humilité, qui est une qualité de plus en plus rare. Nous disons depuis longtemps que les opérations militaires doivent avoir pour corollaire une aide publique au développement renforcée, voire que cette aide devrait précéder les opérations. Le président Cambon nous a annoncé que la Finlande proposait de diviser le Fonds européen de défense par deux. Nous subissons dans le Sahel des opérations de déstabilisation pilotées par les Russes qui, en même temps, nous disent qu’ils sont prêts à nous aider. Ne devrions-nous pas développer une action conjointe avec eux ? Nous sommes très seuls... Vous savez que je siége à l’OTAN, donc je ne suis pas russophile !

**M. Jean-Marie Bockel.** – L’enjeu est politique, en effet. Nous restons pour éviter le pire. Pour sortir par le haut, il faut améliorer la gouvernance locale. Je connais bien le Mali, pour lequel j’ai une grande sympathie, d’autant qu’il a longtemps symbolisé, pour nous, un espoir, une capacité à s’en sortir, voire même une bonne gouvernance – mais tout cela est déjà loin. Pouvons-nous contribuer à régler cette question de la bonne gouvernance, qui est prioritaire par rapport aux enjeux démocratiques ?

**M. Alain Cazabonne.** – J’ai l’impression que l’histoire se répète, car j’ai relu récemment une histoire de la guerre du Vietnam. Kennedy, en envoyant ses conseillers militaires, déclarait qu’il fallait être conscient que la guerre ne serait gagnée que par les Vietnamiens eux-mêmes. Vous avez parlé d’une réponse système. De quoi s’agit-il ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Merci pour votre intervention, plus politique et même philosophique que militaire. La responsabilité est celle des politiques, en effet. Vont-ils enfin se montrer capables de résister à la dictature de l’émotion et du court terme pour s’attacher à la raison et au long terme ? Après l’Irak, le Kosovo, l’Afghanistan, nous allons de nouveau remettre le couvert. Vous dites que la solution ne peut être que politique. Je pense qu’elle sera avant tout économique, sociale, éducative. Ne devrions-nous pas doubler notre intervention militaire d’un effort considérable en ce sens ?

**M. Robert del Picchia.** – J’ai assisté à une réunion de l’Union interparlementaire où le président du Niger a expliqué avec virulence que, si la lutte contre le terrorisme passait par la force armée – merci la France – celle-ci n’était pas suffisante. Il affirmait que seuls le Niger et le Tchad faisaient ce qu’il fallait, et que les autres pays étaient à la traîne. Si nous ne progressons pas militairement, disait-il, tout peut s’écrouler dans trois mois. Ce danger est-il réel ? Les Chinois, prudents, n’ont pas pris position. Les Européens n’ont guère manifesté d’enthousiasme. Et le président nigérien de rappeler que, si la France arrête, tous ces pays tomberont...

**M. Gilbert Roger.** – Moi qui ai toujours la passion du rééquilibrage des relations nord-sud, il m'arrive aussi de comparer l'Afrique de l'Ouest et les anciennes colonies françaises à l'Afrique de l'Est. Les Britanniques s'en sont-ils mieux sortis que nous ?

**M. René Danesi.** – Les États-Unis viennent de confirmer qu'ils envisagent de réduire leur présence en Afrique. Les Britanniques ont également fait savoir à plusieurs reprises qu'ils envisageaient de réduire leur participation à l'opération Barkhane. L'armée française peut-elle tenir plus ou moins seule pendant des années ? Pourquoi les pays européens ne s'engagent-ils pas sérieusement dans le Sahel ?

**M. Hugues Saury.** – Je vous remercie pour votre intervention. Vous avez énoncé un certain nombre d'écueils. Pourriez-vous indiquer le placement de ces différents curseurs pour l'opération Barkhane ?

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Je vous remercie également pour votre intervention. L'envoi de 200 hommes pour renforcer la force militaire française au Mali a été annoncé cette semaine. Alors que les mouvements anti-français se multiplient, comment cette nouvelle est-elle perçue sur place ? Quelles avancées sont à prévoir d'ici à l'été ?

**M. Christian Cambon, président.** – Je rappelle aux représentants du ministère et aux collaborateurs des sénateurs qu'ils sont tenus aux mêmes règles de confidentialité que les sénateurs.

**Général Didier Castres.** – la plupart des questions que vous me posez sont, en partie, de nature politique ; ce qui risque de me faire sortir de mon seul avis de praticien.

Pour commencer, je pourrai résumer une partie de vos questions par celle-là : « si nous savons bien comment nous impliquer dans la résolution d'une crise, comment fait-on pour s'en désengager ? ». Pour prendre une image un peu simpliste, je dirai qu'une crise est comme une autoroute : une fois que nous l'avons empruntée, nous ne pouvons la quitter qu'avec des bretelles de sortie. En l'espèce, nous disposons probablement de deux options : la première après avoir conduit les opérations de dislocation d'AQMI dans l'adras des *ifoghas*. Nous aurions pu considérer que Bamako et l'État malien n'était plus menacé et nous désengager tout en conservant un dispositif léger de réassurance au profit des forces maliennes et des forces internationales. La deuxième en juillet 2013, après le succès des élections présidentielles. Ce ne sont pas les choix que nous avons faits et désormais, à défaut d'avoir sous les yeux une bretelle évidente, il nous revient de construire une nouvelle bretelle de sortie.

Concernant l'efficacité des armées locales, il est incontestable que nous les formons depuis les indépendances et qu'elles connaissent de très sévères revers, face à des combattants qui, eux, n'ont pas été formés au sens où nous l'entendons. Je crois qu'il y a au moins deux raisons à cela. La première est quasiment historique : après les indépendances, des armées fortes représentaient une menace pour les pouvoirs en place qui donc ne faisaient pas d'efforts vis-à-vis des leurs armées et se contentaient d'une garde prérورية. La seconde est qu'en l'absence de menaces globales et de guerre à proprement parler, le métier militaire est devenu dans beaucoup de pays, plus une rente de situation qu'une vocation. Le réveil est donc brutal et le retard à combler, important.

Mais ce n'est pas simplement un problème d'équipement comme nous l'entendons souvent, car les gens contre lesquels ils combattent sont équipés avec de

l'armement élémentaire et rudimentaire. En revanche, c'est probablement une question de formation. La mission EUTM qui forme les bataillons maliens transpose et impose des modèles européens aux Forces armées maliennes dont je doute qu'ils soient adaptés à la situation locale.

Tout cela ne suffit pourtant pas à expliquer de tels revers. Il y a désormais un problème de confiance de ses soldats dans leurs chefs, dans les dispositifs qu'ils adoptent, dans leurs décisions et dans leur capacité à résister à des assauts de 100 à 200 combattants adverses.

En janvier 2013, lorsque les forces spéciales arrivent à Kona, elles rencontrent une l'arrière-garde d'une armée en débandade qui est en train de se replier vers Bamako. Un jeune capitaine des forces spéciales parvient à rassembler quelques soldats maliens, à les galvaniser et à repartir au combat. Ils arrivent d'ailleurs à bloquer l'avancée des troupes djihadistes jusqu'à l'arrivée de nos avions de chasse. J'atteste qu'ils se sont battus vaillamment. Une des solutions pour rendre les forces maliennes plus efficaces est donc l'accompagnement au combat. C'est, je crois, le projet de la force Takuba.

Mais si nous arrivions à inverser la tendance avec 200 ou 300 forces spéciales européennes, cela ne manquerait pas d'interroger sur l'efficacité des forces françaises. Par ailleurs, je souhaite un plein succès à cette initiative dont d'expérience je sais qu'elle sera longue à mettre en œuvre. La rendre pleinement opérationnelle d'ici l'été me semble très ambitieux.

Vous m'avez également interrogé sur les conséquences d'un possible retrait du soutien américain. D'évidence, la fin de ce soutien dans les domaines du transport stratégique, du renseignement, du ravitaillement en vol nous conduira à revoir la cadence de nos opérations, leur durée et probablement aussi leurs coûts mais ce ne sera pas la fin de Barkhane pour autant. Nous disposons de nos propres drones, de ravitailleurs et d'A 400.

Mais si tel était le cas, essayons de faire de cette décision un levier pour impliquer nos partenaires européens dans cette lutte contre le terrorisme. Pour des raisons qui tiennent autant de la politique que de l'histoire, les Européens sont toujours réticents à déployer des hommes au sol pour résoudre une crise. En revanche, ils hésitent moins à fournir des capacités de deuxième échelon dès lors qu'elles ne sont pas impliquées directement dans le brouillard du champ de bataille.

Pour en revenir aux armées maliennes, nous ne devons pas écarter l'hypothèse d'un délitement brutal de l'armée malienne, à l'instar de ce qui s'est déjà passé à la fin de l'année 2012 et au début de l'année 2013. Et cet effondrement serait avant tout le résultat d'une perte de confiance des armées en elles-mêmes. Aussi, pour renforcer la combativité et la cohésion de ces forces armées, nous pourrions activer trois leviers. D'abord et cela me paraît capital, les forces armées maliennes doivent remporter une grande victoire sur le terrain, une victoire qu'elles revendiqueront comme la leur, même si Barkhane aura été mis à contribution pour y parvenir. Ensuite, nous devons étudier comment nous pourrions garantir aux unités maliennes isolées de voir arriver très rapidement en cas d'attaque des moyens d'intervention pour casser le momentum ennemi. Dans le prolongement des annonces du Président de la République à Pau, une coalition européenne regroupant avions de chasse, hélicoptères d'attaque, moyens de renseignement serait probablement un « game changer » au Sahel. Enfin et sans en connaître toutes les difficultés techniques, je me demande si nous ne

pourrions pas former des GPS officer comme cela a été fait en Irak et en Syrie et dont le rôle serait de guider l'engagement des avions.

Vous m'avez également posé une question sur les « dites » stratégies « Lecointre » et « Saint-Quentin ». Je suis étonné de cette question. A l'EMA et dans la chaîne des opérations, il n'y a qu'une stratégie : celle du chef d'état-major des armées qui, au titre du code de la défense est le commandant des opérations militaires. Mais, dans cette stratégie unique, les forces spéciales ont évidemment une plus-value incontestable que j'ai constatée sur tous les théâtres d'opérations : légèreté de leur empreinte, polyvalence, réversibilité de leur engagement, capacité d'intégration, système de commandement. Leur force réside dans leur fluidité tandis que celle des forces conventionnelles réside dans leur puissance et leur densité. Mais ces dernières sont plus difficiles à désengager et sont plus prévisibles.

Le *surge* de 200 hommes annoncé par le Président de la République va-t-il changer la donne ? Je ne crois pas que cette décision s'inscrive dans ce champ-là. Cette annonce a, à mon sens, essentiellement une valeur symbolique et diplomatique plus qu'opérationnelle. Elle manifeste à tous nos partenaires qu'en contrepartie des efforts que nous leur demandons, nous aussi faisons un effort. Pour autant, la conjugaison d'une concentration des efforts de Barkhane, de ceux de la force du G5 et de ce renforcement dans la zone des trois frontières produira des effets.

Et si nous retirions nos forces ? Je discutais de cette option avec un directeur du ministère de l'Europe et des affaires étrangères bien au fait de la situation. Il estimait que la présence de Barkhane et l'action de la France au Mali et plus largement au Sahel était la clé de voute et sous-tendait toute l'action internationale dans la zone. En cas de départ des Français, il prédisait une prise de contrôle rapide du Mali par les djihadistes et une extension de leur mainmise jusqu'aux pays du golfe de Guinée. Ce qui, là-aussi, pose la question de savoir pourquoi nous nous sentons aussi seuls face à de telles perspectives.

J'en viens à la question des Russes. Doit-on les associer à la recherche d'une solution à la crise au Sahel ? Il y a un peu plus d'une dizaine d'années, l'Union européenne a décidé d'une opération au Tchad et en Centrafrique, EUFOR< Tchad-RCA, pour protéger les réfugiés fuyant les exactions et la famine qu'ils subissaient au Soudan. Le général Bentégeat qui était alors le président du comité militaire de l'Union européenne avait associé des Russes à cette opération. Il vante leur interopérabilité et leur efficacité opérationnelle. Il s'agissait toutefois de soldats réguliers de l'armée russe, et non de mercenaires du groupe Wagner. Dans le champ opérationnel, je ne vois pas ce qui s'opposerait à la participation de soldats de l'armée russe à nos opérations.

Nous avons désormais l'habitude de dire que la solution aux crises repose sur la mise en œuvre d'une approche globale. Mais nous réduisons souvent cette approche globale au diptyque Sécurité – Développement. Or, je pense que la clé est aussi dans l'amélioration de la gouvernance. Mais est-il possible pour l'ancien colonisateur d'intervenir dans ce domaine au risque d'être accusé de néocolonialisme... ?

A système de crises et non somme de crises, je vous parlais d'une réponse système. Intellectuellement, cette réponse système repose sur 4 actions : cloisonner les zones touchées par l'extrémisme violent pour éviter qu'elles ne se développent et se renforcent en mettant en place des embargos ; soutenir les forces locales régulières ou pas qui ont démontré la volonté de les combattre ; former et accompagner des unités spécialisées dans la lutte

contre l'extrémisme violent ; renforcer la protection des intérêts français. Mais cette stratégie n'est plus à la portée d'aucune administration ni d'aucun pays seul, que ce soit sur le plan militaire, financier ou même politique. Toutes ces crises montrent que nous sommes entrés dans la période de l'inter : de l'interministériel, de l'interagence et de l'international. Les stratégies globales nécessitent une coordination, ce qui suppose déjà une perception commune des problèmes. Or je ne suis pas sûr que nous ayons réussi à convaincre nos partenaires européens de la dangerosité de ce qui se passe actuellement au Sahel.

**M. Christian Cambon, président.** – Faut-il croire au G5 Sahel ? Que pensez-vous de la Minusma, qui représente un budget considérable et accuse de lourdes pertes ?

**Général Didier Castres.** – Dans la précipitation médiatique que j'ai évoquée, nous nous sommes empressés de déclarer opérationnelle la force du G5 Sahel quasiment le jour même de sa naissance... !. Or, ne serait-ce que la professionnalisation de l'armée de terre française a pris dix ou quinze ans. Comment croire que cette force réunissant des contingents de différents pays pourrait être aussi rapidement intégrée. Il y a bien sur l'interopérabilité technique mais elle est finalement la plus facile à mettre en œuvre. Il y a l'interopérabilité culturelle car chaque soldat combat d'une façon qui est le produit de son histoire nationale. Et c'est ce qui prend le plus de temps. Par ailleurs, sur le plan capacitaire, il est nécessaire d'avoir de la visibilité pour construire un modèle de force, or je ne crois pas que les promesses de fonds aient toutes été honorées et rendues disponibles et encore moins pluri annualisées. Il faut consacrer plus d'efforts et de minutie à cette force du G 5 Sahel. Je crois que les décisions qui ont été prises à Pau – la formation d'une coalition et la concentration des forces dans la région des trois frontières – sont porteuses de progrès dans ce domaine.

S'agissant des Nations Unies, nous faisons de façon récurrente le même constat. Faible efficacité opérationnelle rapportée à son coût et c'est probablement juste. Au fil du temps, les opérations des Nations-Unies soit deviennent un problème en soi, soit deviennent transparentes. À cela deux raisons, une philosophie onusienne qui est le maintien de la paix et donc il faut une paix existante et pas l'imposition de la paix. La deuxième, c'est d'observer quels sont les pays disposant d'armées modernes qui sont contributeurs de troupes aux opérations de maintien de la paix...

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie, mon général, pour ces propos directs et éclairants. Si le Président de la République vous convoquait aujourd'hui pour vous demander conseil, que lui diriez-vous ?

**Général Didier Castres.** – Je lui dirais que beaucoup de choses ont été essayées. Qu'il reste probablement une option qui pourrait inverser la tendance mais qu'elle présente probablement plus de risques pour nos forces : c'est ce que l'on appelle le partenariat militaire opérationnel, en d'autres termes et dans le langage d'autres théâtres, les OMLT (Operational Mentoring Liaison team). C'est un risque opérationnel important, mais cela permettrait d'inverser la donne, du moins la donne psychologique. Je comprends que c'est la direction que nous allons emprunter.

*La réunion est close à 11 h 25.*

**Mercredi 29 janvier 2020**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

### **Questions diverses**

**M. Cédric Perrin, président.** – Mes chers collègues, je commence cette réunion de commission par une pensée pour notre ancien collègue André Dulait, qui fut président de notre commission. Né en 1937 à Paris, vétérinaire de profession, il fut sénateur de 1995 à 2014, président du Conseil général des Deux-Sèvres de 1990 à 2000, mais également maire de la commune de Ménigoute de 1983 à 2008. Au sein de de notre commission il fut notamment rapporteur pour avis du budget de la Défense, et rapporteur de nombreux projets de loi, concernant par exemple le statut général des militaires, l'organisation de la réserve militaire, la modification du code de la justice militaire ou encore la lutte contre la piraterie. Très fin connaisseur de la géopolitique, André Dulait avait un attachement particulier pour le Moyen-Orient et le Caucase. Chacun gardera en mémoire sa bienveillance, sa tolérance et son indéfectible bon sens. Je vous propose d'observer une minute de silence.

*La commission observe une minute de silence.*

**M. Pierre Laurent.** – Je demande que la commission se saisisse de la question du plan de paix américain au Moyen Orient et que nous demandions une audition rapide du ministre des affaires étrangères sur la question. Ce plan est catastrophique et le communiqué du Quai d'Orsay me laisse plein d'inquiétude : je crains qu'il n'annonce un renoncement et un changement d'orientation de la France sur la question.

**M. Gilbert Roger.** – Je souligne que le monde chrétien serait extrêmement impacté si Jérusalem devenait dans son ensemble la capitale israélienne, alors que l'église Sainte Anne dont nous avons beaucoup parlé cette semaine, tout comme le Tombeau des Rois, sont des domaines français.

**M. Cédric Perrin, président.** – Nous le notons et nous en parlerons sans difficulté. Une mission Israël-Palestine doit être mise en œuvre cette année autour de la solution à deux États. La mise en place de cette mission doit être accélérée.

### **Audition de M. Nicolas de Rivière, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'ONU (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

### **Questions diverses**

**M. Cédric Perrin, président.** – M Michel Boutant a souhaité se faire remplacer dans la mission Russie. C'est M. André Vallini qui participera donc aux auditions et au déplacement à Moscou fin mars.

**M. Pascal Allizard.** – Par ailleurs, le calendrier européen s'accélère.

Le nouveau président du Conseil Charles Michel a convoqué ce week-end un conseil européen extraordinaire sur le cadre financier pluriannuel pour le 20 février.

Outre la PAC, le sort du fonds européen de défense, devrait y être réglé.

Notre commission doit se mobiliser pour soutenir le gouvernement et le commissaire Breton qui veulent sauver les 13 milliards du FEDef.

En conséquence et malgré les délais raccourcis je vous propose de nommer dès ce matin un rapporteur qui nous présentera son rapport le 5 février. La commission des affaires européennes se sera prononcée le 4 février de telle sorte que notre résolution deviendra résolution définitive du Sénat à temps pour le conseil du 20 février.

J'ai reçu la candidature de M. Cédric Perrin.

De la même façon, sachez que le mandat de négociation de Michel Barnier pour la relation future avec le Royaume-Uni sera fixé par les 27 fin février : notre commission entendra Mme de Montchalin à ce sujet le 19 février et se prononcera par une résolution. Le texte de la proposition de la commission n'est pas encore sorti.

Les délais sont un peu acrobatiques mais je souhaite que nous soyons réactifs.

*La réunion est close à 11 h 20.*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 29 janvier 2020****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 9 heures.***Proposition de loi relative à la sécurité sanitaire – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – La proposition de loi que nous examinons ce matin, dont l'actualité illustre particulièrement les enjeux, est le fruit d'une initiative de notre collègue Michel Amiel.

Le texte, composé de dix articles, touche à des matières variées, toutes liées à la sécurité sanitaire. Ce champ d'intervention de l'action publique, qui connaît depuis quelque temps – et singulièrement depuis quelques jours – une extension progressive, invite le législateur à réunir au service d'un même objectif plusieurs voies d'action relevant encore, au sein de notre droit, de logiques distinctes : mesures de police, mesures de prévention, mesures de surveillance, mesures d'urgence.

Historiquement, l'éventail de ces mesures faisait appel à des acteurs divers et s'inscrivait dans des temporalités peu compatibles avec la gestion de crise à laquelle les nouveaux risques sanitaires nous contraignent. En effet, l'essor des nouvelles technologies ainsi que l'accroissement des mouvements de population ont conduit à une dilatation notable de leur échelle et de leurs impacts potentiels, qui nécessite qu'un regard renouvelé soit porté tant sur les acteurs que sur les outils.

Les articles 1<sup>er</sup> à 3 traitent de la prévention des maladies vectorielles, à savoir des maladies dont la transmission se fait par la pique d'un insecte porteur d'un agent pathogène - la dengue, le virus Zika, le chikungunya –, qui doivent leur fréquence accrue à l'intensification des déplacements. L'émergence de ces maladies n'est certes pas un phénomène nouveau, mais leur prévention ne fait toujours pas l'objet d'une attribution précise, et la lutte contre les maladies vectorielles se trouve aujourd'hui au croisement de différentes polices spéciales, ce qui nuit considérablement à son efficacité.

L'article 4 traite des espèces végétales et animales nuisibles à la santé humaine, et plus particulièrement de l'ambrosie, plante fourragère dont les effets allergènes, potentiellement importants, seraient à l'origine de près de 40 millions d'euros de dépenses de remboursement de l'assurance maladie.

L'article 5 transforme en profondeur le système des maladies à déclaration obligatoire. J'y reviendrai plus en détail, mais les modifications apportées, qui servent l'objectif louable de fluidifier la transmission d'informations sanitaires de première importance, se doivent de respecter le cadre général de la protection des données de santé.

Les articles 6 et 7 traitent des conflits potentiels entre impératif de sécurité sanitaire et liberté d'aller et venir, un sujet particulièrement sensible. L'article 6 prévoit la possibilité de prendre des mesures d'éviction à l'égard des personnes dites « contacts »,

à savoir les personnes exposées à un risque de transmission. L'article 7, quant à lui, introduit, aux côtés de l'hospitalisation d'office et des mesures d'urgence, un nouveau cas de privation de liberté pour motif d'ordre public sanitaire : le cas de l'isolement contraint frappant toute personne atteinte d'une maladie transmissible et hautement contagieuse, et refusant de se prêter à l'isolement prophylactique prescrit.

Enfin, l'article 8 aménage le circuit de distribution de certains produits de santé en cas d'urgence, notamment les comprimés d'iode.

Vous le voyez, mes chers collègues, les sujets abordés par ce texte sont divers, mais surtout sensibles.

Au cours de mes travaux, je me suis montré particulièrement attentif à ce que l'équilibre du texte respecte trois axes fondamentaux : la rationalisation de l'intervention des acteurs publics, la pertinence et la proportionnalité des outils et des mesures dont ces derniers disposent, et, enfin, le respect des droits et libertés fondamentales de nos concitoyens. Les amendements que je vous présenterai visent, pour certains d'entre eux, à réécrire certains articles du texte : sans contradiction avec l'intention originelle de leur auteur, à laquelle je souscris dans la grande majorité des cas, il m'a semblé indispensable d'apporter plusieurs modifications susceptibles de rendre les dispositifs réellement opérationnels.

Le dispositif se compose de deux grands volets : le premier s'attache à clarifier les compétences de divers acteurs sur les enjeux sanitaires appelés à voir leur occurrence renforcée ; le second étoffe l'arsenal des mesures d'urgence mobilisables en cas de crise ou de danger sanitaire.

La proposition de loi évoque, aux articles 1<sup>er</sup> et 3, le sujet de la réponse publique apportée à des pathologies dont la fréquence est croissante et pour lesquelles les actions de prévention et de lutte nécessitent une identification ainsi qu'une correcte coordination des acteurs.

Historiquement limitées à des enjeux d'hygiène publique, les missions de police en matière de salubrité publique font l'objet d'une attribution générale au maire, qui demeure l'acteur local le plus pertinent, en raison de sa proximité, pour repérer ou évaluer le danger d'un événement sanitaire. Toutefois, avec l'expansion des enjeux de santé publique, des acteurs spécialisés et déconcentrés de l'État sur les territoires, principalement les agences régionales de santé (ARS), sont intervenus. En matière de lutte anti-vectorielle, l'enjeu initial de ce texte et des discussions que nous avons eues avec la Direction générale des collectivités locales (DGCL) a été de définir la bonne articulation entre l'acteur qui fonde sa compétence sur la proximité, le maire, et celui qui fonde sa compétence sur la spécialité de sa mission, l'ARS.

Au-delà des enjeux liés à l'efficacité de la lutte anti-vectorielle, le pragmatisme commandait que l'intervention du maire en la matière soit limitée à une simple obligation de signalement de toute situation suspecte, l'essentiel des mesures préventives et répressives devant relever de la compétence de l'ARS, seul acteur doté des moyens et de la force de frappe nécessaires à la lutte contre des maladies à potentiel élevé de diffusion.

Outre cette clarification importante, je vous proposerai d'autres modifications à l'article 1<sup>er</sup> de nature à préciser les missions de l'ensemble des acteurs dont la compétence intervient en matière de lutte anti-vectorielle.

L'article 2 procède, quant à lui, à la réécriture d'une loi de 1964, qui fonde la compétence des conseils départementaux en matière de lutte contre les moustiques. Il convient de bien distinguer ce qui relève de la lutte contre le moustique comme porteur d'un agent pathogène – elle relève depuis 2004 des compétences obligatoires des départements –, de ce qui relève de la lutte contre le moustique comme nuisance, qui demeure une compétence facultative. Le texte revient sur cet équilibre en l'érigeant pour la première fois en compétence obligatoire.

Toutefois, outre l'enjeu de la constitutionnalité d'une telle mesure, celle-ci serait de nature à menacer la pérennité financière des opérateurs publics mandatés par les conseils départementaux en matière de démoustication. À cet égard, je partage tout à fait l'intention exprimée par notre collègue Gérard Dériot dans son amendement et je vous proposerai également sa suppression.

Les modifications que notre collègue Michel Amiel propose à l'article 4, qui traite des espèces végétales et animales dangereuses pour la santé de l'homme, participent du même pragmatisme. Il s'agit de doter l'ARS et les organismes à qui elle délègue sa compétence en la matière de prérogatives en matière de police administrative et préventive, alors que le régime actuel est exclusivement prohibitif et répressif.

Dans un autre ordre d'idées, le caractère hautement contagieux de certaines maladies importées, comme les fièvres hémorragiques dites « africaines », ou parfois « autochtones », ainsi que certaines formes particulièrement résistantes de tuberculose, a conduit nos collègues à proposer l'instauration de plusieurs mesures que l'on pourrait qualifier de « sûreté sanitaire » : à l'article 5, la simplification et la fluidification du régime actuel de la déclaration obligatoire de certaines maladies ; à l'article 6, la possibilité de rechercher les personnes contacts d'une personne malade, potentiellement atteintes par la maladie, et de leur appliquer une mesure d'éviction ; enfin, à l'article 7, la possibilité de prononcer l'isolement contraint d'une personne malade et contagieuse qui, refusant de se prêter à un isolement thérapeutique nécessaire, s'y verrait contrainte par l'autorité publique.

Dans ces trois cas, je me suis montré attentif à évaluer la nécessité de la mesure proposée au regard du droit existant. À cet égard, je rappelle que toute initiative relative aux données personnelles de santé et donnant lieu à des traitements de données innovants se doit de respecter les grands principes énoncés par la réglementation européenne au sein du RGPD. De plus, notre arsenal juridique est loin d'être lacunaire en matière de réponses à apporter aux situations sanitaires exceptionnelles. Tant le ministre chargé de la santé que le préfet peuvent se trouver investis, dans diverses situations présentant une menace ou un risque grave pour la santé de la population, de pouvoirs importants pouvant aller jusqu'à la restriction de la liberté d'aller et venir pour des motifs d'ordre public sanitaire. De nouveaux pouvoirs leur sont attribués par la présente proposition de loi, qui prétend les avoir suffisamment circonscrits pour les rendre opérationnels, là où les pouvoirs existants présenteraient l'inconvénient d'habilitations trop larges et donc peu mobilisables.

Dans un souci que l'enrichissement de la palette des mesures de « sûreté sanitaire » n'entraîne pas de risque de redondance ou de concurrence, je n'ai pas souhaité revenir sur les grandes intentions du texte initial, mais je reste néanmoins convaincu que l'action des autorités de l'État en la matière est plus entravée par une insuffisante appropriation des outils que par leur inadaptation.

Je me suis aussi montré particulièrement attentif à la proportionnalité des mesures proposées.

Les modifications que je vous proposerai à l'article 5 en matière de traitement des données personnelles de santé réaffirment l'importance du principe de l'anonymat de ces données, quand bien même certaines situations permettraient d'y déroger. Je souscris pleinement aux projets actuels portés par le Gouvernement, qui ambitionnent de réunir au sein d'un même portail toutes les situations relevant d'événements graves ou indésirables d'une part, et les situations urgentes et nécessitant une veille sanitaire d'autre part. L'ambition louable de ce chantier ne doit pourtant pas nous faire oublier la clef de voûte essentielle de toute base de données détentrice d'informations sensibles : leur protection nécessaire appelle la confidentialité de leur transmission.

Par ailleurs, la rédaction nouvelle de l'article 6 vise à mentionner explicitement les garanties assurées aux personnes faisant l'objet d'une mesure d'éviction, notamment celle de bénéficier d'un suivi médical adapté.

Reste, à mon sens, un point bloquant, que les règles entourant le droit d'amendement m'empêchent de lever : l'indemnisation de la personne contact évincée.

À l'heure actuelle, l'éviction professionnelle ne se présente en droit que comme l'une des formes que peut prendre l'incapacité de travail résultant d'une maladie, qui, seule, permet le versement à l'employé d'une indemnité compensatrice en cas d'arrêt de travail. Ainsi, pour pouvoir être indemnisé au titre de son arrêt de travail, l'employé faisant l'objet d'une mesure d'éviction doit être effectivement atteint de la pathologie justifiant la mesure. Le cas de la personne contact, qui n'est pas considéré comme atteint, se trouve donc exclu du champ de l'indemnisation. J'ai alerté le Gouvernement sur cette question et je reste très vigilant.

S'agissant enfin de la mesure d'isolement contraint, sans doute la plus sensible, figurant à l'article 7, je me montrerai favorable à l'amendement porté par notre collègue Michel Amiel, qui propose également de le réécrire. Outre qu'il clarifie la mesure, en renvoyant à un décret en Conseil d'État l'ensemble des matières qui ne relevaient manifestement pas du domaine de la loi, il en assure la constitutionnalité en limitant dans le temps la période d'isolement contraint à un mois renouvelable. La période de l'isolement contraint n'y était déterminée qu'en cas de période de contagiosité connue et la levée de cet isolement y était conditionnée au rendu d'un rapport par l'autorité médicale chargée du suivi du patient : aucune garantie temporelle n'assortissait donc la mesure privative de liberté. Par ailleurs, l'amendement de notre collègue, en supprimant les diverses références aux recours juridictionnels, garantit l'application à l'isolement contraint du régime de droit commun, à savoir la protection des libertés fondamentales assurée par le juge des référés.

Telles sont, mes chers collègues, les modifications que je vous propose d'adopter à cette proposition de loi. Au terme d'un cycle d'auditions aussi dense que fructueux, je ne doute pas que le travail de notre commission, qui a maintes fois donné la preuve qu'elle savait privilégier l'importance des sujets soulevés aux clivages politiques, soit unanimement salué sur ce texte attendu.

**M. Michel Amiel, auteur de la proposition de loi.** – Je salue le travail du rapporteur. Cette proposition de loi répond à une triple actualité : une actualité immédiate, avec l'émergence de la nouvelle épidémie de coronavirus ; l'arrivée dans l'Hexagone de

maladies qui ne concernaient jusqu'alors que les territoires d'outre-mer ; enfin, le phénomène allergique, qui devient un véritable problème de santé publique, notamment dans la région Auvergne-Rhône-Alpes. Vous l'aurez compris, il s'agit d'un texte traitant de la santé populationnelle, bien plus que de la santé individuelle.

Ce texte permet d'améliorer les dispositifs en place et de les fluidifier, comme l'a relevé le rapporteur, en donnant des outils aux acteurs de proximité. Le maire que j'ai longtemps été sait à quel point il est parfois difficile d'intervenir dans des propriétés privées. Il importe de dire que le maire n'a qu'un rôle de dépistage, le diagnostic, voire les sanctions administratives incombant à l'ARS.

L'article 7 traite du confinement obligatoire, un peu à l'instar de l'hospitalisation d'office en psychiatrie. Il va de soi que cette mesure proposée relève de l'exception. Je pense en particulier aux cas de tuberculose à bacille multirésistant : des personnes en situation d'extrême précarité susceptibles de ne pas comprendre la gravité de leur maladie, peu conciliantes en termes de suivi thérapeutique, peuvent être dangereuses pour leur environnement.

Nous sommes en plein cœur de l'actualité avec les mesures de confinement, même si le périmètre de l'épidémie de coronavirus est potentiellement national. L'idée est de donner au préfet des moyens supplémentaires pour réagir.

Toutefois, une question demeure : l'indemnisation des personnes contacts évincées à titre préventif. Un médecin ne peut pas signer un arrêt de travail pour des raisons de prévention. Même si, dans la vraie vie, le médecin le fait...

Ce texte ne révolutionnera pas la santé publique. Il a l'ambition d'apporter quelques outils supplémentaires pour faciliter la réactivité des acteurs que sont le maire, le préfet et l'ARS. Nous nous sommes posé la question de l'articulation avec le projet de portail dématérialisé pour transmettre les déclarations. Aujourd'hui, 33 maladies obligatoires, qui sont des maladies infectieuses, à l'exception de deux, doivent être déclarées. Mais, dans les faits, hormis quelques poussées épidémiques de la rougeole, le médecin ne les déclare pas.

**Mme Michelle Gréaume.** – Cette proposition de loi intervient après la loi de 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé ainsi que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, qui réduisent drastiquement les moyens financiers et humains du service public de la santé. Je déplore le manque de moyens mis à disposition pour assurer la protection et la prise en charge de la population face à une crise sanitaire. Comme mon groupe l'a rappelé à plusieurs occasions, toute politique en matière de santé implique des moyens financiers et humains : il faut réévaluer l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), stopper la fermeture d'hôpitaux, de services et de lits et recruter. Dans ces conditions, permettez-moi de douter du succès d'un tel texte.

**Mme Véronique Guillotin.** – Je salue le travail du rapporteur. Même si certains articles sont complexes, je salue une meilleure coordination entre les compétences attribuées à l'ARS et les pouvoirs des collectivités. À cet égard, j'aimerais avoir une précision : lorsque vous parlez des agents chargés de la lutte contre les maladies vectorielles, visez-vous les agents de l'ARS ?

Je me félicite de la simplification des déclarations des maladies, prévue à l'article 5, car cela n'est fait que très rarement en réalité.

J'évoquerai enfin l'article 8, qui vise à faciliter la détention de pastilles d'iode pour les personnes habitant dans un rayon de vingt kilomètres des centrales nucléaires. J'habite à quelques kilomètres de Cattenom. Au sein de notre intercommunalité, la distribution de pastilles d'iode s'arrête au milieu de la rue : ceux qui habitent en Moselle les ont, mais pas leurs voisins, qui sont en Meurthe-et-Moselle. J'ai proposé que la distribution ne s'arrête pas aux limites de l'intercommunalité dès lors que l'une des communes en est bénéficiaire. Je n'ai pas eu de réponse de la ministre. Pour aller plus loin encore, le Luxembourg distribue des pastilles d'iode à toute la population, alors qu'ils sont à plus de 100 kilomètres de la centrale, de même que la Belgique. J'interviendrai en séance sur ce sujet.

**Mme Frédérique Puissat.** – Le département de l'Isère a pris la compétence par délégation de l'ARS concernant la lutte contre les moustiques. Quand on parle de moustiques, on pense qu'il s'agit d'un détail ; or au vu des enjeux sanitaires, le sujet est d'importance. La gouvernance financière est déléguée à l'ARS ; des départements s'en saisissent parfois et cofinancent, avec les communes, les opérations mises en place. Or il y a de véritables effets de bord. Dans le secteur de Grenoble, six communes se sont associées au département de l'Isère, chacune à hauteur de 400 000 euros. Grenoble refuse de financer des opérations au motif qu'il faut préserver toutes les espèces, quelles qu'elles soient. Finalement, je ne sais pas si les démarches engagées sont effectives. Il est dommage que ce texte n'aborde pas cette question afin de rationaliser les dépenses publiques et d'être plus efficace en matière sanitaire.

**M. Bernard Jomier.** – Il me semble d'abord nécessaire de rappeler le contexte. Olivier Véran a déposé à l'Assemblée nationale, au mois de juin dernier, une proposition de loi dont les deux premiers articles sont quasiment identiques à ceux qui nous sont proposés aujourd'hui. Ce texte n'a pas été examiné par l'Assemblée nationale, mais, le 12 décembre dernier, a été créée une commission d'enquête chargée d'évaluer les recherches, la prévention et les politiques publiques à mener contre la propagation des moustiques *Aedes* et des maladies vectorielles, malgré l'avis défavorable du Gouvernement. Il serait intéressant d'attendre les résultats de ces travaux avant de légiférer sur les articles visés.

Par ailleurs, la lutte contre les maladies vectorielles pose de vraies questions. Le réchauffement climatique va conduire au développement de l'aire de propagation de ces maladies. Mais, dans le même temps, ces maladies passent par des arthropodes, dont la masse a diminué de 67 % sur la planète au cours des dernières années. Il n'est donc pas certain que l'épidémiologie de ces maladies flambe.

En outre, nos politiques de lutte se sont fondées jusqu'à présent sur l'éradication de ces vecteurs. Elles furent des échecs en termes sanitaires et un échec dramatique au regard de l'environnement. On essaie dorénavant de mettre en œuvre des stratégies différenciées pour lutter contre ces maladies. C'est pour cette raison que nos collègues députés cherchent à déterminer la part de la logique d'éradication, celle de la maîtrise, celle de l'action sur les biotopes, etc. Ne nous précipitons donc pas à adopter des mesures sur ces points.

De plus, des questions demeurent sur la répartition des attributions. Les ententes interdépartementales pour la démoustication (EID) sont financées par les départements, alors qu'il revient au préfet de décider : l'État décide et les départements financent.

À mon avis, ce n'est pas le modèle rêvé de l'organisation des pouvoirs publics. Qui finance dans le texte proposé ?

Concernant la question de l'intervention des agents, la pratique est d'ores et déjà encadrée. Dans le texte, je crois comprendre que toute intervention sera aux frais des propriétaires. Je ne suis pas d'accord, car les lieux de gîte des vecteurs sont innombrables : la moindre soucoupe d'eau est un gîte. Cette mesure n'est donc pas justifiée.

Quant à l'article 7, que Michel Amiel propose heureusement d'amender, il prévoyait une mise à l'isolement contraint sans limitation de durée. On ne saurait imaginer un tel dispositif ! Je doute d'ailleurs de sa constitutionnalité.

Pour reprendre l'exemple du coronavirus, le dispositif actuel ne pose aucune difficulté d'application. Nous avons d'ores et déjà les outils nécessaires pour mettre une personne à l'isolement. Quels constats ont donc conduit les auteurs de cette proposition de loi à revoir le régime juridique actuel pour aboutir à des mesures de contrainte ? Celles-ci sont peut-être proportionnelles au risque, mais je n'en suis pas certain.

Enfin, la lutte contre l'ambrosie et la question de la distribution des pastilles d'iode ne posent pas de problème particulier.

Tel est l'état d'esprit dans lequel nous sommes, et nous déposerons des amendements en séance.

**M. Daniel Chasseing.** – L'affaire du coronavirus nous montre bien l'actualité de cette proposition de loi, qui permet de préciser l'existant et d'apporter certaines modifications. En tout cas, je ne savais pas que les départements s'occupaient des moustiques – le réchauffement climatique ne doit pas être suffisant pour faire sentir ce type d'effet sur la Corrèze...

Les évolutions du rôle du maire sont pertinentes : celui-ci se doit de signaler les problèmes, mais il revient aux ARS et aux préfets d'agir. Les autres précisions relatives à l'isolement contraint, au suivi médical et à l'indemnisation me semblent également intéressantes pour des personnes qui sont en quarantaine, mais pas nécessairement malades. C'est pourquoi je suis favorable à l'adoption de cette proposition de loi.

**M. Michel Amiel.** – Monsieur Jomier, il n'est nullement dans notre intention de griller la politesse à l'Assemblée nationale ; la question ne se pose pas ainsi. D'ailleurs, j'ai procédé à plusieurs échanges avec Olivier Véran sur ces sujets. En ce qui concerne l'ambrosie, il ne s'agit pas de légiférer dans l'urgence, mais de répondre à une question de santé publique.

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – Madame Gréaume, les éléments financiers ne sont pas de mon ressort et ne sont pas abordés dans cette proposition de loi, qui prévoit de rééquilibrer les compétences de chacun.

Madame Guillotin, je proposerai un amendement permettant aux agents des communes et des opérateurs publics d'agir également, mais sous le contrôle de l'ARS. En ce qui concerne l'article 8, vous avez raison de mettre en avant cette limite, et nous aurons besoin de l'avis de la ministre sur cette question.

Madame Puissat, nous avons voulu séparer, au sein de la lutte contre les moustiques, celle contre les nuisances et celle contre les vecteurs de transmission – c'est l'objet de l'amendement que je vous présenterai à l'article 2. De ce fait, ce texte n'a quasiment pas d'incidence financière pour les départements.

Monsieur Jomier, Olivier Véran a lancé un groupe de travail sur ces questions, mais il ne s'est réuni qu'une fois à ce stade. En outre, je propose des amendements qui modifient profondément les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de la proposition de loi. Surtout, les travaux de l'Assemblée nationale pourront alimenter le texte, lorsqu'il sera transmis à l'Assemblée nationale. C'est tout l'intérêt de la navette parlementaire !

En ce qui concerne l'éradication des vecteurs, il faut savoir que de nombreux travaux existent aujourd'hui pour s'orienter vers une régulation qui soit plus « écologique » qu'auparavant, notamment par la stérilisation des moustiques. Il s'agit d'éradiquer ces vecteurs sans menacer en même temps le reste de la faune.

Sur le financement, c'est l'État qui décide pour la lutte anti-vectorielle, mais les départements restent souverains en ce qui concerne la lutte dite de confort. Vous évoquez les frais mis à la charge des propriétaires, je propose un amendement pour supprimer cette disposition.

Enfin, sur l'article 7, qui concerne presque uniquement la tuberculose multirésistante, il faut savoir que certains exemples montrent les difficultés d'application du droit existant. C'est dans ce cadre que nous voulons donner des moyens au préfet pour agir en complément de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – Le rôle du maire, comme échelon local de proximité, doit rester premier. C'est à lui que doivent incomber la surveillance des zones de sa commune, où les gîtes larvaires sont susceptibles de se développer, ainsi que leur signalement éventuel. L'article 1<sup>er</sup> prévoit l'attribution opportune à l'ARS de la compétence préventive et, ce qui est essentiel, de la responsabilité en matière de police des maladies vectorielles.

Parallèlement, les articles 1<sup>er</sup> et 3 définissent le cadre de l'intervention du maire avec une articulation présentant plusieurs risques de chevauchement. En concentrant dans le code de la santé publique le rôle du maire en matière de lutte anti-vectorielle et en le limitant à un rôle de signalement, l'amendement **COM-4** se montre soucieux de l'intégrer pleinement à la mesure de ses moyens à la mission de police nouvellement créée, sans pour autant l'investir d'une charge que les réalités du terrain le rendent souvent incapable d'assumer.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'article 1<sup>er</sup>, dans sa version initiale, ne prévoit pour l'ARS qu'une faculté de recourir, pour la mise en œuvre de mesures préventives en matière de lutte anti-vectorielle, à des opérateurs publics ou privés. Or l'obligation faite aux conseils départementaux, depuis la loi du 13 août 2004 consécutive à l'acte II de la décentralisation, d'exécuter les arrêtés préfectoraux en matière de lutte contre les moustiques a conduit à la spécialisation d'opérateurs publics de démoustication. La préservation de cette compétence paraît justifier un recours obligatoire des ARS à ces opérateurs, lorsqu'ils existent. Par ailleurs, l'introduction inédite d'opérateurs privés au nombre des mandataires potentiels de l'ARS semble motiver la nécessité d'un agrément préalable. Tel est l'objet de l'amendement **COM-5**.



*L'amendement COM-5 est adopté.*

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi attribuée à l'ARS agissant pour le compte du préfet la définition des mesures de lutte nécessaires contre les maladies vectorielles. Cette compétence répressive, en ce qu'elle définit des mesures, n'a pas vocation à faire l'objet d'un exercice concurrent entre le préfet et les collectivités territoriales.

En revanche, pour ce qui concerne l'exécution desdites mesures, l'ARS semble avoir tout intérêt à s'appuyer sur les agents des communes ou des intercommunalités concernées dans la mesure de leurs capacités. Il ne s'agit pas pour les élus locaux d'une charge nouvelle qui leur est imposée, mais d'une possibilité pour l'ARS, seule autorité dont la responsabilité pourra être engagée, de recourir aux services existants.

Par ailleurs, l'amendement **COM-6** étend à tout agent chargé de l'exécution de la mesure les prérogatives d'inspection définies à l'article L. 1421-2 du code de la santé publique.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'amendement **COM-7** supprime du champ réglementaire le régime de la protection de la propriété privée en cas de lutte anti-vectorielle, ce qui avait pour incidence malheureuse de le soustraire à l'empire de la loi du 29 décembre 1892 qui prévoit un cadre suffisamment protecteur des propriétaires. Par ailleurs, il précise le cadre juridique dans lequel le préfet, autorité infraministérielle, peut déroger à la loi dans le cas d'une expérimentation innovante en matière de lutte anti-vectorielle.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## *Article 2*

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'article 2 érige pour la première fois la lutte contre les moustiques comme nuisance en compétence obligatoire, ce qui suffit à caractériser une extension de compétence à la charge des collectivités départementales. Outre le coût certain, et non gagé, d'une telle mesure, elle contraindra l'action des opérateurs publics de démoustication existants qui ne sont pas en mesure de répondre à une demande qui leur sera désormais imposée uniformément par la loi. C'est pourquoi l'amendement **COM-8** supprime l'instauration de cette compétence obligatoire.

**M. Gérard Dériot.** – Il me semble que l'amendement **COM-1** que j'ai présenté sur le même sujet est plus clair et plus concret pour bien séparer les responsabilités en la matière.

**M. Martin Lévrier.** – Ces deux amendements, qui diffèrent dans leur forme, visent bel et bien le même objectif.

**M. René-Paul Savary.** – Je trouve également que l'amendement **COM-1** présenté par Gérard Dériot est plus lisible.

**M. Alain Milon, président.** – Mon cher collègue, vous pourrez présenter cet amendement en séance, si vous l'estimez toujours utile. En effet, bien que nous établissions le texte de la commission, la présente proposition de loi est inscrite à l'espace réservé du groupe La République En Marche.

*L'amendement COM-8 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**

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'article 3 présente un risque de transfert implicite au maire de la compétence préventive de l'ARS, à qui elle est explicitement attribuée par l'article 1<sup>er</sup>. En effet, s'il n'appartient qu'à l'ARS de définir les zones d'intervention de la lutte anti-vectorielle, l'appréciation des propriétés ou parties de propriétés dans lesquelles peuvent se trouver des insectes vecteurs incomberait, si l'on en croit l'article 3, au seul maire pour la confection de l'état des lieux, le chargeant ainsi de toute la phase investigatrice.

À l'obligation de moyens que suppose le simple pouvoir de surveillance et de signalement introduit par votre commission à l'article 1<sup>er</sup> se substituerait une obligation de résultat qu'implique la fourniture de l'état des lieux. C'est pourquoi, en cohérence avec les amendements portés à l'article 1<sup>er</sup>, il est proposé de supprimer cet article 3. Tel est l'objet de l'amendement **COM-9**.

*L'amendement COM-9 est adopté et l'article 3 est supprimé.*

### **Article 4**

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'amendement **COM-3** présenté par Michel Amiel procède à quelques ajustements de l'article 4 qui habilite certains organismes à vocation sanitaire à lutter contre les espèces végétales et animales nuisibles à la santé humaine, particulièrement l'ambrosie. Il s'agit essentiellement de s'inspirer du régime juridique décrit à l'article 1<sup>er</sup> en matière de lutte anti-vectorielle, les deux objectifs ayant sensiblement le même motif. Les prérogatives des agents s'en trouvent donc précisées et rendues plus opérationnelles. Avis favorable.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

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

### **Article 5**

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – Malgré le bien-fondé d'une facilitation de la déclaration obligatoire de certaines pathologies, la réécriture globale de l'article 5 est apparue indispensable compte tenu notamment des principes prévus par la réglementation européenne et par la législation interne en matière de protection des données contenues dans un système d'informations élaboré en réponse à une situation sanitaire urgente. L'amendement **COM-10** procède, comme je l'indiquais dans la présentation de mon rapport, à cette réécriture.

*L'amendement COM-10 est adopté.*

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

#### **Article 6**

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – Sans contester son intention originelle, d'importantes précisions doivent être apportées à l'article 6 qui introduit dans notre droit l'une des mesures de quarantaine identifiées par le Haut Conseil de la santé publique : l'éviction des personnes contacts. L'amendement **COM-11** distingue au sein du code de la santé publique la définition et les droits de la personne contact, avant d'envisager plus spécifiquement l'application d'une mesure d'éviction.

L'amendement précise que la personne contact évincée bénéficie d'un suivi médical adapté. La référence à la saisine d'une juridiction en cas de recours n'a pas été maintenue en raison de sa redondance avec le référé-liberté, déjà prévu par le droit commun dans des conditions similaires. Lui a été substituée l'information sans délai du procureur de la République par le directeur général de l'ARS.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

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

#### **Article 7**

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'amendement **COM-2** présenté par Michel Amiel redéfinit la mesure d'isolement contraint prévue à l'article 7 dans le souci de mieux l'intégrer au sein de l'arsenal des mesures existantes. Avis favorable.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

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

#### **Article 8**

*L'amendement rédactionnel COM-13 est adopté.*

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

#### **Article 9**

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'amendement **COM-12** corrige une erreur de référence et permet la coordination de l'article 9 avec la suppression de l'article 3.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

*L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*L'article 10 est adopté.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Police administrative des maladies vectorielles</b>			
<b>M. LÉVRIER, rapporteur</b>	4	Rôle du maire en matière de signalement	<b>Adopté</b>
<b>M. LÉVRIER, rapporteur</b>	5	Recours aux opérateurs de démoustication	<b>Adopté</b>
<b>M. LÉVRIER, rapporteur</b>	6	Agents d'exécution des mesures de police préventive et répressive définies par l'ARS	<b>Adopté</b>
<b>M. LÉVRIER, rapporteur</b>	7	Périmètre du décret en Conseil d'État	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> <b>Redéfinition des modalités de la lutte contre les moustiques</b>			
<b>M. LÉVRIER, rapporteur</b>	8	Compétence obligatoire du département en matière de lutte contre les moustiques comme nuisance	<b>Adopté</b>
M. DÉRIOT	1	Compétence obligatoire du département en matière de lutte contre les moustiques comme nuisance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 3</b> <b>Compétence préventive du maire en matière de lutte anti-vectorielle</b>			
<b>M. LÉVRIER, rapporteur</b>	9	Suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b> <b>Lutte contre la prolifération d'ambrosie</b>			
M. AMIEL	3	Précision du régime de police administrative préventive	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b> <b>Déclaration obligatoire des pathologies nécessitant une intervention urgente</b>			
<b>M. LÉVRIER, rapporteur</b>	10	Réaffirmation du principe de l'anonymat des données et réécriture	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b> <b>Éviction des personnes contacts</b>			
<b>M. LÉVRIER, rapporteur</b>	11	Précision des droits de la personne évincée et réécriture	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b> <b>Isolement contraint des cas extrêmes</b>			
M. AMIEL	2	Sécurisation constitutionnelle du dispositif et réécriture	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 8</b> <b>Distribution dérogatoire de certains produits de santé</b>			
<b>M. LÉVRIER,</b> <b>rapporteur</b>	13	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 9</b> <b>Dispositions de coordination</b>			
<b>M. LÉVRIER,</b> <b>rapporteur</b>	12	Coordination	<b>Adopté</b>

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

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Monsieur le président, avant d'entamer l'examen de la proposition de loi tendant à assurer l'effectivité du droit au transport, améliorer les droits des usagers et répondre aux besoins essentiels du pays en cas de grève, il me revient de vous proposer un périmètre indicatif pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution.

Je considère que ce périmètre inclut des dispositions relatives à la définition d'un niveau minimal de service devant être assuré par les entreprises de transport terrestre, aérien et maritime, à la prévention des conflits sociaux dans les entreprises de transport terrestre, aérien et maritime, à l'encadrement de l'exercice du droit de grève dans les secteurs des transports terrestres, aériens et maritimes et aux modalités de remboursement des usagers qui n'ont pu utiliser le moyen de transport pour lequel ils avaient acheté un abonnement ou un titre de transport.

En revanche, j'estime que ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé des amendements relatifs à l'encadrement du droit de grève dans tout autre secteur que ceux des transports terrestres, aériens et maritimes, à la régulation économique du secteur des transports, aux règles tarifaires en matière de transports, à la détermination des collectivités compétentes en matière de transports et à l'organisation des entreprises et des établissements publics de transport ou au statut de leurs personnels.

J'en viens à présent à mon rapport sur la proposition de loi.

L'épisode de grève d'une durée sans précédent dont notre pays sort à peine est venu rappeler que l'absence de certains services publics, notamment en matière de transports, peut avoir des conséquences importantes pour l'ensemble de la société. Ces conséquences sont de natures diverses.

La paralysie des transports publics a entraîné des difficultés parfois considérables pour nos concitoyens habitant loin de leur lieu de travail. Ceux qui en ont les moyens ont dû assumer des frais d'hébergement ou de garde d'enfant. Plus largement, c'est la liberté d'aller et venir sur le territoire qui a pu, par moment, être privée d'effectivité. Cette situation s'est

traduite par un regain des transports individuels, à l'heure où la promotion des transports collectifs apparaît comme une réponse essentielle aux enjeux environnementaux.

En outre, la saturation des infrastructures ferroviaires et routières a pu créer des situations de danger d'autant plus grave que la capacité des services de secours à intervenir rapidement était réduite. L'affluence dans les gares d'Île-de-France a d'ailleurs conduit la RATP et la SNCF à fermer, pour raison de sécurité, certaines interconnexions, augmentant par là même les perturbations subies par les usagers.

Une telle situation a par ailleurs eu des conséquences économiques non négligeables pour les commerçants, ainsi que pour un certain nombre d'activités économiques. La priorité ayant été donnée aux rares trains de voyageurs qui circulaient, le fret ferroviaire, que des considérations écologiques poussent à soutenir, a été durement affecté.

Si la situation s'est aujourd'hui nettement améliorée, cette expérience encore bien présente dans nos mémoires doit nous pousser à nous interroger sur les moyens de garantir la continuité du service public et la liberté d'aller et venir et, plus largement, d'assurer la couverture des besoins essentiels de la population.

Le préambule de la Constitution de 1946 prévoit que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le règlementent ». Par cette formule, le constituant a, d'une part, fait de la cessation concertée du travail un droit constitutionnel, mais habilité, d'autre part, le législateur à en définir les limites. C'est ce qu'a régulièrement jugé le Conseil constitutionnel, estimant que le droit de grève pouvait être limité pour assurer un équilibre avec d'autres principes de valeur constitutionnelle, comme la continuité du service public, ou plus largement pour permettre la sauvegarde de l'intérêt général.

C'est ainsi que le législateur a pu prévoir des aménagements du droit de grève visant à assurer la continuité du service public, aménagements qui peuvent concerner tant des agents publics que des salariés de droit privé. Dans le secteur public, il a pu instaurer une obligation de préavis et même priver certaines catégories d'agents du droit de grève.

Dans le secteur des transports publics, la loi de 2007 a prévu un encadrement spécifique. Ainsi, le dépôt d'un préavis de grève doit être précédé du déclenchement d'une procédure d'alarme sociale et les salariés souhaitant se mettre en grève sont tenus de le déclarer à leur employeur au moins 48 heures à l'avance. L'employeur est ainsi en mesure d'adapter son service pour tenir compte des priorités fixées par l'Autorité organisatrice de transports (AOT). De l'avis des entreprises de transport, mais également des organisations syndicales que j'ai auditionnées, ces dispositions ont eu un effet bénéfique, d'une part, en améliorant le dialogue social, d'autre part, en permettant de donner aux usagers une information fiable sur le service assuré.

Pour autant, la loi de 2007 atteint ses limites, lorsqu'un conflit trouve son origine dans des décisions sur lesquelles l'employeur n'a pas de prise. En outre, si elle prévoit la définition de différents niveaux de service en fonction de la perturbation, elle ne permet pas d'assurer un service minimal permettant de couvrir les besoins essentiels de la population en cas de mouvement de grève très suivi.

La proposition de loi déposée par notre collègue Bruno Retailleau et que nous sommes nombreux, de différents groupes, à avoir cosignée s'inscrit dans le prolongement de la loi de 2007, mais cherche à changer la logique qui la guidait. Il ne s'agit plus de partir

du service qui peut être assuré compte tenu du nombre de grévistes, mais bien de partir des besoins essentiels de la population et de prévoir les moyens d'assurer la couverture de ces besoins.

Le texte introduit donc un droit pour les usagers à un service minimum de transport en cas de grève et ne limite le droit de grève que dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir ce droit.

La proposition de loi fixe le niveau minimal de service à un tiers du service normal, concentré aux heures de pointe, ce niveau pouvant être modulé par l'autorité organisatrice de transports. Les entreprises de transport seraient tenues de requérir les personnels nécessaires pour assurer ce service minimal, sous peine d'amende administrative prononcée par l'autorité organisatrice de transports.

Ce dispositif, qui constitue le cœur de la proposition de loi, est prévu par son article 3. Je vous proposerai un amendement tendant, tout en permettant d'atteindre l'objectif poursuivi par les auteurs du texte, à le sécuriser. Il me semble en effet que le niveau minimal d'un tiers du service normal n'est pas une référence nécessaire. En effet, les réalités ne sont pas les mêmes d'un territoire à l'autre, selon qu'il existe ou non des alternatives aux transports publics. Il ne semble pas souhaitable de prévoir une référence unique valable aussi bien pour le métro parisien que pour les TER et les TGV. En outre, lorsque l'offre en transports publics est diversifiée, par exemple en zone urbaine quand il existe à la fois des bus et des métros, il convient d'adopter une approche globale. Par ailleurs, il existe des territoires dans lesquels les besoins essentiels de la population peuvent être couverts grâce à des niveaux de service très variables.

Dès lors, restreindre le droit de grève sans l'adapter aux besoins réels de la population pourrait constituer une atteinte excessive à un droit de valeur constitutionnelle. Une telle proposition encourrait très probablement la censure du Conseil constitutionnel.

Je note d'ailleurs que la règle d'arrondi à l'entier supérieur conduirait en pratique, lorsqu'il n'existe que quelques dessertes par jour, à un niveau nettement supérieur à un tiers.

Enfin, le législateur n'est pas nécessairement le mieux à même de définir de manière générale et absolue le niveau minimal de service qui est nécessaire pour couvrir les besoins essentiels de la population. Je vous proposerai donc de laisser aux autorités organisatrices, c'est-à-dire le plus souvent aux régions ou aux intercommunalités, le soin de définir au cas par cas le niveau minimal de service nécessaire. Cette définition prendrait la forme d'une délibération, susceptible d'être déférée devant le juge administratif.

Par hypothèse, une situation dans laquelle ce niveau minimal ne serait pas assuré constituerait une atteinte aux besoins de la population et autoriserait une limitation du droit de grève. Toutefois, on peut estimer que la population a une capacité d'adaptation, voire de résilience. Je proposerai donc de permettre un délai de carence de trois jours, à l'issue duquel l'autorité organisatrice pourrait enjoindre aux entreprises concernées de requérir les personnels nécessaires. Un salarié qui refuserait de se conformer à l'ordre de son employeur formulé dans ce cadre ferait alors un usage illicite de son droit de grève, comme aujourd'hui le salarié des transports publics qui fait grève sans préavis ou sans en avoir informé son employeur 48 heures à l'avance. Il serait donc passible de sanctions disciplinaires.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition tend par ailleurs à étendre les dispositions de la loi de 2007 aux liaisons maritimes pour la desserte des îles françaises. Je vous proposerai de compléter ces dispositions.

L'article 8 concerne le secteur aérien. Si la loi de 2012 a étendu les dispositions de la loi de 2007 à ce secteur presque complètement libéralisé et régi par le droit européen de la concurrence, le Conseil constitutionnel n'avait validé cette extension qu'au regard des risques pour l'ordre public en cas d'affluence vers les aéroports de passagers dont le vol a été supprimé. Les salariés concourant au transport aérien sont ainsi tenus de se déclarer grévistes à l'avance.

Toutefois, s'il est évident que les transports terrestres sont essentiels à la population, c'est moins clair s'agissant des transports aériens. Je vous proposerai donc de limiter l'application du dispositif aux seules lignes sous obligation de service public. Il me semble par ailleurs souhaitable de renforcer la possibilité pour les compagnies aériennes de réorganiser le service, en utilisant les déclarations individuelles d'intention de faire grève.

Enfin, la proposition de loi prévoit des dispositions relatives au remboursement des usagers qui n'ont pas pu voyager. En effet, les transporteurs proposent bien souvent un échange ou un avoir, alors que les usagers sont, me semble-t-il, en droit d'attendre un remboursement, de préférence sans avoir à en faire la demande. Sous réserve de modifications rédactionnelles, je vous proposerai d'adopter cet article.

Je vous proposerai par ailleurs de compléter cette proposition de loi par des dispositions de nature à lutter contre des abus du droit de grève qui ont été observés et qui pénalisent indûment les usagers.

Dans le secteur public, un mouvement de grève doit être précédé du dépôt d'un préavis par une organisation syndicale représentative. En outre, dans le cas particulier des transports, la procédure d'alarme sociale vise à désamorcer, par la négociation, les conflits avant qu'ils ne débouchent sur une grève, et donc sur des perturbations pénalisantes pour les usagers. Employeurs et organisations syndicales s'accordent pour dire que cette avancée introduite par la loi de 2007 a permis d'améliorer le dialogue social et de réduire la conflictualité. Pourtant, on observe des stratégies visant à contourner cette obligation de négociation, et même l'obligation de préavis. Il n'est ainsi pas rare que des organisations syndicales déposent des préavis très longs, parfois de plusieurs années, ou des préavis illimités sur des sujets très larges, comme les salaires ou les conditions de travail. Ces préavis demeurent en vigueur même si le conflit a cessé, si bien qu'à tout moment des salariés peuvent se mettre en grève, en n'ayant à respecter que le délai de prévenance de 48 heures.

Il s'agit là d'un contournement manifeste de la loi de 2007, qui conduit à miner son efficacité. Cependant, il ne m'apparaît pas souhaitable de limiter la durée des préavis de grève. En effet, on ne peut pas connaître *ex ante* la durée d'un conflit. Je vous proposerai donc un amendement aux termes duquel un préavis de grève peut être déclaré caduc par l'entreprise, dès lors qu'il n'a été suivi par aucun salarié pendant une période de cinq jours. Cet amendement n'entrave pas la liberté des organisations syndicales qui pourront toujours appeler à la grève, dès lors qu'elles l'estimeront nécessaire.

Je vous proposerai également un amendement visant à lutter contre les grèves de très courte durée, dites « de 59 minutes », qui désorganisent fortement le service. On comprend en effet qu'un conducteur de bus ou de tramway qui a décidé de se mettre en



grève pendant une heure au milieu de son service oblige son employeur à le remplacer pour l'intégralité de ce service, sans qu'il soit nécessairement possible de le réaffecter lorsque sa grève prend fin.

À l'initiative du Sénat, la loi du 6 août dernier de transformation de la fonction publique a permis aux collectivités d'imposer à certains agents, notamment à ceux des services publics de transport exploités en régie, de faire grève du début à la fin de leur service. Cette disposition a été validée par le Conseil constitutionnel. Dans la mesure où la gestion des services publics de transport est fréquemment déléguée, il apparaît logique que cette disposition soit étendue aux entreprises chargées d'une délégation de service public.

C'est en plein accord avec l'auteur de la proposition de loi que je soumettrai à votre vote ces amendements visant à en sécuriser les dispositions et à améliorer l'effectivité de la continuité des transports. Sous les réserves que j'ai exposées, je vous inviterai à adopter la proposition de loi, dont, vous l'avez compris, je soutiens pleinement les objectifs.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Cette proposition de loi n'est ni négociable ni amendable : nous la rejetons en bloc. Elle ne vise qu'à restreindre et remettre en cause le droit de grève, droit constitutionnel obtenu par la lutte des travailleurs et des travailleuses de ce pays. C'est une nouvelle attaque contre les salariés du transport et notamment les cheminots, qui sont injustement décriés. Vos arguments pour remettre en cause le droit de grève sont fallacieux : droit au transport, liberté d'aller et venir, liberté d'accès aux services publics, liberté du travail, *etc.* Cette proposition de loi est inacceptable.

Vous donnez aux élus régionaux la responsabilité d'organiser le service minimum. Or les régions ne sont pas toutes gérées de la même façon, ni administrativement ni politiquement. Cela créera donc de grandes disparités sur le territoire et les salariés concernés ne seront pas traités équitablement.

Nous défendrons bec et ongles le droit de grève accordé aux travailleurs et travailleuses de ce pays.

**Mme Frédérique Puissat.** – Je remercie notre rapporteur. Cette proposition de loi est bienvenue. Nous faisons un exercice d'équilibriste : nous défendons le droit de grève, mais aussi l'intérêt général, qui peut être entravé par le droit de grève. Je suis notamment favorable à l'interdiction des grèves de 59 minutes, qui constituent un détournement de la loi.

L'article 6 s'appliquera à tous les types de transport collectif : les petites entreprises de transport seront-elles en capacité de faire face à ces nouvelles obligations ?

**Mme Laurence Rossignol.** – Ce texte a une vertu : alors que le front syndical se fissurait, il a réussi à refaire l'unanimité syndicale contre lui !

Je partage les propos de ma collègue Cathy Apourceau-Poly, tant sur la forme que sur le fond. Ce texte porte atteinte au droit de grève. Paradoxe : ceux-là mêmes qui ont souhaité la fin du statut des cheminots proposent une réquisition qui ne peut concerner que des personnels sous statut... C'est l'inconvénient de vos positions libérales : sans statut, vous ne pourrez plus réquisitionner les cheminots ! On peut ainsi réquisitionner des personnels d'EDF qui sont sous statut, non pas parce que la grève gêne, mais parce qu'elle constituerait un trouble à l'ordre public d'une particulière gravité, par exemple la sécurité d'une centrale nucléaire. Que la grève gêne, c'est dans sa nature et c'est la condition de son efficacité.

Nous nous opposerons à ce texte.

**M. Michel Forissier.** – La virulence de nos collègues me surprend. Pour des raisons écologiques, priorité est désormais donnée aux transports collectifs ; or la contrepartie doit être que ces transports fonctionnent et ne puissent pas être totalement bloqués par quelques personnes !

Contrairement à ce qui est dit, ce texte n'est pas une attaque contre le droit de grève, c'est un aménagement tenant compte des réalités économiques et sociales d'aujourd'hui. Les catégories sociales favorisées trouveront toujours le moyen de se déplacer, mais malheureusement l'ascenseur social fonctionne plutôt à l'envers et il y a de moins en moins de personnes riches...

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – C'est une blague !

**M. Michel Forissier.** – C'est mon sentiment. Et ce sont les classes populaires qui subissent les grèves.

Je souhaite que ce débat continue et s'ouvre avec les syndicats ; il y va de leur crédibilité. Le droit de grève doit être proportionné et le climat social doit être plus apaisé dans nos entreprises, comme c'est le cas dans d'autres pays. En tant que cosignataire de ce texte, je considère qu'il est porteur d'une avancée sociale considérable.

**M. Daniel Chasseing.** – Je tiens à féliciter notre rapporteur. Ce texte constitue un encadrement, et non pas une remise en cause, du droit de grève, qui demeure un droit constitutionnel.

Lorsque les grèves bloquent le pays, les conséquences économiques sont immenses pour les petits commerçants et entreprises – avec, notamment, des licenciements –, particulièrement dans les grandes métropoles. Certaines personnes n'ont pas de voiture, car elles se déplacent exclusivement en transport en commun. Dans de nombreux pays européens, ce minimum de transport existe sans être remis en cause.

Il faut une continuité minimale du service public, car la loi de 2007 a été contournée. Les régions appliqueront la loi, il ne devrait pas y avoir de difficulté.

Je suis favorable au rapport qui vient de nous être présenté.

**M. René-Paul Savary.** – À l'occasion des auditions que je mène actuellement en tant que rapporteur sur les projets de loi relatifs au système universel de retraite, j'ai rencontré les syndicats et j'ai ainsi pu comprendre pourquoi ils en étaient arrivés là : les engagements n'ont pas été tenus ! Lors de la réforme des statuts de la SNCF, il leur avait été promis qu'on ne toucherait pas à la retraite... Et la violence paye : regardez les pompiers ! Le Gouvernement cède sur la prime de feu après deux jours de grève, avec les départements comme payeurs. Il y a un manque de discussion. Là où il y a du dialogue social, il n'y a pas de manifestation : dans le département que j'ai présidé pendant 15 ans, j'ai eu des discussions permanentes avec les responsables syndicaux et je n'ai jamais connu un seul jour de grève.

Les grèves n'ont pas impacté le milieu rural : dans mon secteur, nous n'avons pas de transport public !

Pourquoi prévoir un délai de carence de trois jours avant de déclencher le service minimum ? Un tel délai n'existe pas dans le secteur hospitalier par exemple. Les entreprises de transport doivent avoir préparé des plans d'activité minimale qui se mettent en place dès le premier jour de la grève.

S'agissant du secteur aérien, pourquoi la proposition de loi se limite-t-elle aux lignes sous obligation de service public, qui sont, à ma connaissance, très peu nombreuses ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – On oublie de parler de nos îles d'outre-mer. La Martinique a ainsi été bloquée pendant 15 jours par une grève du transport maritime : les habitants sont pris en otage, soit qu'ils subissent les augmentations de prix, soit qu'ils soient confrontés à des pénuries, soit qu'ils soient mis au chômage, *etc.* J'ai cosigné cette proposition de loi.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Le droit de grève n'est pas remis en cause par la proposition de loi, mais nous l'encadrons, dans le secteur des transports, afin d'assurer les besoins essentiels de la population. En tant qu'élus, nous devons faire attention aux personnes les plus en difficulté. Je connais un monsieur qui prend le train chaque jour à 5 heures du matin pendant 1 h 20 afin de se rendre à son travail en région parisienne et il n'a pas les moyens de se payer un logement sur place : quelle réponse pouvons-nous lui apporter ? Certains employeurs peuvent penser que les personnes empêchées font grève ! Le droit de grève n'est pas absolu et il revient, selon le Conseil constitutionnel, au législateur de rechercher un équilibre. La loi de 2007 proposait d'adapter le service en fonction du nombre de grévistes ; cette proposition de loi part des besoins de la population.

Sur le terrain, les élus régionaux sont d'abord attentifs aux besoins de leurs concitoyens et font moins de politique politicienne que vous semblez le suggérer.

L'obligation de remboursement concerne les services publics, les petites entreprises pourront effectuer des remboursements par voie dématérialisée, comme cela se fait déjà chez les commerçants.

Alors que la loi de 2007 instaurait un minimum de service, notre souhait aujourd'hui est de mettre en place un véritable service minimum. Nous avons reçu les syndicats qui ont accepté de se déplacer pour leur expliquer le nouvel équilibre que nous souhaitons instaurer. La réquisition ne concerne pas que les salariés à statut : en 2010, un préfet a réquisitionné des salariés d'une raffinerie Total. Notre proposition concerne les services publics.

Je remercie Michel Forissier pour son soutien affirmé et je partage ses arguments : certaines personnes peuvent se loger ailleurs, se déplacer en voiture, faire garder leurs enfants pendant une grève ; d'autres pas.

En Allemagne, les syndicats limitent d'eux-mêmes l'exercice de leur droit de grève, pour ne pas porter atteinte aux besoins de la population.

**Mme Laurence Rossignol.** – C'est tellement mieux l'Allemagne !

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – En Italie également, les grévistes adaptent la grève afin de moins gêner la population.

Une douzaine de lignes de transport aérien sont sous obligation de service public. Les autres sont soumises à la concurrence d'autres moyens de transport et relèvent du droit européen de la concurrence. Il me semble qu'il n'est pas nécessaire de prévoir un service minimum pour ces lignes.

J'ai estimé que le délai de carence permettait un équilibre : pendant quelques jours, les usagers des transports peuvent trouver des solutions, et les entreprises de transport peuvent s'organiser et préparer d'éventuelles réquisitions, qu'elles ne feront jamais de gaieté de cœur.

Nous avons conscience que les îles ultra-marines peuvent être fortement touchées par les grèves. C'est pourquoi nous avons travaillé sur les questions du transport aérien et maritime.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Mon amendement **COM-5** étend au secteur du transport maritime des dispositions de la loi de 2007 sur l'exercice du droit de grève.

En effet, les transports maritimes pour la desserte des îles françaises ne sont pas couverts par les dispositions de la loi de 2007. La proposition de loi prévoit l'extension des dispositions relatives à la définition de priorités de dessertes et de plans de transport adaptés. Toutefois, elle ne prévoit pas l'extension des dispositions relatives à l'alarme sociale et à la déclaration individuelle d'intention de faire grève, qui a été codifiée dans une autre partie du code des transports. Or, il ressort des auditions que j'ai menées que ces dispositions visant à améliorer le dialogue social et à renforcer la prévisibilité pour les usagers trouveraient utilement à s'appliquer au secteur maritime.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

*L'amendement de coordination COM-4 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 2*

*L'article 2 est adopté sans modification.*

### *Article 3*

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Mon amendement **COM-6** réécrit l'article 3 qui est le cœur du dispositif de cette proposition de loi.

Plutôt que d'inscrire dans la loi un niveau minimal correspondant à un tiers du service normal, que l'autorité organisatrice pourrait éventuellement moduler, je propose de laisser à l'AOT toute latitude pour définir, compte tenu des réalités de son territoire et des autres moyens de transport existants, le niveau minimal correspondant à la couverture des besoins essentiels de la population. Le cas échéant, le juge administratif pourrait être saisi pour contrôler la proportionnalité de la délibération de l'AOT. Un délai de carence de trois jours, à l'issue duquel l'AOT enjoindrait aux entreprises concernées de requérir

les salariés nécessaires, est prévu. Il s'agit d'un encadrement du droit de grève conforme à la jurisprudence constitutionnelle. Un salarié requis qui refuserait de reprendre le travail serait passible de sanctions disciplinaires, car il ferait alors un usage illicite de son droit de grève.

*L'amendement COM-6 est adopté ; les amendements COM-1, COM-2 et COM-3 deviennent sans objet.*

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

#### **Article 4**

*L'amendement de suppression COM-7 est adopté.*

*L'article 4 est supprimé.*

#### **Article 5**

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – L'article 5 prévoit une obligation pour l'entreprise de transport de tenir l'AOT informée de l'avancée des négociations qui doivent se tenir pendant la durée d'un préavis de grève. Cela me paraît pertinent, mais il convient alors de prévoir la même obligation à propos des négociations qui doivent se tenir en amont, dans le cadre du dispositif d'alarme sociale. Tel est l'objet de mon amendement COM-8, qui prévoit également que l'entreprise de transport informe l'AOT des éventuelles difficultés qu'elle anticipe dans la mise en œuvre de son plan de transport adapté, ce qui doit permettre d'assurer les dessertes prioritaires définies par l'AOT.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

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

#### **Article 6**

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – L'article 6 prévoit que l'entreprise de transport est présumée responsable de la perturbation si elle n'a pas fait usage des prérogatives de réquisition qui lui étaient conférées par l'article 3. Mon amendement COM-9 opère une mesure de coordination avec la rédaction que nous avons adoptée, qui prévoit que c'est sur injonction de l'AOT que l'entreprise pourra requérir ses salariés.

Ce même article 6 est également relatif aux modalités de remboursement des usagers ; l'amendement vise à en simplifier la rédaction tout en conservant les principes.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

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

#### **Article 7**

*L'amendement de coordination COM-10 est adopté.*

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

**Article 8**

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – L'article 8 adapte au transport aérien les dispositions introduites par la proposition de loi, y compris la possibilité de requérir les salariés nécessaires pour assurer le service minimum. Le secteur du transport aérien étant encadré par le droit européen de la concurrence, mon amendement **COM-11** vise à limiter ces dispositions aux seules lignes sous obligation de service public. Le ministre chargé de l'aviation civile sera tenu de prévoir, d'une part, les obligations de service normal et, d'autre part, le service minimal garanti pour couvrir les besoins essentiels de la population. Lorsque ce niveau minimal n'aura pas été assuré pendant trois jours en raison d'un mouvement de grève, les personnels nécessaires pourront être requis.

Par ailleurs, cet amendement permet aux compagnies aériennes d'utiliser les informations contenues dans les déclarations individuelles d'intention de faire grève pour réorganiser le service avant une grève.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

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

**Articles additionnels après l'article 8**

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – L'amendement **COM-12** vise à considérer que le préavis est caduc lorsqu'il n'a pas été suivi pendant cinq jours.

*L'amendement COM-12 est adopté et devient article additionnel.*

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – L'amendement **COM-13** est relatif aux grèves de courte durée. Il prévoit que l'entreprise puisse imposer aux salariés désirant se mettre en grève de le faire du début à la fin de leur journée de travail, dans les cas où l'exercice du droit de grève entraîne un risque de désordre manifeste dans l'exécution du service.

*L'amendement COM-13 est adopté et devient article additionnel.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**TABLEAU DES SORTS**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Application du service garanti à la desserte des îles</b>			
<b>Mme GRUNY, rapporteur</b>	5	Extension au secteur du transport maritime des dispositions de la loi de 2007 sur l'exercice du droit de grève	<b>Adopté</b>
<b>Mme GRUNY, rapporteur</b>	4	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 3</b> <b>Garantie de la continuité du service public en cas de grève</b>			
<b>Mme GRUNY, rapporteur</b>	6	Rédaction globale	<b>Adopté</b>
M. MASSON	1	Augmentation du service minimum garanti dans les transports en cas de grève à 50 % du service normal	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	2	Suppression de la priorité donnée aux périodes de pointe pour la garantie du service minimum	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MASSON	3	Suppression de la priorité donnée aux périodes de pointe pour la garantie du service minimum	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 4</b> <b>Prise en compte de l'obligation de service minimal garanti dans l'élaboration des plans de transport adaptés</b>			
<b>Mme GRUNY, rapporteur</b>	7	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b> <b>Information de l'autorité organisatrice de transports</b>			
<b>Mme GRUNY, rapporteur</b>	8	Information par l'entreprise de l'avancée des négociations dans le cadre de la procédure d'alarme sociale	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b> <b>Modalités de dédommagement des usagers</b>			
<b>Mme GRUNY, rapporteur</b>	9	Précisions relatives aux modalités de remboursement des usagers	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b> <b>Consultation des comités de suivi des dessertes</b>			
<b>Mme GRUNY, rapporteur</b>	10	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 8</b> <b>Garantie de la continuité du service de transport aérien en cas de grève</b>			
<b>Mme GRUNY, rapporteur</b>	11	Restriction du service minimum aux lignes aériennes sous obligation de service public	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 8</b>			
<b>Mme GRUNY, rapporteur</b>	12	Caducité des préavis de grève en l'absence de grévistes	<b>Adopté</b>
<b>Mme GRUNY, rapporteur</b>	13	Possibilité pour les entreprises d'imposer à leurs salariés de faire grève du début à la fin de leur service	<b>Adopté</b>

*La réunion est close à 11 h 05.*





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

**Mercredi 10 juillet 2019**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

### **Table ronde sur les enjeux de la mise en application de la loi « Nouveau pacte ferroviaire »**

**M. Hervé Maurey, président.** – Notre table ronde est consacrée à l'application de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018. Cette loi présentait trois objectifs : poser les conditions d'une ouverture à la concurrence réussie, préserver les dessertes – notamment TGV – utiles à l'aménagement du territoire et renforcer les garanties offertes aux salariés.

Pour rappel, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs débutera dès décembre 2019 pour les services conventionnés et à partir de décembre 2020 pour les services non conventionnés.

La loi qui a été adoptée prévoyait de nombreuses mesures d'application. À la date de notre bilan d'application des lois, au 31 mars 2019, neuf décrets avaient été publiés (soit un taux d'application de près de 63 %) ainsi que deux ordonnances. Depuis, de nouvelles mesures ont été publiées, notamment l'ordonnance relative au groupe SNCF, publiée le 3 juin dernier, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir.

Nous cherchons aujourd'hui à savoir si ces mesures ont été prises conformément à l'intention du législateur et, plus globalement, dans quelles conditions est en train de se préparer l'ouverture à la concurrence. Pour répondre à ces questions, nous avons le plaisir d'accueillir plusieurs invités : MM. Marc Papinutti, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), Frédéric Saint-Geours, président du conseil de surveillance de SNCF – l'EPIC de tête –, Claude Steinmetz, président de l'Association française du rail (AFRA), l'association qui regroupe les nouveaux entrants du secteur et Philippe Tabarot, vice-président délégué aux transports, à l'intermodalité et aux déplacements de la région Sud.

D'ores et déjà, quatre grands thèmes – qui sont d'ailleurs intrinsèquement liés – donnent lieu à débat.

Le sujet qui est au cœur de cette loi est celui de l'ouverture à la concurrence. Si plusieurs régions ont fait savoir qu'elles souhaitaient ouvrir leurs lignes à la concurrence, comme la région Sud ou encore la région Hauts-de-France, cette dernière a toutefois estimé que SNCF Mobilités ne lui avait pas transmis les informations nécessaires à l'ouverture à la concurrence. Il y a là un vrai enjeu, qu'il est nécessaire de clarifier aujourd'hui et sur lequel nous souhaitons vous entendre, les uns et les autres. Monsieur Tabarot, la région Sud a annoncé en février dernier le lancement d'une procédure en vue de futurs appels d'offres, vous pourrez nous donner votre éclairage sur ce sujet.

L'un des aspects centraux de cette ouverture à la concurrence est celui de la transmission de données. Or, dans son avis du 13 juin dernier, l'Arafer a considéré que le projet de décret « données » concernant l'ouverture à la concurrence des services conventionnés compromettrait gravement l'objectif de la loi. M. Papinutti nous donnera un éclairage sur ce projet de décret, et nous indiquera s'il a été modifié pour prendre en compte les points de vigilance soulignés par l'Arafer.

Enfin, l'Arafer a adopté récemment ses lignes directrices pour l'ouverture à la concurrence des services non conventionnés, que le président Bernard Roman pourra nous présenter.

De cette ouverture à la concurrence découle un second enjeu, qui est celui de la gouvernance de SNCF, et notamment de l'indépendance de SNCF Réseau. Ce point était au cœur de la commission mixte paritaire de l'époque. L'Arafer a récemment relevé que l'ordonnance du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF risquait de porter atteinte à l'égalité d'accès au réseau entre les différents opérateurs. Monsieur Roman, vous pourrez certainement revenir sur ce sujet. Vous avez clairement identifié que la présence au Conseil d'administration de SNCF Réseau d'une majorité de membres nommés par la société nationale SNCF est de nature à faire obstacle à la bonne concurrence entre les opérateurs.

Le troisième sujet est la question du devenir des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire des voyageurs. Ce point a constitué un enjeu central lors de l'examen de la loi. L'article 16 de la loi prévoyait qu'un accord de branche, ou à défaut, un décret en Conseil d'État, déterminerait les modalités d'élaboration de la liste des salariés à transférer. Ce décret a été publié la semaine dernière. Monsieur Papinutti, nous souhaiterions que vous puissiez nous en préciser le contenu.

Enfin, le dernier enjeu, et pas des moindres, est celui de l'aménagement du territoire. Nous avons veillé, au Sénat, à ce que l'ouverture à la concurrence du transfert ferroviaire ne se traduise pas par un abandon des lignes d'intérêt local au profit des grandes lignes. Des dispositions ont récemment été insérées au Sénat, dans le cadre de la LOM, sur la possibilité de transférer la gestion de certaines lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional aux collectivités concernées. Nous souhaiterions que l'AFRA et la SNCF nous fassent part de leurs réflexions sur ce sujet.

Voilà donc la liste – non exhaustive – des points sur lesquels nous souhaiterions avoir un éclairage.

**M. Claude Steinmetz, président de l'Association française du rail (AFRA).** – L'Association française du rail regroupe des entreprises ferroviaires de voyageurs et de fret. L'association regroupe entre autres la DB, Transdev ou Trenitalia, pour citer quelques entreprises ferroviaires de voyageurs.

Nous nous sommes félicités de la publication de la loi, qui prévoit de nombreuses mesures d'application, par décret ou par ordonnance. Deux textes importants restent toutefois en cours de négociation ou en attente de publication. Le premier est le décret données, qui nous semble particulièrement important, ainsi que la convention collective de branche, qui doit être adoptée par accord de branche. Cependant, en cas d'échec, le gouvernement est habilité à établir une convention collective.

Parmi les inquiétudes sur les suites de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, nous avons constaté l'existence de barrières à l'entrée du marché. Nous soulignons d'abord une iniquité concurrentielle dans le calcul de la masse salariale. En tant qu'entreprises ferroviaires nouvelles entrantes, nous demandons une équité de traitement entre la SNCF et nous, ni plus ni moins. Nous ne cherchons pas à pratiquer le *dumping* social ou à réduire les droits des cheminots, qui sont de grande valeur et ont été bien formés. Il faut gérer leur transfert, en évitant toute distorsion. Or il en existe une dans le décret du 26 décembre 2018 relatif aux transferts des contrats de travail des salariés en cas de changement d'attributaire: à notre sens, les candidats qui répondent aux appels d'offres devraient appliquer les mêmes règles, mais ce n'est aujourd'hui pas le cas en matière de calcul de la masse salariale. Le candidat sortant ne retient en effet pas les éléments variables, alors que les nouveaux entrants seront tenus de prendre en compte les éléments variables de la rémunération fixe des salariés transférés. Nous continuerons sur ce point à marquer la différence qui existe entre la SNCF, opérateur historique, et les nouveaux entrants. Nous serons amenés à subir une distorsion en la matière, car la masse salariale des nouveaux entrants sera mécaniquement supérieure à celle de l'opérateur historique.

Un second point de vigilance concerne les listes de données à communiquer aux nouveaux entrants concernant le matériel et la maintenance. Le projet de décret relatif aux informations portant sur les contrats de service public de transport de voyageurs détaille à l'annexe 1 de l'article 2 la liste des informations que l'opérateur sortant doit remettre à l'autorité organisatrice. De même, l'article 7 précise l'information devant être transmise par l'autorité organisatrice aux opérateurs économiques dans le cadre d'un appel d'offres. Nous constatons qu'il manque le plan de maintenance actualisé. De nombreuses discussions ont été menées avec la SNCF depuis deux ans et nous ne pouvons que regretter qu'aucun accord n'ait été atteint. Il nous semble nécessaire, pour des raisons de sécurité que les nouveaux entrants bénéficient d'un plan de maintenance actualisé. Il est difficile de partir d'un plan de maintenance constructeur, sachant que le matériel a plusieurs années. Je suis persuadé que nous parviendrons à une solution, d'autant qu'au niveau européen, les textes sont relativement clairs. Ainsi, le règlement d'exécution de la Commission européenne du 16 mai 2019 dispose qu'en cas de changement d'entité chargée de l'entretien, le détenteur informe immédiatement l'entité d'enregistrement, de la décision de la Commission et demande la mise à jour des véhicules. La précédente entité chargée de l'entretien doit alors remettre sans délai de la documentation d'entretien au détenteur. Pour nous, les textes sont donc clairs.

Enfin, il est important qu'il y ait une vraie indépendance du gestionnaire d'infrastructure. Celle-ci nous semble toutefois menacée. L'Arafer a pointé du doigt le manque de garanties permettant d'encadrer cette indépendance et nous sommes tout à fait en phase avec cette analyse. Il nous semble nécessaire que SNCF Réseau compte des membres indépendants dans son conseil d'administration, d'autant plus qu'un certain nombre de dirigeants de SNCF Réseau sont issus de SNCF Mobilités et que les gestions de carrière se font aujourd'hui entre les deux entités, ce qui peut nous sembler dérangent à terme. Il faut donc au moins qu'il y ait une vraie séparation au niveau du conseil d'administration. Elle nous semble aujourd'hui faire défaut.

**M. Frédéric Saint-Geours, président du Conseil de surveillance de la SNCF.** – S'agissant de l'ouverture à la concurrence, les textes fixent un cadre clair, sécurisé et équitable. Un calendrier a été fixé. Les conditions de transfert en cas de changement d'attribution du contrat de service public ont été fixées. Les biens nécessaires à la continuité de l'activité ferroviaire sont précisés et l'Arafer est responsable du test d'équilibre économique, lorsqu'il s'agit de nouveaux services en *open access*.

Il reste effectivement deux textes importants à finaliser, sur les missions en gare et sur les modalités de transmission des données aux autorités organisatrices, pour préparer la mise en concurrence.

Pour la SNCF, les enjeux sont parfaitement clairs. Il nous faut améliorer la satisfaction de nos clients, pour les fidéliser et en faire venir de nouveaux, ainsi qu'augmenter la satisfaction des autorités organisatrices vis-à-vis de la qualité de nos services et de nos coûts. Notre objectif est donc d'améliorer nos services et de maîtriser nos coûts.

S'agissant de l'ouverture à la concurrence, certains points importants ont déjà montré que nos efforts portent leurs fruits. Nous avons signé des conventions avec l'ensemble des régions, sur des durées moyennes de six ans, ce qui montre que les autorités organisatrices sont confiantes dans notre capacité à être un interlocuteur valable dans l'attente de l'ouverture de la concurrence.

De surcroît, nos coûts sont aujourd'hui orientés à la baisse.

Enfin, nous connaissons une augmentation nette de la régularité de nos trains, notamment en ce début d'année sur les TER (94 % de régularité en mai). Pour toutes ces raisons, le nombre de passagers TER a crû de 6 %, alors que leur nombre avait baissé de 2012 à 2016.

De plus, nous avons fixé comme objectif avec les autorités organisatrices d'augmenter de 200 000 personnes par jour d'ici à 2025 le nombre de personnes utilisant les TER. Nous comptons aussi nous battre pour gagner les appels d'offres pour les 12 % de l'offre TER qui pourraient être soumis à concurrence, pour les durées des conventions évoquées.

Certains points ne sont pas encore tranchés. Il faudra que les décideurs prennent leurs responsabilités sur les textes réglementaires. Sur certains points qui viennent d'être évoqués, la position de SNCF est tout à fait défendable. Concernant les plans de maintenance actualisés, il s'agit de transmettre aux repreneurs du contrat les plans ayant permis d'obtenir les certificats de sécurité des matériels roulants, ce qui correspond à l'esprit et à la lettre des textes.

S'agissant de la distorsion concernant la masse salariale dans le cas de transferts, ce point ne me semble pas constituer un sujet important. De toute façon, les coûts pour un opérateur sont complets et incluent aussi les éléments variables. L'idée d'accepter dès le départ de perdre de l'argent dans un appel d'offres me semble donc incohérente vis-à-vis de la façon dont les affaires seront gérées à l'avenir à la SNCF.

Quant à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructures, je ne suis pas d'accord avec l'idée selon laquelle elle serait menacée par le projet d'ordonnance et les projets de décrets statutaires. En effet, c'est l'Arafer qui rend des avis et procède à des vérifications s'agissant des révocations des dirigeants. Il existe un dispositif pour éviter les situations d'incompatibilité de postes. S'agissant des fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure, toutes les garanties dans la procédure du conseil d'administration de SNCF Réseau sont acquises. Dès lors, je ne vois pas en quoi l'indépendance du gestionnaire de réseau est en cause, sachant qu'il est précisé que les recettes sont affectées à leur objet et qu'il ne peut pas y avoir de transfert entre certaines recettes et certaines dépenses au sein du

gestionnaire d'infrastructures. Enfin, on exige qu'il y ait un code de bonne conduite qui permette d'écarter tout danger possible.

Je souhaite évoquer ensuite le sujet de la gouvernance. L'ordonnance du 3 juin 2019 et les projets de décrets statutaires nous ont permis de lancer la consultation des instances représentatives du personnel le 6 juin au sein de la SNCF. Il s'agit d'une étape indispensable pour aboutir, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, sur la possible transformation des établissements publics en sociétés anonymes. Ce dispositif est en place et nous permet de respecter les calendriers.

Je confirme, au vu des textes, que le groupe est unifié, intégré et agile. Il est unifié, car c'est la société mère qui pilote et anime la stratégie du groupe et mène différentes politiques pour l'ensemble du groupe. L'indépendance du gestionnaire d'infrastructure est assurée sur les fonctions essentielles. Enfin, l'intégration est assurée par des procédures de vote au sein du conseil d'administration de SNCF Réseau, qui, sur les éléments qui ne concernent pas les fonctions essentielles, permettent l'intégration du groupe avec sa société mère. Enfin, les parties prenantes sont associées dans deux comités, l'un auprès de la société mère et l'autre auprès de la société SNCF Réseau. Le Sénat y sera représenté, ce qui permet d'assurer le bon fonctionnement de la gouvernance.

Il reste deux actions importantes à mener : signer un contrat entre l'État et SNCF Réseau, et un contrat entre l'État et Gares & Connexions. Un calendrier a été établi et nous mène au premier trimestre 2020, ou du moins au début de l'année 2020.

**M. Philippe Tabarot, vice-président de la commission transports de Régions de France.** – J'interviens à deux titres, en tant que vice-président de la commission transports de Régions de France, et je représente également la région Sud, qui est à la pointe en matière de concurrence.

Le Gouvernement a engagé dans le champ des transports et de la mobilité des réformes structurantes, qui ont vocation à transformer en profondeur notre politique dans ce domaine. Il s'agit d'offrir enfin à nos concitoyens, sur l'ensemble du territoire, des solutions de déplacement qui soient à la hauteur de leurs attentes, et d'inventer les mobilités du XIX<sup>ème</sup> siècle, plus propres, plus durables, plus partagées.

L'adoption du nouveau pacte ferroviaire, en juin dernier, en est le premier exemple, avec un objectif central : permettre plus d'offre avec un meilleur service au bénéfice des usagers. L'année 2019 marque la poursuite de cette ambition avec le projet de loi d'orientation des mobilités.

La loi de 2018 porte des ambitions concrètes. Objectivement, nous sommes favorables à l'ambition du Gouvernement de porter haut la question des mobilités. Le Gouvernement a de surcroît l'ambition de faire de la question des mobilités un progrès économique et social pour les usagers, l'ambition de pousser la SNCF à opérer sa propre révolution, l'ambition enfin de ne plus diaboliser la concurrence et de ne plus l'opposer au sacro-saint monopole ferroviaire.

Mais dans ce cadre ambitieux, que nous saluons volontiers, il convient d'être objectif. Trouvons-nous tout dans la boîte à outils de la loi sur le pacte ferroviaire ? Il y a encore des blancs, voire des absences que vous devez nous aider à remplir. Je pense que l'échange de ce matin pourra permettre de faire avancer un certain nombre de points.

À l'instar de l'audition de Régions de France par l'Assemblée nationale dans le rapport d'évaluation parlementaire sur cette loi, il me revient ici de délivrer quelques messages qui nous semblent clés, uniquement guidés par la protection de l'Autorité régionale de transport ou des autorités régionales de transport que nous sommes, et par conséquent des usagers.

Des interrogations demeurent sur les conséquences des ordonnances relatives à la gouvernance de la SNCF, au regard des équilibres économiques futurs du gestionnaire d'infrastructures. Une première ordonnance a été adoptée en l'état, malgré les remarques des régions et de l'Arafer, pour définir ce que constitue une tarification de l'infrastructure soutenable. Ce débat est récurrent de la part des régions, qui voient leurs trajectoires de tarification des péages augmenter très régulièrement. Cela devient difficilement soutenable pour nous.

Les régions attendent en complément du processus législatif de réels engagements de l'État pour une révision du futur contrat de performance entre l'État et la SNCF Réseau. Nous devons avoir de la visibilité financière. C'est un préalable indispensable de sincérité pour nos finances. De plus, aucune relation réellement contractuelle et responsabilisante avec SNCF Réseau n'est ancrée. SNCF Réseau doit être capable de fournir des projections à dix ans sur les axes ferroviaires, comme dans le cadre des contrats avec Mobilités. Il est exact que toutes les régions ont à nouveau signé des contrats avec SNCF Mobilités, mais à durée beaucoup plus réduite que les précédents contrats.

Les usagers ou les habitants se dressent très souvent, quelques fois à tort, contre les régions sur les engagements de travaux liés à l'infrastructure. L'aléa ne peut plus être une variable constante d'une politique de maîtrise des infrastructures.

J'enchaînerai sur ce thème avec la question des lignes fines de desserte du territoire. C'est un débat transversal dans nos régions, qui frappe l'actualité de nos médias, chaque jour. Au-delà de l'attendu rapport Philizot, dont je ne cache pas que nous aimerions connaître les détails, nous souhaiterions avoir un appui méthodologique sur l'avenir des petites lignes. Les élus de terrain sont un peu perdus sur ces questions. L'État et SNCF Réseau semblent être sans argent. Les régions sont volontaires mais n'ont pas de visibilité, et la SNCF fait quant à elle face à un changement stratégique.

Nous souhaiterions en outre que la loi puisse offrir une palette de solutions aux régions volontaires sur un transfert de gestion, permettant des degrés d'implication divers des régions dans la gestion de l'infrastructure, surtout sans donner l'impression que l'État ou que SNCF Réseau se débarrasse du problème. Il faut pouvoir sauver ces lignes, ou au moins une partie d'entre elles, même si elles détiennent l'appellation de petites lignes.

Enfin, le troisième point de mon exposé porte sur la concurrence. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si j'ai été choisi pour porter la voix des régions sur ce sujet. Les relations conventionnelles entre les régions et SNCF Mobilités ont progressé, par le biais de la loi. Des principes forts ont été ancrés : une ouverture progressive et la liberté laissée aux régions de décider elles-mêmes de leur calendrier, une ouverture à la concurrence qui est équitable grâce à un accès garanti aux données de l'opérateur, à la fois pour la préparation des appels d'offres et tout au long de la vie du contrat.

Plusieurs régions se sont d'ores et déjà engagées dans une ouverture à la concurrence, la plus avancée étant notre région. Grand-Est a prénotifié à la fin du mois de

mars pour un volume d'approximativement 3 millions de trains-kilomètre. Cette région souhaite inclure dans son appel d'offres une ligne qui combinerait infrastructures et exploitation, entre Nancy et Vittel, actuellement suspendue. L'ouverture à la concurrence serait un moyen de rouvrir cette ligne. La vision de votre loi serait quelque peu différente, mais son application semble intéressante.

Je tiens ensuite à citer la région Pays-de-la-Loire, qui inclut un ticket détachable dans sa convention. Néanmoins, elle envisage plutôt à ce stade de lancer au préalable un appel à manifestation d'intérêt, comme nous avons eu l'occasion de le faire en région Sud.

La région Auvergne-Rhône-Alpes a également inclus ce ticket détachable. La plupart des conventions renouvelées l'ont été avec ce ticket détachable, qui comprend deux lignes pour la région Auvergne-Rhône-Alpes.

La région Nouvelle-Aquitaine a certes signé une nouvelle convention avec SNCF TER fin avril. Mais selon le protocole d'accord, cette convention comportera cinq lots, dont deux qui pourront être ouverts à la concurrence d'ici la fin de la convention.

La Normandie est de son côté en phase de renégociation avec TER pour sa nouvelle convention, tandis que Bourgogne - Franche-Comté a inclus dans le protocole de sa convention la possibilité d'anticiper l'ouverture à la concurrence, après concertation avec les syndicats et les associations d'usagers.

Enfin, Occitanie et Bretagne ne souhaitent pas ouvrir dans l'immédiat à la concurrence, avec un positionnement assez clair, tandis qu'une option court jusqu'à la fin de l'année 2022 en Centre - Val-de-Loire. La région se prononcera au moment de sa renégociation.

Pour sa part, la région Sud a été la première à se lancer, notamment parce que nous avons le plus mauvais réseau de France. Les résultats de la SNCF étaient assez catastrophiques, avec notamment une année 2016 annus horribilis, très compliquée pour les usagers. Nous avons pris le risque d'être les premiers mais nous avons estimé que cela motiverait probablement les opérateurs à s'intéresser à notre réseau, tout en challengeant la SNCF. C'est la raison pour laquelle nous avons lancé un appel à manifestation d'intérêt. Une dizaine d'opérateurs sont venus nous rencontrer. Nous avons échangé avec eux sur notre réseau, puis nous avons décidé de lancer la prénotification – qui est la première étape prévue par la loi – en février dernier, pour pouvoir lancer l'appel d'offres en février prochain. Les deux lots proposés représentent 6 millions de kilomètres-train et plus de la moitié des usagers, sur l'ensemble du réseau (60 000 usagers au quotidien). Comme vous l'imaginez, nous avons véritablement besoin que cette loi monte en puissance et nous permette d'améliorer la qualité du service auprès de nos usagers.

Il existe des inquiétudes vis-à-vis de certains décrets, notamment le décret du 26 décembre 2018 relatif au transfert des contrats de travail des salariés. Deux décrets importants étaient en outre prévus pour avril et sont toujours en attente. Le premier est le décret sur les données à communiquer par la SNCF. Sur ce point, nous sommes en phase avec l'avis rendu par l'Arafer. Le second est le décret fixant les informations communiquées aux candidats à la passation d'un contrat de service public.

Enfin deux autres décrets qui étaient prévus pour juin sont également en attente : le décret sur la liste minimale des informations nécessaires à l'exploitation du matériel

roulant, qui constitue une grande préoccupation, ainsi que le décret fixant les critères de détermination du volume majoritaire dans le cadre du transfert des ateliers de maintenance.

Les régions ont toujours insisté sur la nécessité de disposer d'un cadre transparent, pour pouvoir progresser.

En conclusion, le nouveau pacte visant à moderniser notre système ferroviaire est une bonne chose mais il demeure plusieurs dangers. Nous sentons déjà les effets positifs de cette loi : depuis son adoption, nos relations avec la SNCF se sont transformées.

Je terminerai par une dernière petite inquiétude : l'ouverture à la concurrence nous pose aussi quelques difficultés avec SNCF Réseau, en ce qui concerne l'ouverture des sillons. Nous restons certes particulièrement favorables à cette loi, mais il faut faire preuve d'une extrême vigilance dans les grandes agglomérations sur la capacité ferroviaire de nos infrastructures, pour permettre de faire coexister les TER du quotidien avec les autres trains, notamment les trains à grande vitesse ou les trains d'équilibre du territoire, avec des demandes de sillons de Thello, de FlixBus ou de la Renfe. Malheureusement, la posture de SNCF Réseau est assez ferme. SNCF Réseau refuse en effet de jouer son rôle de garant de la robustesse du catalogue ferroviaire.

**M. Hervé Maurey, président.** – Après avoir entendu les acteurs au quotidien de la mise en œuvre de la réforme, donnons maintenant la parole au régulateur. Je tiens à souligner une fois de plus le rôle utile et la pertinence des avis de l'Arafer, dans lesquels nous nous retrouvons généralement largement.

**M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer).** – Un an et quelques jours après le vote de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, je tâcherai de ne pas limiter mon propos à des remarques négatives. Je tiens aussi à formuler des commentaires positifs.

Il y a un an, personne ne pouvait imaginer que ce nouveau pacte serait voté et que la question, pourtant centrale, de la dette, serait réglée. De même, personne n'aurait pensé que le quatrième paquet serait transposé si rapidement. C'est donc un élément de satisfaction. Pour y parvenir, le Gouvernement a choisi de délibérer avec une loi d'habilitation par ordonnance, ce qui présente des éléments positifs, notamment la rapidité et la concrétisation. Cela a en outre permis d'inscrire certains points essentiels dans le texte d'habilitation. Néanmoins, le Parlement voit lui échapper plusieurs débats pourtant essentiels. C'est ce point qui génère les échanges de ce jour.

L'Arafer a été créée il y a dix ans pour accompagner l'accès à la concurrence et garantir l'accès de tous les opérateurs aux infrastructures essentielles dans des conditions transparentes et non discriminatoires. Le rôle du régulateur est donc de s'exprimer sur tous les textes qui concernent ses missions et dont il est saisi. Depuis un an, nous avons été saisis des quatre ordonnances prévues par la loi, dont deux étaient prévues à six mois après le vote de la loi et les deux autres plus tardivement. L'une de ces deux ordonnances portait sur des domaines techniques (les systèmes d'interopérabilité et de sécurité), dont il ne sera sans doute pas question ce jour. Enfin, la dernière, qui a déjà été évoquée, porte sur la gouvernance.

En parallèle, l'Arafer poursuit d'autres chantiers, qui sont ordinaires pour l'autorité mais qui sont en lien avec l'ouverture du marché, comme la tarification, les péages, l'accès au réseau ou les installations de services. Pour rappel, toutes les installations de



services sont aujourd'hui gérées par SNCF Mobilités, qui est l'entreprise ferroviaire en place. Tous les nouveaux entrants devront au moins pendant quelque temps faire appel à ces installations de services, pour pouvoir entretenir leur matériel. Comme l'a rappelé le président Maurey, le niveau d'exigence est élevé. Les services librement organisés (SLO) seront signés en décembre 2020. S'agissant ensuite des TER, le choix a été laissé aux régions entre 2019 et 2023, ou d'attribuer directement ou d'ouvrir à la concurrence. L'essentiel des décisions a été pris. À compter de 2023, une obligation de mise en concurrence s'appliquera pour les TER.

Quelle est la méthode utilisée par l'Arafer ? L'Arafer n'est ni pour ni contre la concurrence. Elle est là pour l'accompagner. La concurrence a été décidée au niveau européen et transposée dans le droit français. Nous sommes là pour veiller à ce que cette concurrence soit équitable, *via* un dialogue avec tous ceux qui sont concernés, de l'État, l'exécutif à l'ensemble des opérateurs, en passant naturellement par l'opérateur et le gestionnaire d'infrastructures. Il y a donc d'abord un dialogue, et ensuite la décision, la régulation, voire la sanction, puisque le législateur nous a donné un rôle de sanction, qui peut aller de la mise en demeure au règlement de différend jusqu'à la sanction financière, à laquelle nous n'avons jamais eu recours depuis la création de l'Arafer.

Un an après la promulgation de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, tout est-il enfin prêt pour l'ouverture à la concurrence ? Des jalons ont été posés, mais il reste beaucoup à faire.

Si cette réforme ferroviaire était indispensable et incontournable, il existe encore aujourd'hui des obstacles importants et de nombreux défis pour que cette ouverture soit effective et que le système de transport ferroviaire en recueille tous les bénéfices. Partout en Europe où l'ouverture du marché a été réalisée, cette ouverture a conduit à une montée en puissance du transport ferroviaire, en nombre de kilomètres-passagers, en nombre de personnes qui ont utilisé le train. Dans notre pays, sur mille milliards de kilomètres effectués en transport tous les ans par les citoyens, 10 % passent par le train. Ce taux est en augmentation, même s'il serait satisfaisant de se fixer un objectif supérieur de 14 ou 15 %. Nous pensons en effet que l'ouverture à la concurrence peut constituer un levier, tant en qualité de service, en quantité qu'en développement du ferroviaire, notamment au regard de la situation de nos voisins européens.

Il n'y a pas de confrontation entre les acteurs présents, ni entre la SNCF, la DGITM, les opérateurs alternatifs ou l'Arafer. La volonté de mettre en œuvre ce que le législateur européen ou français a voulu doit être partagée. Il existe néanmoins différentes approches sur un certain nombre de questions.

Nous travaillons au niveau européen. J'ai rencontré récemment, à deux reprises, le régulateur allemand puisque c'est le modèle qui a servi de base au système vertical qui a été décidé – à la surprise générale – par le gouvernement, de l'opérateur historique jusqu'au gestionnaire d'infrastructures. Or le régulateur allemand m'a annoncé que quarante contentieux étaient en cours en Allemagne, l'un d'eux ayant été déposé par des filiales de la SNCF, notamment sur le manque d'indépendance du gestionnaire d'infrastructures. Dès lors, tout ce qui peut être anticipé aujourd'hui évitera pour l'avenir un certain nombre de contentieux. C'est ce à quoi nous nous attachons, en nous fondant sur le droit européen et sur la lecture que nous faisons du droit français et notamment la réécriture faite par les assemblées du code des transports.

Quel bilan peut-on dresser rapidement ? Le principe essentiel est l'intégration verticale. Les sociétés anonymes sont verticalement intégrées, ce qui pose immédiatement la question de la place de l'autonomie, de la « Muraille de Chine » que les parlementaires évoquaient dans la loi de 2014, muraille qui doit être dressée entre le gestionnaire d'infrastructure – qui attribue les sillons et permet aux opérateurs de rentrer – et l'opérateur historique, la SNCF, qui fait partie du même groupe. C'est la question essentielle, à laquelle nous nous sommes attachés à répondre à travers nos avis sur les quatre projets d'ordonnance et les décrets qui nous ont été soumis.

Nous avons identifié trois sujets de vigilance.

Le premier porte sur les garanties d'indépendance. Dans un groupe verticalement intégré, il est prévu que la *holding* de tête désigne des administrateurs de Réseau et que l'État en désigne d'autres. Or, le fait que les trois administrateurs de la *holding* de tête puissent constituer une minorité de blocage sur des décisions qui ne figurent pas dans les textes mais qui renvoient à un décret pose une question d'indépendance. C'est ce que nous avons développé dans certains de nos avis portant sur la gouvernance de SNCF Réseau.

Par ailleurs, l'avis de l'Arafer sur la désignation du président de SNCF Réseau doit être conforme. Or les textes prévoient qu'il pourrait tout à fait se trouver un président et un directeur général. Si tel était le cas, nous n'aurions notre mot à dire qu'au sujet du directeur général, pas au sujet du président, ce qui pose question.

Plusieurs éléments positifs apparaissent aussi, sur des fonctions essentielles, notamment sur l'attribution des sillons ou la tarification. Les membres de la *holding* qui siègent au conseil d'administration doivent se déporter. C'est la moindre des choses, mais le fait de pouvoir constituer une minorité de blocage sur des décisions dont on ne connaît pas aujourd'hui la nature pose réellement un problème sur ce que sera l'indépendance de SNCF Réseau.

La deuxième inquiétude porte sur la question du décret données. Un échange s'est tenu avec les services du ministère après notre avis sur ce décret. Comme ce décret est extrêmement précis et exclusif sur les données à fournir, il nous semble important d'ouvrir la possibilité aux autorités organisatrices de transports (AOT) et aux régions d'en demander davantage à l'opérateur sortant (qui pourrait être un autre opérateur que la SNCF dans dix ans), si les régions et les AOT ont besoin d'éléments supplémentaires pour constituer leurs appels d'offres.

S'agissant du carnet de maintenance actualisé, il existe certes un carnet d'entretien constructeur, mais il ne faut pas négliger l'historique. Je peux comprendre qu'un opérateur, peut-être un autre que la SNCF, mène de la maintenance préventive et change une pièce en particulier pour limiter les interventions. Or si aucun changement de pièce ne figure dans l'historique transmis, l'opérateur pourrait ne pas connaître exactement l'état du matériel avec lequel il fait rouler le public dans les TER. Il est absolument nécessaire – et tous ceux que nous avons consultés (régions, opérateurs alternatifs) sont de cet avis – de remettre un carnet de maintenance actualisé.

Le troisième sujet est celui des barrières techniques à l'entrée. Pour que les trains sur les lignes commerciales puissent entrer sur le marché français, il faut qu'ils puissent gérer leur système de communication et de sécurité. À ce jour, tous les matériels sont équipés d'un dispositif (ERTMS), qui commence seulement à être déployé sur les lignes commerciales

TGV, notamment sur le Paris-Lyon et le Marseille-Vintimille. Ce système européen est extrêmement performant. Les nouveaux matériels qui veulent entrer sur le marché français doivent aussi disposer du matériel embarqué (le KVB) et d'une carte qui leur permet de régler la connexion avec le réseau ferroviaire français. La capacité d'accéder à ces matériels est aujourd'hui peu transparente, car le système a été développé par le gestionnaire de réseau historique, en lien avec les industriels. Les KVB ne sont pas facilement accessibles à l'acquisition, tandis que les cartes en question (les TVM) sont aujourd'hui fabriquées par SNCF Mobilités. Ce n'est pas anormal que la gestion de ces systèmes l'ait été jusqu'à présent mais voir comment l'accès pourra être favorisé pour l'avenir pour ceux qui voudront entrer est une vraie problématique. Certaines compagnies étrangères n'ont pas ces difficultés, comme Tranitalia ou la Renfe, qui ont des accords avec la SNCF. Mais les nouveaux acteurs doivent également voir cette barrière à l'entrée levée.

Enfin, je tiens à revenir sur la question des TER et de la tarification des péages. Nous avons rendu un avis conforme sur les péages, mais nous n'avons pas rendu cette année d'avis conforme sur les péages imputés aux régions dans le cadre de la tarification. Sur les quelques 6 milliards d'euros de péage perçus par SNCF Réseau chaque année, 3,6 milliards d'euros proviennent des régions, ou plutôt de l'État, à travers une redevance d'accès de 2 milliards d'euros, un coût net d'accès à l'infrastructure de 500 millions d'euros et une redevance de marché. C'est sur cette redevance de marché que nous avons refusé la proposition de SNCF Réseau. Cette dernière devait en effet augmenter plus fortement pour les régions. C'est un point important, car le critère à travers lequel nous acceptons ou non les redevances est un critère de solvabilité, soit la capacité des entreprises ferroviaires et du marché aval à prendre en charge cette redevance de marché de près de 1,2 milliard d'euros.

Ce point est pour le moins surprenant, car les TER constituent un service public, pour lequel la question de la solvabilité ne se pose pas. À chaque fois que quelqu'un arguera auprès de l'Arafer qu'un service de péage est une variable budgétaire, l'Arafer s'y opposera. En effet, la justification budgétaire n'est pas recevable. C'est un point important pour les élus nationaux représentants du territoire, car plus de la moitié des ressources de péages de SNCF Réseau repose sur ce point. Cette question ne doit pas être traitée en termes budgétaires mais en termes de politique publique et de volonté politique des AOT.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je donne maintenant la parole à Marc Papinutti, qui évoquera sans doute la question du décret qui est attendu sur la communication des données. S'agissant de la gouvernance, l'ordonnance a malheureusement été prise. En tant que parlementaire, il faudrait nous indiquer sous quel délai cette ordonnance sera soumise à ratification.

**M. Marc Papinutti, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).** – La réforme n'est pas une réforme unique. Elle est constituée de plusieurs réformes, dont peu étaient imaginables il y a seulement deux ans.

À notre sens, au-delà de la nécessité de trouver des solutions face aux sous-investissements et de la dérive financière du système, il convient de bien noter les axes présents dans le nouveau pacte : la construction d'une nouvelle SNCF, le débat sur l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure imposée par le quatrième paquet ferroviaire, et la nécessité de renforcer l'intégration pour limiter les cloisonnements et gagner en efficacité. Les décrets statutaires sont effectivement en cours de consultation dans les instances représentatives du personnel, pour un objectif de publication à l'automne.

Je commencerai par la modernisation des conditions de recrutement et la gestion de l'emploi au sein du groupe public SNCF. Ce débat est complexe. Comme certains l'ont indiqué, la négociation de la convention collective implique de passer d'un monde statutaire pour entrer avec l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) et les organisations syndicales représentatives des personnels dans un débat plus classique de convention. Nous y sommes particulièrement attentifs. Je réunis moi-même tous les mois l'ensemble des partenaires, patronaux et UTP. J'y suis tout spécialement attentif, dans la mesure où nous changeons complètement de mode de réflexion des uns et des autres, tant des salariés SNCF que des autres salariés, qui partagent cette même vision dans les débats. Le sujet est compliqué, mais nous avons pour objectif d'avancer rapidement, c'est-à-dire d'aboutir d'ici à la fin de l'année.

Pour sa part, l'amélioration de la performance reste un sujet classique, mais il ne faut pas la négliger. L'effort de désendettement de 35 milliards d'euros supporté par l'État doit trouver son pendant, y compris dans les comptes de SNCF Réseau ou dans l'efficacité et la performance. Du fait de l'amélioration de la robustesse de l'exploitation, les premiers signaux positifs font jour, pas uniquement pour les régions, mais bien de façon plus générale pour l'utilisateur et le client.

Un débat s'est effectivement ouvert sur la transmission des informations, notamment autour de la formulation européenne des carnets de maintenance actualisés. Le sujet est à l'étude au Conseil d'État.

Il faut garder à l'esprit le rôle de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) sur ce point : les modifications des stratégies d'entretien ne reviennent pas uniquement à l'opérateur et à celui chargé de la maintenance mais doivent être validées par l'EPSF. Nous recherchons l'équilibre vis-à-vis de tout ce qui a été dit sur le sujet.

Je me félicite de surcroît que les choses bougent, qu'il y ait de nouveaux entrants sur le marché. Nous avons préparé un appel d'offres sur Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon et nous nous montrons très attentifs.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je propose de donner la parole à certains de mes collègues. Auparavant, je tiens à souligner que l'ouverture à la concurrence est un combat, d'abord pour parvenir à ces textes, et aujourd'hui parce que la volonté du législateur n'est pas toujours respectée. Ainsi, le combat sur les données a démarré pendant les débats, en bras de fer avant la CMP (notamment autour de l'indépendance des dirigeants au sein du groupe SNCF). Maintenant que la loi est promulguée et que les mesures d'application sont en train d'être mises en oeuvre (qu'il s'agisse des directives ou des décrets), le débat est relancé. On a donc le sentiment que l'État a quelques difficultés par rapport à ces points essentiels de l'ouverture à la concurrence que sont la communication des données et l'indépendance de SNCF Réseau vis-à-vis des autres opérateurs.

Vous avez souligné qu'il allait être tenu compte de nos échanges. Il faudrait pouvoir nous en assurer.

M. le président Saint-Geours a souligné que les parlementaires seraient associés à la structure SNCF. Néanmoins, contrairement à ce qui nous a été annoncé, le Parlement n'est pas représenté au conseil d'administration de SNCF Réseau. Il est uniquement représenté dans un vague comité. Ce n'est pas parce que la loi est votée que le combat est terminé : il doit continuer et heureusement que l'Arafer nous apporte son soutien.

**M. Guillaume Chevrollier.** – Vous avez souligné les enjeux de l’ouverture à la concurrence et la nécessité de mener un travail sur la qualité des services, la maîtrise des coûts et l’amélioration de la performance. Je souhaite vous interroger sur ce qui doit être une conséquence de l’ouverture de la concurrence : la baisse des prix et le fait de rendre le transport ferroviaire accessible au plus grand nombre. Les tarifs élevés de la SNCF suscitent beaucoup d’interrogations chez nos concitoyens, même si la SNCF a mis en place OUIGO ou des cartes présentant divers avantages. À ce jour, les OUIGO ne sont pas proposés en quantité suffisante, tandis que les cartes ne présentent que des avantages somme toute très relatifs, les écarts de prix pouvant fortement varier selon les trajets. Ce n’est peut-être pas le cœur du sujet, mais la question du tarif ferroviaire n’a pas été citée une seule fois dans vos échanges, alors que c’est un point important pour favoriser la mobilité par le train. Quelle est votre analyse de la question tarifaire ?

**M. Frédéric Saint-Geours.** – Nous avons au cours des trois premiers mois de l’année 2019 atteint un niveau de régularité inconnu depuis quinze ans. Je reconnais pour autant que nous restons toujours perfectibles.

La question des prix est essentielle. Or les prix n’ont pas augmenté depuis 2015. Le prix des voyages TGV a quant à lui baissé de 6 % avec l’introduction des voyages OUIGO. Il est en outre prévu de lancer davantage de trains OUIGO. Ainsi, la part de OUIGO dans la grande vitesse doit passer de 10 % en 2018 à 25 % en 2021. Nous nous inscrivons dans une dynamique forte et le succès est au rendez-vous. Les utilisateurs des TGV sont en croissance, tant ceux des TGV « normaux » que ceux des TGV OUIGO. D’ailleurs 60 % des personnes qui utilisent OUIGO n’auraient pas pris le train sans OUIGO.

Il est vrai que le prix varie, par rapport à l’heure de départ du train ou en fonction du moment où vous achetez votre billet. Néanmoins, le panier moyen payé par un voyageur de TGV en France a baissé. Il s’agit toutefois d’un message difficile à relayer.

Nous lancerons l’expansion OUIGO à Paris-Toulouse et Paris-Montpellier en décembre. Les gares parisiennes ont en outre été ouvertes à OUIGO, ce qui évite aux passagers de devoir aller à Massy. Le dispositif est dynamique et on constate une réelle baisse des prix.

Comme les coûts baisseront, nous serons de surcroît capables avec les autorités organisatrices, qui fixent les tarifs, de baisser les tarifs des TER. Nous avons bien conscience que ce sujet est essentiel pour nous concitoyens.

Enfin, il a été évoqué d’augmenter la part du ferroviaire. La SNCF vise à faire croître la part des voyageurs de 15 % et de 17 % pour le fret d’ici à 2025. Nous en avons pris l’engagement.

**M. Philippe Tabarot.** – Il faut tout de même rappeler l’augmentation significative du coût du TER qui a eu lieu avant la loi (plus de 60 % sur les dix dernières années). En moyenne, le coût du train-kilomètre est de 25 euros et de 28 euros dans la région sud. En Allemagne, le coût moyen est de 16 euros. Sans doute la loi votée en 2018 améliorera-t-elle la situation.

Par ailleurs, les régions subissent des remontrances de la chambre régionale des comptes et de la cour des comptes. Notre politique tarifaire trop généreuse nous est reprochée, tout comme le subventionnement des lignes ayant trop peu d’usagers. C’est un choix

compliqué, face à des coûts en hausse (espérons que cette hausse cessera avec l'ouverture à la concurrence) et des usagers qui refusent toute hausse des abonnements ou des coûts des TER.

**M. Frédéric Saint-Geours.** – Notez que le coût au kilomètre baisse dans les conventions qui ont été signées. Nous nous inscrivons en tout cas dans une réelle dynamique de baisse des coûts.

**M. Philippe Tabarot.** – Certes, mais après une dynamique de hausse.

**M. Bernard Roman.** – Les comparaisons internationales sur les lignes commerciales montrent que la France est plutôt bien placée, notamment par rapport aux situations extrêmes, comme celle du Japon (qui est souvent présenté comme un modèle). Nous sommes souvent trois fois moins chers que les Japonais, mais je reconnais que leur approche est aussi une autre façon d'appréhender le train, et que leur culture et leur service sont tout autres.

Au-delà de la formidable réussite de OUIGO en matière de nouveaux usagers, la masse des péages des lignes commerciales du TGV représente 35 à 40 % du coût total du TGV. Ces montants reviennent à SNCF Réseau. On pourrait faire moins, en sortant de la logique malthusienne. Il vaut mieux compter plus de trains qui paient moins de péages, que moins de trains plus gros qui paient davantage de péages. La réglementation européenne veut que le prix d'entrée minimum sur le réseau ferré couvre le seul coût d'usure des rails. Jusqu'à récemment, la France était l'un des rares pays du monde à considérer qu'un train double rame à deux étages devait payer autant qu'un train simple à un étage. Le poids des rames n'était pas pris en compte. Nous avons finalement pu introduire la tonne-kilomètre dans le coût de la redevance de circulation. Peu à peu, la situation évolue et permet une augmentation du nombre de trains. Pour sa part, le choix du TER reste un choix de politique publique que je n'ai pas à commenter. Certaines villes ont décidé de proposer le transport gratuit. Philippe Tabarot a fait état des coûts en Allemagne. Mais cela dépend des *Länder* : le coût du transport peut fortement varier, selon la contribution des usagers ou des pouvoirs publics.

Enfin, je remercie le législateur et l'exécutif d'avoir engagé 30 milliards d'euros d'investissement pour remettre le réseau en état. Parce que pendant deux décennies, les 28 000 kilomètres de lignes ont été délaissés au profit du TGV, ce qui pèse sur la qualité de service et l'attractivité du TER. Ces travaux pèsent nécessairement sur la qualité de service, et donc sur la fiabilité et l'attractivité du TER.

Nous pouvons continuer la rénovation du réseau. C'est une bonne nouvelle, mais il faut le faire à bon escient. Cessons d'investir des dizaines de millions d'euros pour électrifier des lignes qui ne transportent que quelques dizaines de passagers par semaine. Sans aller jusqu'à les fermer, il faut savoir investir à leur mesure. L'intérêt socio-économique des investissements doit toujours être mesuré, pour toute infrastructure, qui est un bien d'État.

S'agissant de la qualité de service, l'ouverture à la concurrence va ouvrir de nouvelles perspectives. Ainsi, les publics sont différents entre les TGV Inoui et les OUIGO, ce qui repose sur le *yield management*, qui repose lui-même sur des tarifs plus bas en cas de réservation à l'avance, de la même manière que pour l'aérien. Trenitalia, en Italie, propose des trains à quatre classes : le *low cost*, la classe économique, la classe affaires et la super classe affaires, où il est possible et de bénéficier de nombreux services. Tous ces aiguillons permettront de couvrir davantage de besoins et de proposer davantage de services.

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – Je tiens à exprimer le point de vue de la Normandie. L'attente de l'amélioration de la qualité de service y est forte. J'en veux pour preuve la lettre institutionnelle de juin dernier, qui indique que la régularité de la ligne Paris-Caen-Cherbourg est de seulement 60,4 %. La ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN) s'inscrira en outre dans le temps long de l'histoire de nos infrastructures.

Les usagers s'inquiètent également concernant la ligne Caen-Tours et la ligne Caen-Rennes. Comment les appels d'offres sont-ils préparés concernant les périmètres concernés par l'ouverture ? Une vision globale, consistant à globaliser les lignes rentables et les moins rentables, s'applique-t-elle ? Enfin, comment l'interopérabilité sera-t-elle prise en compte dans les appels d'offres, pour proposer une billetterie unique et faciliter l'accès aux différents marchés de transport ?

**M. Frédéric Marchand.** – De toute évidence, comme le disait un ancien Premier ministre, cette table ronde permet de mesurer que la route est droite mais que la pente est forte.

Concernant l'indépendance de SNCF Réseau, le projet de décret qui prévoit que les membres du conseil d'administration se déportent sur les votes relatifs aux installations essentielles comme les péages, quel est votre avis sur cette hypothèse ?

En outre, où en est-on de la modulation des péages, portée au Sénat, sur certaines portions de lignes relevant de l'aménagement du territoire ? J'ai entendu le satisfecit de M. Saint-Geours sur les relations entre la SNCF et les autorités organisatrices. Néanmoins, la concertation avec les collectivités reste à perfectionner, notamment dans le département du Nord vis-à-vis des dessertes TGV. Tous les maires sont vent debout face aux orientations de la SNCF. Ce pacte ferroviaire pourrait être l'occasion pour la SNCF de revoir sa façon d'organiser les choses et pour que les logiques d'aménagement du territoire prennent tout leur sens, dans le Nord mais pas seulement.

**M. Jean-François Longeot.** – Je souhaite revenir sur la communication de l'Arafer relative à la mise en application de la réforme ferroviaire. Je vous remercie d'ailleurs pour l'organisation de cette table ronde, car un fort besoin d'éclaircissements est apparu.

Après avoir été alertée par plusieurs régions et plusieurs opérateurs souhaitant proposer leurs services ferroviaires, l'Arafer s'inquiète des risques de contre-réforme, en raison des ordonnances et décrets d'application de ladite loi. De telles inquiétudes portent notamment sur deux aspects de l'application de la loi. D'une part, sur la gouvernance du groupe ferroviaire public, l'Arafer craint un manque d'indépendance de SNCF Réseau, notamment en raison de la composition et des modalités de vote de son conseil d'administration. Cette indépendance est pourtant indispensable au bon fonctionnement du nouveau système ferroviaire, tel qu'anticipé dans le nouveau pacte. Est-ce qu'il représente une garantie de bonne concurrence à même d'attirer de nouveaux entrants ?

D'autre part, sur la transparence des données publiées, l'Arafer souhaite que cette garantie soit donnée aux régions, avec un accès à la maintenance à jour, comme cela est appliqué dans le transport urbain ou dans les marchés ferroviaires à l'étranger, sur lesquels SNCF et ses filiales opèrent. L'accès à de telles données constitue également un impératif sous-jacent à une concurrence loyale, sous peine de constituer pour les régions un vrai risque de danger de sécurité pour les usagers, une remise en cause de la continuité du service public ou encore une menace sur les finances publiques. Comment répondre à ces inquiétudes

légitimes ? Quelles sont les garanties d'une application rigoureuse du nouveau pacte ferroviaire et d'une situation de saine et effective concurrence ?

**M. Guillaume Gontard.** – De nombreux reproches ont été formulés vis-à-vis de la SNCF, ce qui peut se répercuter sur les agents de la SNCF. Or les problèmes de régularité ou de ponctualité sont liés aux sous-investissements dans les infrastructures. Quel que soit l'opérateur, ce problème doit être réglé.

S'agissant de l'ouverture à la concurrence, elle n'améliorera pas nécessairement le service. Ainsi, dans l'énergie, les prix n'ont pas baissé automatiquement malgré l'ouverture à la concurrence.

Un an après le pacte ferroviaire, j'ai plutôt l'impression que la dégradation s'accélère, avec de nombreuses fermetures de guichets de gares sans concertation, des abandons de dessertes ferroviaires et une absence de visibilité sur les dessertes fines.

Il nous est uniquement demandé de nous tourner vers les régions. La question du financement à travers les régions se pose. M. Tabarot a évoqué la ligne Grenoble-Veynes-Gap, que je défends tout particulièrement. Sur cette ligne, qui est à cheval sur deux régions, nous attendons que l'État prenne un engagement, afin de pouvoir réaliser des travaux urgents. Une question se pose donc sur la situation de SNCF Réseau, qui est incapable de tenir ses engagements, notamment à travers les contrats de plan État-région. C'est donc sur le financement structurel que je m'interroge. Alors que l'État doit reprendre une partie de la dette, le financement structurel n'est pas assuré. Comment continuer à investir sans s'endetter ?

**M. Patrick Chaize.** – Ma question concerne le fret, qui est plébiscité par nombre de nos concitoyens pour ses avantages, mais il est à l'arrêt ou en déclin. Pourriez-vous nous apporter un éclairage sur ce point et nous préciser les leviers du développement du fret ? Les problématiques sont-elles économiques ou sont-elles liées aux infrastructures ? Je pense notamment au nœud ferroviaire lyonnais. Est-ce un simple problème de choix politique ?

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je souhaite pour ma part interpellier la SNCF sur les dysfonctionnements récurrents de la LGV Paris-Bordeaux, qui a connu trois heures de retard mardi dernier. Il est intéressant de proposer un carnet de maintenance pour le matériel, mais il faudrait en proposer un pour les infrastructures, qui peuvent connaître des dysfonctionnements.

**Mme Françoise Cartron.** – Je suis moi aussi une adepte de la ligne Paris-Bordeaux. Je me demande si la SNCF a analysé la série de gros incidents que cette ligne a subis. Est-ce le fait des probabilités et de la malchance ? L'effet sur l'attractivité est énorme.

S'agissant ensuite du fret, les difficultés se sont cumulées là aussi. Ainsi, un train de marchandises s'est arrêté à Libourne, le conducteur ayant dépassé son total d'heures. Il a fallu attendre son remplaçant. Là aussi, l'attractivité en a pâti.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous avons tous des anecdotes de ce type à partager.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Je rejoins les remarques de M. Houlligate. La ligne Caen-Alençon-Le Mans-Tours connaît effectivement de nombreuses difficultés. 96 millions



d'euros de travaux sont prévus. Or les concurrents susceptibles de s'intéresser à cette ligne pourraient attendre que ces travaux soient réalisés. Ce genre de problème pourrait-il se poser ?

**M. Marc Papinutti.** – Un travail de François Philizot a effectivement en débuté sur les « petites lignes ».

**M. Hervé Maurey, président.** – Sous quel délai sera produit ce rapport ?

**M. Marc Papinutti.** – Il devrait être rendu vers la fin juillet. Je dois d'abord rendre un rapport à l'Assemblée nationale sur les petites lignes.

Si une difficulté importante se pose sur une ligne, tout acteur qui proposerait ses services dans un appel d'offres ne manquerait pas d'inclure ce risque dans ses propres risques. Je précise que nous suivons de près toutes les lignes en difficulté. Nous nous sommes dernièrement rendus à Vittel avec la ministre la semaine dernière sur des sujets de cette nature. Des ouvertures ont par ailleurs été introduites dans la LOM sur la maîtrise d'ouvrage. Elles ne concernent pas seulement SNCF Réseau. Il est effectivement plus facile de débattre dans les régions quand la ligne se situe au cœur de la région en question.

S'agissant du fret, nous avons clairement modifié les conditions des péages. Je pense qu'il existe un marché. La ligne de fret Perpignan-Rungis est assez populaire. Il nous faut encore nous battre avec nos partenaires industriels pour rappeler non seulement que des investissements importants ont été engagés, mais également que les petites lignes en bénéficient aussi.

Enfin, nous échangeons régulièrement avec Bernard Roman sur la tarification du réseau. Le paquet TER doit être revu, car la dotation de l'État est non affectée, SNCF Réseau devant mener une analyse de ce qu'est la voie, tant les voies 7 à 9 que les autres voies. Ce travail d'identification collectif doit être mené, notamment pour les concurrents qui n'ont pas nécessairement envie d'intervenir pour seulement quelques années.

**M. Hervé Maurey, président.** – Quel est votre avis sur le carnet de maintenance ?

**M. Marc Papinutti.** – Il existe un carnet d'entretien. Les rythmes de la maintenance sont donnés sur les constructeurs et toute modification est soumise au travail de l'EPSF, qui est l'autre autorité de régulation sur la sécurité ferroviaire

Nous avons déjà tenu un débat sur le transport urbain. Quand un tramway est repris, la documentation transférée n'est pas la même. Je comprends donc tout à fait qu'un débat s'ouvre. Si l'obligation européenne s'impose, nous devons retravailler sur ce sujet, auquel nous sommes très attentifs. Penser le contraire reviendrait à négliger le rôle de l'EPSF. En tout cas, je n'ai pas de conclusion immédiate à rendre sur le caractère obligatoire du carnet de maintenance.

**M. Hervé Maurey, président.** – Frédéric Saint-Geours, la SNCF a été largement citée. Je vous laisse intervenir.

**M. Frédéric Saint-Geours.** – Je commencerai par évoquer la capacité de la SNCF à concerter. Les concertations ont été nombreuses, notamment dans le Nord, avant et après la fixation des orientations. La principale option prise par la région a consisté à faire fonctionner plus de TGV dans la région. Depuis, cette option a été remise en cause, car elle

présente des conséquences qu'il faut pallier vis-à-vis du trafic des passagers du Nord, du Nord vers la capitale ou de la capitale vers le Nord.

S'agissant du fret, Marc Papinutti a bien souligné combien le sujet était compliqué. La modification des péages est importante, car elle facilite l'équilibre économique d'un certain nombre de lignes. Pour autant, il demeure un problème d'infrastructures. Le nœud ferroviaire lyonnais est caractéristique, tout comme l'arrière-pays du Havre, depuis le port vers la région parisienne. Rappelons que la France est désindustrialisée et qu'une partie non négligeable du fret est du fret industriel. Dans tous les pays du monde, ces trafics sont subventionnés. Il nous faut donc trouver la bonne méthode pour qu'un dispositif spécifique vis-à-vis des wagons isolés permette ce développement.

Au-delà, le plan fret de la SNCF vise à faire croître le trafic de 17 % d'ici à 2025. Certains sujets devront être traités avec la Commission européenne, notamment sur la question de la viabilité du fret vis-à-vis de la dette de 5 milliards d'euros. La SNCF a un plan opérationnel mais il existe diverses conditions extérieures qui doivent être prises en compte pour réussir à gérer cette situation.

Revenons un instant sur les procédures de vote prévues dans le projet de décret au sein du conseil d'administration de SNCF Réseau. Ce sujet est relativement simple. Les décisions importantes du conseil d'administration ne sont pas prises par les représentants de la *holding* au sein du conseil d'administration. À l'inverse, ce sont les représentants de la *holding* au sein du conseil d'administration de SNCF Réseau qui ont le dernier mot pour un certain nombre de décisions structurelles, sur l'organisation du groupe ou sur les politiques transverses. C'est le principe d'avoir l'indépendance pour ce qui concerne les fonctions essentielles et l'intégration pour ce qui concerne le reste des grandes orientations nécessaires à la vie d'un groupe unifié.

Concernant les petites lignes, SNCF Réseau a un important travail à mener. Elle a déjà publié un kit méthodologique visant à maintenir les lignes de desserte fine à des coûts moindres, pour réduire les coûts d'entretien. Il reste des décisions à prendre dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER).

Dans son nouveau dispositif, SNCF Réseau doit couvrir l'ensemble de ses investissements. Il faudra donc que le dispositif de financement des CPER soit bien ajusté, pour que cette règle d'or soit respectée.

SNCF Réseau a transmis au préfet Philizot une analyse fine de la démographie de ses lignes, avec des solutions techniques à envisager permettant de baisser les coûts de maintenance ou de remise à niveau de ces lignes.

**M. Hervé Maurey, président.** – Qu'en est-il de la qualité ?

**M. Frédéric Saint-Geours.** – Le mois de juin a connu de nombreux surincidents. Un chevreuil est par exemple entré dans un TGV, ce qui a arrêté la circulation. Ensuite, tous les TGV sont repartis en même temps, ce qui a créé un problème sur la caténaire. Depuis, nous avons mis en place un système d'analyse des surincidents et de la façon de les régler. Nous disposons déjà de scénarios relativement efficaces pour des incidents simples, ce qui explique que la régularité s'est fortement améliorée début 2019. À Bordeaux, une panne électrique a eu lieu dans la gare, ce qui ne relève pas de la gestion de l'infrastructure. D'autres

difficultés diverses sont également survenues. Un plan de sécurisation électrique des principales gares est aujourd'hui en préparation, pour éviter ces incidents bloquants.

J'évoquerai ensuite les personnels. Nous mettons en place un nouveau pacte social à la SNCF. Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, les personnels ne seront plus recrutés au statut, mais comme des contractuels en CDI, ce qui nous amène, avec l'ouverture à la concurrence et la nouvelle gouvernance, à revoir notre pacte social.

**M. Claude Steinmetz.** – Dans le ferroviaire, on dit qu'il faut trois choses pour fonctionner : des hommes, du matériel et de l'infrastructure. À mon sens, il faut d'abord disposer d'hommes et de femmes compétents, du matériel adapté, d'une infrastructure et surtout de clients. Pour avoir des clients, il faut instaurer une nouvelle dynamique, ce qui suppose une SNCF forte et puissante. Aujourd'hui, sans critiquer la SNCF outre mesure, je pense que la SNCF reste trop recroquevillée sur elle-même. Elle doit désormais s'ouvrir, pour instaurer une dynamique positive et vertueuse.

Il nous a été demandé si nous envisagions d'être des opérateurs de plein exercice. Nous cherchons à l'être. Cela signifie que nous souhaiterions gérer l'infrastructure, si cela nous est permis, dans le cadre de partenariats avec SNCF Réseau. Un travail s'est ouvert en ce sens. Nous tenons aussi à entretenir le matériel. Les appels d'offres sans gestion du matériel seront étudiés avec prudence. Naturellement, nous tenons à reprendre les personnels, dans de bonnes conditions, en transparence, sachant que nous nous engageons à les faire travailler différemment et à les rémunérer plus. Nous louons leur savoir-faire, que nous tenons à utiliser, en remerciant la SNCF d'avoir formé ces hommes et ces femmes. Précisons qu'il n'existe pas de formation au ferroviaire en France, ou alors de façon balbutiante, ce qui est paradoxal. Nous souhaiterions aussi assurer la distribution.

En ce qui concerne le fret, les travaux sont nombreux. Or les travaux de nuit ne favorisent pas le fret, alors qu'il y a un besoin de performance.

Le président de SNCF Réseau a su instaurer une nouvelle dynamique dans l'organisme COPER où toutes les parties prenantes sont réunies. Nous progressons, mais une entreprise de fret ne peut pas commander un sillon 18 mois à l'avance. Il y a aussi un besoin de personnel performant. Il existe des difficultés de recrutement d'horairistes, y compris pour la SNCF. C'est un sujet très préoccupant.

Enfin, nous tenons à ce que les règles soient simplifiées, ce qui ne signifie pas moins de sécurité. Au contraire, l'empilement des règles peut entraîner des problèmes de sécurité.

Il faut aussi proposer du matériel adapté. Les constructeurs français ne disposent pourtant pas de solutions adaptées pour fonctionner sur les petites lignes. Sans doute un travail est-il nécessaire en la matière.

**M. Frédéric Saint-Geours.** – SNCF Réseau a créé un service commercial pour dialoguer avec les opérateurs qui souhaitent entrer sur le marché. C'est un point important et un signe d'ouverture significatif, pour un système de monopole.

**M. Philippe Tabarot.** – J'ai été interpellé par le sénateur Houllegate qui a indiqué que l'on ne peut parler de lignes rentables ou non. Les lignes sont simplement plus ou moins déficitaires, en fonction des choix publics ou politiques des régions de desservir certains

territoires. N'oublions pas que tout choix de la sorte présentera nécessairement un coût pour le contribuable. Les lignes ferroviaires rentables n'existent pas.

En outre, vous avez évoqué la possibilité de découper des lots de détournement. Certaines régions ont créé des lots détachables de la convention passée avec la SNCF. Nous n'en savons pas plus dans votre région. Nous ne connaissons pas les avancées des échanges entre la Normandie et la SNCF. Simplement, nous savons que votre région tient à se substituer à l'État, qui a abandonné les lignes Paris-Caen et Paris-Le Havre, même si elles n'étaient pas de leurs compétences à l'origine.

Je tiens ensuite à répondre aux remarques du sénateur Gontard en évoquant les retards enregistrés dans ma région ou les problèmes de suppression de trains. 50 % des difficultés s'expliquent par des problèmes d'infrastructures. Les opérateurs connaîtront toujours les mêmes difficultés tant que ces problèmes n'auront pas été traités. 50 % sont dus à des problèmes de production de l'opérateur (matériel, maintenance ou organisation). Il faudra vérifier si un autre opérateur saura mieux traiter ces problèmes que l'opérateur historique.

Vous avez évoqué la baisse du coût introduite par la concurrence : j'en suis persuadé. Tout dépend comment cette baisse de coût sera utilisée, si elle est répercutée sur la facture vis-à-vis de l'opérateur, avec peut-être une baisse de l'impôt régional, ou si une augmentation de l'offre sera rendue permise par les économies en train-kilomètre. De quatre TER circulant chaque heure, nous pourrions passer à six ou huit TER.

S'agissant de l'étoile qui rejoint nos régions Sud et Auvergne-Rhône-Alpes, pratiquement deux branches sont sauvées vers Valence et Briançon (*via* d'importants investissements), C'est en revanche plus compliqué pour le secteur grenoblois, la facture atteignant 150 millions d'euros (je précise que notre région n'est concernée que pour un tiers). De plus, comme le rapport Philizot le confirmera sans doute, 600 millions d'euros sont nécessaires sur ces lignes de desserte fine dans la région Sud pour les dix prochaines années.

Je ne souhaite pas que l'État se désengage et que SNCF Réseau se limite à un financement de 8,5 %, ce qui rejoint des remarques de mes collègues en Grand-Est ou en Occitanie, qui souhaitent récupérer la maîtrise d'ouvrage du fait de la LOM. Cela peut sembler injuste, mais ils peuvent ne pas avoir d'autre solution pour réduire les coûts.

Par ailleurs, un comité de pilotage interrégional s'est réuni, après un comité technique. Des financements avaient été trouvés, mais SNCF Réseau s'est présenté avec une facture supplémentaire de 5 millions d'euros, ce qui a empêché la réalisation des travaux. Je doute pourtant que la ligne se soit dégradée en une seule semaine. C'est un exemple concret des dysfonctionnements que nous rencontrons avec SNCF Réseau.

**Mme Angèle Prévile.** – La gare de Figeac a brûlé il y a quelques mois. Il s'agit d'un nœud ferroviaire et d'un territoire d'industrie très dynamique. On l'appelle même la « *Mechanic Valley* ». Tout cela est remis en cause depuis que la gare a brûlé. Comment l'entreprise SNCF Réseau gère-t-elle cette urgence ? Quelle gestion sera proposée avec l'ouverture à la concurrence ?

**M. Olivier Jacquin.** – Merci d'avoir organisé cette table ronde, un an après le nouveau pacte ferroviaire. Pour ma part, je me demande qui pilote quoi dans cette affaire. Mon sentiment est partagé. Il est question d'un grand service public, mais les questions qui ont été posées ne font que révéler la problématique majeure qui se pose vis-à-vis du service

public SNCF. Ce dernier se spécialise en effet sur la grande vitesse, opérant ainsi une certaine attrition du réseau. Après un débat ferroviaire et un débat sur la loi mobilité, la question des petites lignes n'a toujours pas été traitée, tandis que le rapport que nous attendons tous n'a pas encore été rendu, sans parler de la question du fret, qui reste une composante essentielle du flux ferroviaire dans la mesure où il apporte un amortissement au secteur.

Après ce constat général quelque peu désabusé, j'ai trois questions à poser à M. Papinutti, en commençant par la gouvernance. Dans le débat sur le texte ferroviaire, les questions sur l'indépendance de l'ex-EPIC de tête vis-à-vis des deux sociétés ont été précises. Or la question de l'indépendance de SNCF Réseau vis-à-vis de la société mère reste aujourd'hui imprécise. Qu'en est-il en outre du faible nombre d'administrateurs dans les sociétés anonymes ? Les entreprises du CAC 40 en comptent neuf ou douze, avec très peu d'administrateurs salariés. Il faudrait que les salariés soient mieux représentés, comme en Allemagne.

Par ailleurs, estimez-vous que les moyens soient suffisants, notamment les moyens humains, pour opérer les fonctions d'État stratège, qui contrôle et évalue ? J'ai interrogé la ministre pendant nos débats, ainsi que sur le schéma de desserte prévu dans la loi de 2014. La ministre a répondu que seuls les trains d'équilibre du territoire seraient concernés, ce qui n'est pas du tout ce qui était prévu dans le texte de 2014.

Je demande en outre à recevoir un éclairage sur la question des péages.

**M. Marc Papinutti.** – Nous estimons que l'indépendance est assurée, mais le débat continue. J'apporterai donc divers éléments complémentaires.

S'agissant de la faible taille des conseils d'administration, sachez que je suis membre de plusieurs conseils d'administration d'établissements publics. Ce sujet est précisément l'un des sujets qui ont été soulevés : il a été demandé de resserrer les conseils, pour permettre de conduire un véritable débat stratégique.

La DGITM peut-elle travailler pour l'État stratège ? Ma réponse comportera deux parties. En premier lieu, l'autorité organisatrice ne s'engage plus que pour les trains d'équilibre du territoire (TET), mais aussi quelque peu pour le fret, du fait du transport combiné ou de certains points complexes des autoroutes ferroviaires.

Pour SNCF Réseau, c'est le contrat qui définira le rôle de l'État stratège, sur une durée assez longue, avec l'aide de l'Arafer dans la rédaction de ce contrat. L'État stratège doit en effet préparer les étapes et le cadrage de la LOM ou de la loi de programmation. Il n'a pas à s'impliquer dans tous les transports, offerts par la SNCF et demain par d'autres opérateurs.

Quand le marché existe et est ouvert, l'État définit le cadre de l'évolution du monde ferroviaire et l'aménagement du territoire ou l'avenir du réseau et son équilibre, sans négliger le fret, avant de laisser l'autorité organisatrice intervenir.

**M. Frédéric Saint-Geours.** – La nouvelle loi ne change rien vis-à-vis des gares, qui sont des gestionnaires d'infrastructures. Ce ne sont pas les opérateurs ferroviaires qui les gèrent. Un texte prévoit de clarifier le rôle de l'opérateur et du gestionnaire de gare dans la gare. C'est au gestionnaire d'infrastructure qu'il appartient de gérer les gares, même s'il se trouve plusieurs opérateurs. La loi réunit en outre dans une unité opérationnelle ce que traitait

SNCF Réseau d'un côté et la gare de l'autre. La présence d'un seul gestionnaire opérationnel de la gare devrait faciliter la réparation des tâches, notamment face à une dégradation.

Par ailleurs, Sénateur Jacquin, il n'y a pas de spécialisation à attendre de la grande vitesse au détriment du reste. La grande vitesse n'est qu'une petite partie de l'activité de la SNCF. L'ambition est d'augmenter l'activité TER de 20 %. Nous ne pratiquons pas la spécialisation et il en va de même des investissements. Une large part des 47 milliards d'euros d'investissement ira au développement du réseau existant. Une priorité a été accordée à l'Île-de-France, l'investissement y ayant été insuffisant pendant longtemps. Quoi qu'il en soit, ces investissements iront au réseau existant, y compris au réseau TER.

Quant à l'argent gagné par la grande vitesse, il est confié à SNCF Réseau pour réaliser des investissements dans les réseaux existants, à hauteur de 60 %. La grande vitesse contribue donc au financement des infrastructures existantes. Nous ne nous inscrivons pas du tout dans la dynamique que vous évoquez.

Sachez par ailleurs que nous comptons un tiers de salariés dans les conseils d'administration, soit quatre membres sur douze. Cette proportion est rare dans les entreprises.

Enfin, nous construisons avec les organisations syndicales et les salariés un nouveau pacte social, pour être une entreprise attractive au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Nous nous sommes engagés à augmenter la satisfaction de nos salariés. Ces engagements sont chiffrés, mesurables et disponibles.

**M. Bernard Roman.** – Je tiens à revenir sur une difficulté inhérente au système. SNCF Mobilités contribue au financement de SNCF Réseau, en redistribuant une partie de ses bénéfices. Il est prévu que ce fonctionnement perdure. C'est satisfaisant, en toute objectivité, mais cela pose une question d'indépendance, en effet, car l'entreprise historique redistribue une partie de son argent au réseau qui sera attribué par SNCF Réseau. SNCF Réseau veillera donc à ce que l'entreprise historique lui redistribue bien cet argent. Il est difficile de sortir de cette culture en ayant maintenu un appareil verticalement intégré.

J'en arrive au budget de SNCF Réseau, point soulevé par M. Gontard. Il est essentiellement alimenté par les péages et les contributions publiques. Aucun réseau en Europe n'est équilibré sans contribution publique. Il faut le conserver à l'esprit.

SNCF Réseau, qui consacre 2,5 milliards d'euros à la dette chaque année, verra ce montant passer à 1 milliard d'euros par an. SNCF Réseau s'est engagé dans le contrat actuel de productivité à engranger des gains de productivité supérieurs à ce milliard d'euros, pas nécessairement au détriment des salariés, mais en fonction de la logique des coûts, des choix d'investissement ou de la façon de fonctionner. Tout est donc réuni pour renouer avec l'équilibre, à la fin du contrat de performance.

Pour cela – et vous en serez saisi, Monsieur le président – il faut assurer une révision du contrat de performance. Des indicateurs doivent être produits pour s'assurer que la trajectoire budgétaire de SNCF Réseau est bien suivie, tant sur les investissements, les dépenses, les recettes que la contribution de l'État. Nous avons appelé de nos vœux de tels indicateurs dans le précédent contrat de performance. Ils n'ont pas été produits. Les sénateurs ont en outre demandé à ce que nous formulions des préconisations. Nous en avons préparé, notamment sur les engagements financiers de l'État, qui doivent être tenus, et les

engagements de productivité de SNCF Réseau, qui doivent être tenus eux aussi. De même, il faut fournir des indicateurs sur les travaux. Pour cela, une vision précise doit être fixée, en précisant par exemple les plages de nuit. Les opérateurs extérieurs à la SNCF n'interviendront pas uniquement sur des lignes commerciales classiques. Ainsi, FlixTrain a déposé des déclarations sur cinq lignes qui ne sont pas des lignes à grande vitesse, notamment pour proposer un Paris-Lyon en quatre heures, ce qui permettra de viser une autre clientèle. Ainsi, le spectre sera élargi et le ferroviaire continuera à se développer. Ces indicateurs sont une nécessité pour pouvoir assurer un suivi des décisions prises par les parlementaires, dont nous sommes chargés d'assurer la mise en œuvre.

Je n'ai pas répondu à la question sur les dessertes d'aménagement du territoire. Il appartient à SNCF Réseau de soumettre des propositions de péages. J'ai déjà évoqué les montants des péages des lignes TER. Sur les lignes commerciales, il n'y a quasiment aucune subvention. 35 % à 40 % du coût vont aux péages, dont 2,1 milliards d'euros concernent les lignes commerciales et 1,1 milliard d'euros la redevance automatique de circulation. Le reste dépend de variations en fonction de la solvabilité de la ligne. Sur des lignes de desserte d'aménagement du territoire, qui ne sont pas commercialement rentables, SNCF Réseau réfléchit à fixer une redevance de marché qui soit nulle. Il ne peut réduire la redevance de circulation, du fait d'une réglementation européenne. Ce que SNCF Réseau ne gagnera pas sur ces dessertes devra alors être compensé ailleurs, pour assurer sa capacité à maintenir et entretenir le réseau, ce qui renvoie à la problématique des gains de productivité. Il faut que les services de l'État en assurent un suivi précis, ce à quoi nous contribuerons, en faisant en sorte que le pacte ferroviaire soit un succès sur le terrain.

**M. Frédéric Saint-Geours.** – Je précise pour rassurer les sénateurs qui se préoccupent naturellement de l'emploi des deniers publics que la SNCF s'engage à ne plus créer de nouvelle dette à compter de 2022. SNCF Réseau fera de même à compter de 2024. Nous nous situons donc dans un équilibre, entre la reprise de la dette et les progrès de performance supplémentaire de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci d'avoir rappelé la question de la tarification, qui avait été un point important de nos discussions en 2018.

Je confirme par ailleurs l'importance de nous assurer de l'application de la volonté du législateur.

*La réunion est close à 11 h 55.*

**Mercredi 22 janvier 2020**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

### **Table ronde relative à l'exposition du quotidien aux perturbateurs endocriniens**

**M. Hervé Maurey, président.** – C'est la première fois que notre commission organise une table ronde portant sur les perturbateurs endocriniens.

Les perturbateurs endocriniens sont des substances capables d'interférer avec notre système hormonal et pouvant entraîner des effets néfastes sur la santé et

l'environnement. Nous aurons sans doute l'occasion de revenir aujourd'hui sur la difficulté d'identifier ces substances.

En matière de perturbateurs endocriniens, il existe des fenêtres d'exposition, qui correspondent à des périodes de la vie pendant lesquelles cette perturbation présente des risques particuliers, par exemple au cours de l'enfance ou lors de la puberté.

Une étude publiée par Santé publique France en septembre dernier révèle que plusieurs substances identifiées comme perturbateurs endocriniens ont été détectées dans l'ensemble de la population. L'étude souligne par ailleurs que des niveaux d'imprégnation plus élevés ont été constatés chez les enfants.

Face à de tels enjeux, le Gouvernement a notamment présenté en septembre 2019 la seconde stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens (SNPE 2), qui prévoit une série d'actions, notamment l'élaboration d'une liste objective et partagée des substances concernées.

Au niveau européen, une définition des perturbateurs endocriniens a été insérée dans les législations sectorielles en matière de produits phytopharmaceutiques et biocides. Le Parlement européen a appelé de ses vœux l'élaboration par la Commission européenne d'un plan plus ambitieux et transversal en 2020.

Enfin, la question a été récemment évoquée en fin de navette parlementaire dans le cadre du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dont notre collègue Marta de Cidrac était rapporteure. Ce texte prévoit notamment la création d'un dispositif d'information spécifique à destination des femmes enceintes pour certaines catégories de produits.

C'est dans ce contexte que nous avons souhaité organiser cette table ronde. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Thierry Bonnefoy, administrateur d'Elipso, et Mme Emmanuelle Buffet, responsable réglementaire d'Elipso, fédération professionnelle regroupant les fabricants d'emballages plastique en France, à la fois pour des usages alimentaires et non alimentaires ; M. André Cicoella, président du Réseau environnement santé (RES), qui regroupe une trentaine d'associations nationales et locales, afin, je cite, de « *mettre la santé environnementale au cœur des politiques publiques* » ; Mme Natacha Cingotti, conseillère santé et produits chimiques de la *Health and environment alliance* (HEAL), qui fédère au niveau européen un grand nombre d'associations engagées en matière de santé environnementale ; M. Philippe Bodénez, chef du service des risques sanitaires liés à l'environnement, des déchets et des pollutions diffuses de la direction générale de la prévention des risques au ministère de la transition écologique et solidaire ; M. Matthieu Schuler, directeur de l'évaluation des risques à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) ; M. Patrick O'Quin, président de la Fédération des entreprises de la beauté (Febea) et Mme Anne Dux, directrice des affaires scientifiques et réglementaires de cette fédération, qui regroupe les fabricants de produits cosmétiques et d'hygiène.

Monsieur Schuler, existe-t-il des débats en cours sur la qualification de certaines substances ? Comment peut-on identifier les perturbateurs endocriniens ? Comment leur dangerosité est-elle évaluée ?



**M. Matthieu Schuler, directeur de l'évaluation des risques à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).** – Vous l'avez rappelé, les perturbateurs endocriniens sont des substances que l'on trouve à la fois dans des produits manufacturés, mais également dans des substances naturellement présentes dans l'environnement. Ils possèdent une action sur les fonctions endocrines, indispensables sur un plan biologique pour la vie de chacun d'entre nous, et présentent de plus la spécificité de pouvoir évoluer en fonction des différents âges de la vie.

Toutefois, les perturbateurs endocriniens n'ont pas seulement une action sur les systèmes endocriniens, mais ont aussi des effets sanitaires. Tout l'enjeu est de pouvoir distinguer, parmi l'ensemble des substances qui ont une action sur les hormones thyroïdiennes, sexuelles, reproductives, etc., celles qui vont de plus avoir un effet sur la santé. Cette action est parfois souhaitée, la substance ayant une action endocrine : la plus connue est probablement la pilule contraceptive.

Il s'agit de distinguer parmi les substances celles qui, comme l'a posé la définition de l'Organisation mondiale de la santé en 2002, ont à la fois une action sur le système endocrinien et un effet délétère. Les voies d'exposition peuvent être multiples, à travers les produits, l'air, l'alimentation. C'est probablement ce qui provoque la préoccupation de nos concitoyens.

Par ailleurs, le mode d'action toxicologique de ces substances est apparu plus récemment que d'autres, qui sont traités de manière très complète dans les réglementations, comme les caractéristiques cancérogènes, mutagènes, reprotoxiques (CMR).

L'Anses est mobilisée de longue date sur cette problématique. L'agence s'est ainsi penchée sur la question de la perturbation endocrinienne du bisphénol A (BPA) et a travaillé sur des éléments de preuves scientifiques et sur l'effet sanitaire. Des décisions ont été assez rapidement prises pour empêcher l'utilisation du bisphénol A dans un certain nombre de fabrications, notamment concernant les biberons, mais également dans des produits de produits de consommation très courante, comme les tickets de caisse.

L'Anses a également été fortement mobilisée dans le cadre de la première stratégie nationale relative aux perturbateurs endocriniens (SNPE 1). Une trentaine de substances ont été évaluées. Ces actions se poursuivent.

Lorsqu'il y a des incertitudes sur le caractère de perturbateur endocrinien d'une substance, l'agence porte ce débat au niveau européen, notamment à travers des dossiers de substances extrêmement préoccupantes (SVHC), dans le cadre de la réglementation REACH.

Quel type d'incertitudes peut-on rencontrer autour des perturbateurs endocriniens ? J'en vois trois. La première est assez rapidement levée : les substances dont on parle ont-elles une action endocrine ? Comme je l'ai dit, c'est le cas d'un très grand nombre de substances. Nous allons, dans le cas de la SNPE 2, publier en 2020 une liste afin d'identifier ces substances.

L'incertitude devient plus importante lorsque, au-delà de cette action, il existe un effet sanitaire. L'Anses a proposé en 2016 un mode de classification entre substances suspectées, présumées, avérées, qui nécessite évidemment une évaluation scientifique.

Enfin, la perturbation endocrinienne, ainsi que je l'ai dit, n'est pas le seul mode d'action toxique. Ce mode intervient-il à des doses d'exposition plus importante ou plus faible que d'autres caractéristiques toxiques de la substance ?

Comment faire pour lever ces incertitudes ? Plusieurs modalités sont possibles. Une première modalité consiste à se baser sur les travaux de la recherche publique des laboratoires. Nous sommes à même de les intégrer dans le cadre de nos évaluations.

Les substances qui sont mises sur le marché sont fournies par un certain nombre d'acteurs. Suivant les réglementations, les exigences en termes de données ne sont pas les mêmes. Vous avez évoqué la réglementation phytopharmaceutique. Tous les cinq ans, ces produits sont réévalués, et des données sont fournies par les metteurs en marché afin que nous puissions évaluer la perturbation endocrinienne.

La question se pose de manière différente pour des réglementations comme REACH, pour laquelle il existe un référentiel, mais il n'est pas à ce stade exigé de compléments d'information de la part des industriels afin que des données sur la perturbation endocrinienne soit disponible pour l'analyse et l'évaluation.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je retiens qu'une liste des produits identifiés clairement comme perturbateurs endocriniens sera publiée en 2020.

**M. Mathieu Schuler.** – Nous devons publier une liste de substances pour lesquelles la question de l'action endocrine est établie. Nous travaillerons ensuite, dans le cadre de la SNPE 2, sur six à dix substances par an afin de déterminer si celles-ci sont suspectes, avérées, ou présumées.

**M. Hervé Maurey, président.** – Il s'agit, pour le consommateur, d'obtenir une identification claire des produits présentant ces risques.

Monsieur Bodénez, pouvez-vous nous faire un point sur l'état des lieux et les initiatives réglementaires ou législatives récentes, notamment la stratégie nationale proposée par le Gouvernement ?

**M. Philippe Bodénez, chef du service des risques sanitaires liés à l'environnement, des déchets et des pollutions diffuses de la direction générale de la prévention des risques au ministère de la transition écologique et solidaire.** – Les perturbateurs endocriniens constituent un sujet où la dose ne produit pas nécessairement l'effet. Ce point n'a pas été pris en compte lors de l'élaboration d'un certain nombre de réglementations qui peuvent toucher de près ou de loin les perturbateurs endocriniens.

Les réglementations européennes qui s'appliquent à ce sujet concernent des produits mis sur le marché au sein de l'Union européenne. C'est donc le bon niveau pour toucher le maximum de produits.

Il existe deux types de réglementations européennes sur le sujet. La première est une réglementation sectorielle relativement ancienne qui concerne les produits phytosanitaires, comme les pesticides, les produits biocides, mais également les cosmétiques, les jouets, les contenants alimentaires. Toutes ces réglementations sectorielles peuvent être pertinentes pour traiter des perturbateurs endocriniens.

Une autre réglementation transversale plus récente est la fameuse réglementation REACH sur les produits chimiques, qui vise à ce que les substances chimiques puissent être enregistrées et, pour certaines, soumises à autorisation, avec des processus de restriction possible pour certains produits. Il s'agit d'un outil qui peut s'appliquer de façon assez large à l'ensemble des produits mis sur le marché au sein de l'Union européenne.

La France a été précurseur sur ce sujet, notamment en adoptant des lois sur l'interdiction du bisphénol A dans les biberons, puis dans les contenants alimentaires. La France a également souvent poussé la Commission européenne à prendre à bras-le-corps le sujet des perturbateurs endocriniens. C'est un des sujets où le tribunal de l'Union européenne a constaté une carence de la Commission. Il était en effet prévu que la Commission européenne adopte une définition d'un perturbateur endocrinien dans la réglementation sur les produits phytosanitaires. Cette définition n'étant toujours pas adoptée au bout de quelques années, la Commission a été condamnée par le tribunal de l'Union européenne, ce qui arrive assez rarement.

La stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens est une initiative française intéressante : une première stratégie nationale a été adoptée en 2014. En septembre dernier, la ministre chargée de l'environnement et la ministre chargée de la santé ont publié la deuxième stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens, qui comporte trois objectifs importants.

Le premier consiste à former et à informer sur les perturbateurs endocriniens et sur l'enjeu qu'ils représentent en matière de santé publique. Ceci concerne la formation notamment des professionnels de santé, mais aussi des agents des collectivités territoriales qui peuvent être amenés à utiliser quotidiennement des produits susceptibles de contenir des perturbateurs endocriniens.

Il s'agit en second lieu de protéger l'environnement et les personnes en identifiant les substances de manière à pouvoir prendre des mesures d'information ou proposer des mesures de restriction au niveau européen.

Enfin, le troisième volet porte sur l'amélioration des connaissances, ce qui passe notamment par des programmes de recherches qui peuvent être par exemple conduits par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Le ministère de la transition écologique et solidaire finance également des actions de recherche dans le cadre du programme national environnement-santé-travail, qui est notamment conduit par l'Anses.

**M. Hervé Maurey, président.** – Madame Cingotti, pouvez-vous faire le point sur la réglementation européenne, l'articulation avec la réglementation française et nous dire si nous sommes parmi les bons élèves européens ?

Je me permets d'ailleurs de rappeler que l'interdiction du bisphénol constitue une initiative du Sénat. C'est notamment notre collègue Muguette Dini, sénatrice du Rhône, qui avait mené ce combat.

**Mme Natacha Cingotti, conseillère santé et produits chimiques de la *Health and environment alliance* (HEAL).** – Le fait que je représente ici un réseau européen de santé environnementale, dont le Réseau environnement santé (RES) fait d'ailleurs partie, constitue une partie de la réponse à votre question sur l'articulation entre le niveau européen et le niveau national, qui est non seulement pertinent, mais aussi nécessaire.

La France, qui fait partie de l'Union européenne, relève des règlements européens et les obligations de protection du 7<sup>e</sup> programme d'action environnementale de l'Union européenne s'imposent à elle.

On a oublié parfois que les États membres ont un rôle très important à jouer dans le développement des politiques européennes. Les ministres qui se rencontrent dans le cadre du Conseil environnement fixent une direction à la Commission européenne.

Les conclusions des ministres de l'environnement portant sur les substances chimiques de juin 2019, relatives notamment aux perturbateurs endocriniens, ont rappelé à la Commission son obligation de protéger la population et l'ont obligée à prendre des initiatives face à ses manquements en la matière.

Les États ont par ailleurs un rôle très important à jouer dans la préparation des dossiers destinés à déterminer les processus d'identification des réglementations, lorsqu'ils existent, qu'il s'agisse du règlement REACH ou du règlement relatif aux produits biocides évoqués tout à l'heure.

S'agissant de REACH, l'identification des substances extrêmement préoccupantes, comme le bisphénol A, résulte tout d'abord du travail de la France. L'expertise de l'Anses est mise au service de l'Union européenne. Une équipe prépare un dossier, vient le défendre devant l'Agence européenne des substances chimiques (ECHA) et négocie avec d'autres États pour obtenir un consensus. S'il n'existait pas d'États *leaders* en la matière, il serait difficile d'avancer.

Enfin, il est important de communiquer à tous les niveaux sur ce que fait la France et d'impulser une discussion politique à ce niveau.

Une partie de votre question initiale avait trait aux échéances européennes à venir. J'en vois deux très importantes. Nous sommes au début d'un nouveau mandat européen. La nouvelle présidente de la Commission a affiché une haute ambition en matière de santé environnementale, parlant d'un objectif de pollution zéro.

Une consultation publique, appelée *fitness check*, est en cours sur la rénovation du cadre réglementaire sur les perturbateurs endocriniens au niveau européen. Cette consultation publique s'achèvera fin janvier. Elle servira de base à toutes les actions européennes à venir dans les cinq prochaines années.

Juin 2020 constitue une autre échéance importante. C'est en effet la date à laquelle la Commission européenne a promis une stratégie d'action globale sur les substances chimiques. La société civile, mais également les instances politiques, à Bruxelles, s'attendent à un volet sur les perturbateurs endocriniens très important. Les États ont un rôle à jouer pour rappeler à la Commission européenne que ceci doit être traité dans ce cadre.

Juin 2020, c'est également la date butoir fixée par le Parlement européen et par le Conseil à la Commission européenne pour arrêter des actions à deux niveaux, une définition horizontale des perturbateurs endocriniens à l'échelon européen, et une action sur la catégorisation des perturbateurs endocriniens, notamment les plus suspects.

**M. Hervé Maurey, président.** – Monsieur Cicolella, pouvez-vous nous parler des initiatives locales et de la charte d'engagement « Villes et territoires sans perturbateurs endocriniens » ?

**M. André Cicoella, président du Réseau environnement santé (RES).** – Nous avons créé le RES il y a onze ans, quasiment jour pour jour, avec l'objectif de mettre la santé environnementale au cœur des politiques publiques, partant du constat qu'elle y était marginale. Elle l'est beaucoup moins aujourd'hui, même si elle n'occupe pas encore la place qu'elle devrait dans un système de santé qui, trop souvent, se résume à un système de soins. Il faut se préoccuper de la maladie avant que les gens soient malades et faire en sorte que la population soit en bonne santé. C'est une banalité, mais notre politique de santé n'est pas véritablement construite en ce sens.

Les perturbateurs endocriniens, il y a onze ans, illustraient bien cette nécessité. Nous avons, pour rendre ce sujet compréhensible, choisi de communiquer sur les biberons au bisphénol. Le bisphénol A a en effet été testé comme hormone de synthèse en 1936, avec le distilbène. On connaît la suite. Réaliser un plastique alimentaire avec un tel produit revenait à exposer régulièrement les nourrissons à une dose d'hormones de synthèse.

Les collectivités locales ont réagi très vite, à commencer par la mairie de Paris, et beaucoup de villes ont suivi en retirant les biberons. Il est important de souligner le rôle des collectivités locales à propos d'un tel sujet. Au Sénat, c'est le groupe radical qui a pris cette initiative. La collaboratrice du groupe, qui avait nourri ses enfants avec un biberon au bisphénol, a saisi l'ensemble des données que nous avons versées au débat public pour élaborer la position du groupe, ce qui a permis l'adoption d'une disposition à ce sujet. Les députés ont suivi.

Nous avons ensuite expliqué aux députés et aux sénateurs que, s'il était très bien de se soucier de la santé des nourrissons, il était encore plus important de protéger les fœtus, d'où le vote unanime des sénateurs et des députés pour interdire le bisphénol dans les contenants alimentaires.

La première décision a été reprise par l'Union européenne dans les six mois, mais la seconde demeure une spécialité française. On ne comprend pas pourquoi cette mesure n'a pas été élargie à l'ensemble des pays européens.

Nous avons réclamé une stratégie nationale à ce sujet. Il ne semble pas logique de voter des lois substance par substance. Nous avons été suivis lors de la conférence environnementale – dont je regrette qu'elle ne se tienne pas régulièrement – et avons obtenu en 2014 la première stratégie nationale concernant les perturbateurs endocriniens. Cette question n'est pas une question purement scientifique ou politique, mais intéresse l'ensemble de la société, d'où l'enjeu de réduire l'exposition de la population, en informant principalement les professionnels de santé et de la petite enfance et, plus largement, les citoyens.

Le changement de paradigme des perturbateurs endocriniens doit être compris par tout le monde, quel que soit son niveau d'éducation ou son écosystème personnel, car cela induit des comportements. Dans sa dernière étude dénommée Esteban, Santé publique France met en évidence le fait que les personnes les moins exposées vivent dans les logements les mieux aérés. Voici une règle qui apparaît très simple, mais il faut savoir l'expliquer à l'ensemble de la population.

Faire en sorte que chaque citoyen s'approprie ces choix, y compris en matière de consommation, est un enjeu important du point de vue de la santé publique. Cette question doit également être portée par des institutions, d'où la nécessité de repenser leur rôle.

La protection maternelle et infantile (PMI) a été créée pour protéger la grossesse et la petite enfance. Or, selon Michèle Peyron, députée, elle a connu une diminution de ses crédits de 25 % en dix ans, alors qu'elle devrait refonder son action autour de l'enjeu que constitue la protection de la grossesse et de la petite enfance par rapport aux perturbateurs endocriniens et, plus largement, aux risques environnementaux.

Il me semble que la question des perturbateurs endocriniens illustre bien la nécessité de mobiliser la société civile. C'est pourquoi la charte d'engagement « Villes et territoires sans perturbateurs endocriniens » que vous avez évoquée comporte cinq axes touchant à l'alimentation, aux pesticides, à la formation et à l'information, ainsi qu'aux critères d'écoconditionnalité.

La puissance économique des collectivités locales commence à jouer et modifie le paysage. Quatre régions ont signé la charte, l'Île-de-France, l'Occitanie, la Nouvelle-Aquitaine, le Centre Val de Loire, ainsi que cinq départements, le Tarn, la Haute-Garonne, l'Aude, les Bouches-du-Rhône et la Seine-Saint-Denis, soit un Français sur deux.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je me tourne à présent vers les professionnels qui fabriquent les emballages et les produits que l'on y met, notamment les produits de beauté. Comment prenez-vous en compte le sujet des perturbateurs endocriniens ?

**M. Patrick O'Quin, président de la Fédération des entreprises de la beauté (Febea).** – La Febea représente les fabricants de cosmétiques, donc de produits finis, soit 350 entreprises, dont plus de 80 % sont des TPE et des PME. Mme Anne Dux sera mieux à même que moi de répondre à vos questions.

**Mme Anne Dux, directrice des affaires scientifiques et réglementaires de la Febea.** – Je commencerai par vous expliquer comment l'on met un produit cosmétique sur le marché, afin que vous compreniez que les produits cosmétiques sont sûrs.

La réglementation cosmétique est une réglementation européenne ancienne, qui trouve son origine dans une loi française qui fait suite à la seule affaire de sécurité sanitaire connue en matière de cosmétique, la funeste affaire du talc Morhange, qui remonte au début des années 1970. La réglementation européenne, qui a été modifiée en 2009, date initialement de 1976. Les principes n'ont pas changé, car il s'agit d'une réglementation efficace.

Comment met-on un produit cosmétique sur le marché ? Tout d'abord, les industriels peuvent incorporer dans un produit cosmétique tous les ingrédients qu'ils souhaitent, à condition qu'ils disposent d'une évaluation de la sécurité de ces derniers. Deux restrictions s'imposent toutefois : il existe tout d'abord une liste de substances interdites. En outre, Mme Veil avait initialement considéré que trois catégories d'ingrédients qui constituaient des éléments particulièrement sensibles devaient figurer sur une liste positive. C'est le cas des conservateurs, des colorants et des filtres solaires.

Cette liste, en particulier en ce qui concerne les filtres solaires et les conservateurs, regroupe un grand nombre de molécules indispensables à la sécurité des produits qui sont assez régulièrement soupçonnées de pouvoir avoir une action endocrinienne.

En dehors de la composition, chaque industriel est responsable de l'évaluation de la sécurité globale de son produit. Il doit, avant la mise sur le marché, notifier à la Commission européenne qu'il va mettre le produit sur le marché, ce qui permet aux autorités

chargées du contrôle de savoir quels produits contrôler. Il existe par ailleurs un système de cosmétovigilance.

Comment est évaluée la sécurité des ingrédients ? Il existe auprès de la Commission européenne un groupe d'experts européens indépendants choisis parmi tous les États membres. On compte en particulier trois experts français. Ce groupe, dénommé Comité pour la sécurité des produits de consommation, rend un avis sur les substances dès lors qu'il est saisi par la Commission européenne, un État membre ou des industriels.

La Commission européenne a décidé en 2018 d'évaluer différentes réglementations sous l'angle des perturbateurs endocriniens et d'identifier celles qui pourraient être complétées.

Il se trouve que la réglementation cosmétique ne comporte pas de dispositions spécifiques, le comité d'experts européens indépendants ayant estimé être à même de gérer la question sans cela. On s'intéresse en effet à la sécurité des substances et au fait de savoir si la substance provoque ou non des lésions. Si c'est le cas, la substance est interdite.

La Commission européenne a demandé à l'industrie qu'elle fournisse des dossiers pour quatorze substances faisant l'objet d'un examen en cours dans REACH. Ces dossiers devaient être déposés le 15 octobre dernier. Ils ont été déposés pour onze substances, les trois restantes n'étant actuellement plus utilisées par l'industrie cosmétique. Ces dossiers démontrent que ces substances ne sont pas des perturbateurs endocriniens.

Je vous ai expliqué que la réglementation cosmétique s'intéressait à l'effet éventuellement toxique des substances et non pas forcément aux mécanismes d'action. On a évoqué le bisphénol A. Le bisphénol A est interdit dans les produits cosmétiques depuis 2006, bien avant l'interdiction française. On n'utilise donc plus de plastique contenant du bisphénol A afin d'éviter que celui-ci ne migre dans le produit.

J'insiste sur le fait que les produits cosmétiques que l'on trouve sur le marché sont sûrs. Vous avez largement entendu parler de la stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens. Il faut savoir que l'on manque d'outils de diagnostic pour déterminer les perturbateurs endocriniens. On sait relativement bien repérer les substances qui ont un effet sur les hormones sexuelles et sur la thyroïde, mais les autres systèmes endocriniens ne sont absolument pas explorés. On a donc besoin de développer des méthodes dans ce domaine.

Dans le cas de la SNPE 1, puis de la SNPE 2, une plateforme vise à accélérer la mise à disposition de tests pour repérer les perturbateurs endocriniens. J'ai l'honneur d'en être la présidente.

**M. Hervé Maurey, président.** – La parole est aux représentants d'Elipso, la Fédération des fabricants d'emballages en plastique.

**M. Thierry Bonnefoy, administrateur d'Elipso.** – Elipso compte 320 entreprises, 38 000 collaborateurs et surtout 157 usines dans 57 départements. Notre profession considère que l'enjeu de santé publique relatif aux perturbateurs endocriniens est central et très important.

Nous sommes nous aussi transformateurs et non producteurs. Les fabricants d'emballages utilisent des résines mises à leur disposition par les pétrochimistes. Nous ne sommes donc pas responsables de la mise sur le marché de ces produits.

Nous partageons l'objectif d'une définition européenne d'un perturbateur endocrinien. Notre souhait est de disposer de la législation la plus forte possible. Nous insistons sur le fait que le plastique fait l'objet d'une réglementation parmi les plus strictes. Comme la Febea, nous mettons sur le marché des produits qui ont déjà été évalués et sont donc sûrs.

Nous aimerions que cette réglementation soit étendue à tous les matériaux et sommes prêts à coopérer dans le cadre des futurs travaux de la stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens.

**Mme Emmanuelle Buffet, responsable réglementaire d'Elipso.** – Beaucoup de choses ont déjà été dites, le système d'évaluation étant quelque peu similaire dans le cas des plastiques destinés au contact alimentaire, qui servent aujourd'hui de référence pour l'ensemble des usages.

Il existe dans la réglementation relative aux plastiques une liste de substances qui ont été évaluées par l'*European Food Safety Authority* (EFSA) avant autorisation. Certaines substances qui sont aujourd'hui reconnues comme perturbateurs endocriniens étaient déjà considérées comme ayant des incidences sur la reproduction et des effets négatifs sur la santé.

Toutes les substances, dont celles présentes naturellement dans les aliments, n'agissent pas sur le système endocrinien. C'est une différence importante.

Cette évaluation qui constate les effets négatifs d'une substance est établie sur la base des données disponibles. Nous ne pouvons que souhaiter que l'on accentue les recherches et saluons le travail réalisé par nos collègues de la Febea, dont l'objectif est de déterminer les substances ayant véritablement un impact négatif sur la santé.

On a parlé tout à l'heure de l'évaluation des réglementations. Nous souhaitons que la réglementation évolue. Il nous semble en effet important de conforter le rôle des agences sanitaires et le système d'évaluation des risques, sur lequel repose toute la réglementation européenne. Ce système permet de déterminer les perturbateurs endocriniens et d'obtenir un consensus à ce sujet, la gestion du risque étant assurée par les pouvoirs publics. Le produit mis alors sur le marché est un produit sûr. Toute autre information ne fait qu'augmenter l'anxiété du consommateur, qui ne peut plus se fier à nos institutions.

Il convient donc de veiller aux messages que l'on véhicule. La communauté scientifique ayant énormément de difficultés à identifier un perturbateur endocrinien, communiquer sans précaution sur l'ensemble des substances revient à laisser le consommateur dans le flou.

**M. Hervé Maurey, président.** – La parole est à M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis sur le budget de la politique de prévention des risques.

**M. Pierre Médevielle.** – La liste des perturbateurs endocriniens, on le sait, ne sera pas exhaustive mais ce travail aura une portée importante, pour définir des mesures appropriées en termes de politique publique. Comment le travail d'identification de ces substances sera-t-il mené, et sera-t-il exclusivement fondé sur des considérations scientifiques ? S'agissant des substances suspectées d'être des perturbateurs endocriniens, comment les identifier en faisant une application proportionnée du principe de précaution ?



En outre, faut-il privilégier une meilleure information du consommateur pour lui permettre des choix pleinement éclairés, qui modifieront la demande et inciteront les producteurs à changer ? Ou la dimension sanitaire appelle-t-elle des mesures réglementaires plus contraignantes pour encadrer l'utilisation de certaines substances, quitte à affecter plus directement le mode de production des entreprises concernées ? En d'autres termes, quels sont les instruments pertinents pour les pouvoirs publics, au vu de l'état des connaissances sur ce sujet et de l'importance des risques ?

Enfin, l'interdiction d'utiliser le bisphénol A a conduit les industriels à recourir au bisphénol B qui présente finalement des problèmes similaires. Il convient donc d'adopter la plus grande prudence en matière de produits de substitution.

**Mme Nelly Tocqueville.** – Je souhaiterais vous interroger sur les SDHI, ces inhibiteurs utilisés en agriculture. On a en effet noté que les molécules de cette famille testées en 2019 peuvent avoir un effet négatif sur les personnes ayant un déficit de SDH. Ces molécules peuvent en particulier être impliquées dans des maladies neurodégénératives, comme la maladie d'Alzheimer ou la maladie de Parkinson.

En 2019, l'Anses affirmait suivre cette affaire et envisageait la fin des travaux sur ces substances au premier trimestre 2020. Qu'en est-il ? D'autre part, quelle est l'attitude de l'Europe sur ces substances particulières ? Enfin, les SDHI figurent-ils dans les listes que vous avez évoquées, tant au plan national qu'eupéen ?

**M. Guillaume Chevrollier.** – Dans un contexte social anxiogène, à une époque où le relativisme est de mise et où la parole des scientifiques est souvent remise en question, le sujet des perturbateurs endocriniens constitue une véritable inquiétude pour les Français. Je remercie donc les différents intervenants pour la pédagogie dont ils ont fait preuve.

Quel est l'impact des perturbateurs endocriniens sur la biodiversité végétale et animale ?

Par ailleurs, les perturbateurs endocriniens seraient plus nombreux à l'intérieur des habitations qu'à l'extérieur. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, la recherche en la matière est-elle suffisante en France et en Europe par rapport à la recherche internationale ?

**Mme Angèle Préville.** – Quel rôle la France doit-elle jouer au sein de l'Union européenne en matière de prévention ? Pour l'instant, seules sept substances ont été reconnues comme perturbateurs endocriniens. Il nous faut donc aller vite. Peut-être pourrions-nous inverser la charge de la preuve en suspectant d'emblée les molécules de la même famille que le bisphénol pour progresser plus rapidement dans les recherches.

Par ailleurs, les additifs présents dans les plastiques sont souvent considérés comme des perturbateurs endocriniens, notamment les encres et les colles. Quel est le devenir de ces produits lors du recyclage – d'autant que les plastiques recyclés peuvent donner lieu à des mésusages ?

**M. Guillaume Gontard.** – Il a beaucoup été question de recherche. Or on est en train d'étudier le texte sur la bioéthique, qui ne dit rien sur les causes de l'infertilité ni sur la question des perturbateurs. Peut-être faut-il se poser la question...

Par ailleurs, l'eau en bouteille ou l'eau du robinet comporte des perturbateurs et des produits interdits depuis un certain nombre d'années. Il y a là quelque chose à faire.

Réfléchit-on d'autre part à la collecte différenciée des déchets hospitaliers ? Qu'en est-il de la mise en conformité ou de l'amélioration des stations d'épuration ? La Suisse a pris des initiatives sur cette question, dont le coût n'apparaît pas exceptionnel et semble pouvoir être absorbé – ce qui n'empêche pas de réfléchir à une réduction à la source.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Je voudrais rappeler ici les travaux qui ont eu lieu au Sénat à travers le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) de 2011, intitulé « *Les perturbateurs endocriniens, le temps de la précaution* », et celui de la commission d'enquête sur les conséquences des pesticides sur la santé, dont j'étais rapporteure, en 2012.

Nous avons constaté que les effets spécifiques des perturbateurs endocriniens étaient difficiles à appréhender par la toxicologie classique, sur laquelle se fondent les agences d'évaluation des risques, avec pour principe fondamental que c'est la dose journalière admissible (DJA) qui fait le poison. Or les perturbateurs endocriniens peuvent avoir des effets à faible dose, et parfois aucun effet à haute dose. Leurs propriétés spécifiques invalident donc en grande partie la méthodologie classique d'évaluation des risques.

On peut ajouter que certaines substances semblent avoir des effets sur plusieurs générations, voire des effets combinés, ce qu'on appelle des effets « cocktail ». Il nous paraissait souhaitable que l'évaluation des risques réalisée par les agences tienne compte de ces situations dans le cadre des autorisations de mises sur le marché (AMM). Est-ce le cas aujourd'hui ? Les tests opérés dans le cadre des évaluations sont-ils réalisés substance par substance ? Tiennent-ils compte des effets « cocktail » ? La réglementation REACH intègre-t-elle ces aspects ?

**M. André Cicoella.** – Votre dernière intervention concernant le fondement scientifique des normes me semble importante du point de vue des conséquences réglementaires. Nous avons organisé un colloque à Poitiers il y a deux ans environ sur le thème des perturbateurs endocriniens en rapport avec l'eau.

Nous disposons d'une remarquable étude conduite par le Centre de recherches de la Commission européenne (JRC), dont une publication de 2014 conclut qu'il est urgent de réviser le fondement scientifique des normes. Ce travail a été construit par seize laboratoires européens, dont l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) en France, qui a testé des mélanges de quatorze perturbateurs endocriniens réglementés, aux normes actuelles, mais élaborées avec l'ancien paradigme.

La conclusion – ce qui est très rare dans un article scientifique et encore plus pour une agence publique – est qu'il y a urgence à réviser les normes. Actuellement, qu'est-ce qu'une eau potable ? C'est une question simple mais nous n'avons pas la réponse. Par exemple, la norme en matière de pesticides est de 0,1 microgramme par litre. C'est une norme des années 1960. Placez des grenouilles dans un bain à 0,1 microgramme par litre d'atrazine ou un mélange de pesticides, vous obtenez 60 % de malformations génitales ! Certes, nous ne sommes pas des grenouilles, mais nous ressemblons quand même à des têtards au début de notre vie.

Deuxième exemple : la norme sur les nitrates ne repose pas sur l'effet de perturbation endocrinienne. Or nous savons que les nitrates co-agissent avec les perchlorates et les thiocyanates. Cette norme est donc totalement obsolète.

Cela ne veut pas dire que changer la norme va forcément modifier le paysage, mais il vaut mieux que l'on se base sur la science d'aujourd'hui que sur celle d'il y a cinquante ans. Les inspections générales avaient pointé cette question dans leur évaluation de la première stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens en disant qu'il fallait revoir le fondement scientifique des normes non seulement pour l'eau, mais également en matière alimentaire.

Aujourd'hui, les essais reposent sur une approche individuelle des substances. Or nous savons qu'il existe un effet « cocktail ». Je citerai la famille des phtalates, notamment présents dans les cosmétiques. Le DEP continue d'être autorisé comme fixateur de parfum et interagit avec les autres phtalates. Il est entre autres directement impliqué dans la féminisation des garçons. Deux études américaines ont montré un lien entre contamination au stade fœtal et féminisation. Toutes les grandes pathologies chroniques sont induites par l'exposition aux phtalates. Du point de vue de la réglementation, il y a donc urgence à repenser notre dispositif.

**M. Philippe Bodénez.** – Je voulais rebondir sur un certain nombre de questions qui ont été posées sur la manière dont les perturbateurs endocriniens peuvent être définis dans les réglementations.

Il est tout d'abord important d'avoir une définition de la notion de perturbateur endocrinien dans l'ensemble des réglementations, y compris sectorielles. Cela existe pour les produits phytosanitaires et pour les biocides. On l'attend pour les produits cosmétiques, pour les jouets et pour les contenants alimentaires. C'est un point tout à fait essentiel, que la Commission européenne a aujourd'hui bien à l'esprit. Elle doit présenter cet été une stratégie sur les produits chimiques qui est très attendue, afin de définir de façon uniforme ce qu'est un perturbateur endocrinien au sein des différentes réglementations sectorielles. Cela conduira l'ensemble des normes à évoluer.

On a évoqué la notion de perturbateur endocrinien avéré, présumé, suspecté. Ces trois notions viennent de critères déjà mis en place dans la réglementation sur les produits chimiques pour les cancérigènes, les mutagènes et les reprotoxiques (CMR). Des mesures de gestion existent en fonction des différentes réglementations, selon que le risque est avéré, présumé ou suspecté. Un produit phytosanitaire cancérigène avéré ou présumé ne peut être autorisé, sauf s'il existe des raisons impérieuses pour l'autoriser. Dans le cas où le produit est suspecté cancérigène, d'autres dispositions s'appliquent avec d'autres calendriers pour évaluer les substances au niveau européen.

C'est un peu le même mécanisme qui pourrait être mis en place pour les perturbateurs endocriniens, avec des actions fortes lorsque la substance est avérée ou présumée perturbateur endocrinien, et des mesures plus allégées nécessitant probablement d'acquérir plus de connaissances pour des substances suspectées.

S'agissant des impacts sur les différents milieux, la SNPE ne se contente pas d'essayer d'améliorer la connaissance sur l'homme, mais mène aussi des actions en matière de biodiversité, à la fois pour essayer de connaître le niveau d'imprégnation de

l'environnement et les effets de certains produits sur des espèces animales comme les poissons, ou l'on trouve plus de mâles que de femelles ou vice versa.

Mme Prévile a évoqué le cas des familles de bisphénol. Ceci est pris en compte par l'ECHA, située à Helsinki qui, dans le cadre de l'application du règlement REACH, pousse à une approche groupée des familles de substances. Aujourd'hui, le bisphénol A est interdit. Il existe des projets de restriction portés par certains États membres concernant le bisphénol B, F et S, mais l'idée est de pouvoir grouper les évaluations par famille et non de travailler substance par substance.

Des actions en matière de recherche sont prévues dans la stratégie nationale avec l'ANR, qui doit identifier l'ensemble des recherches effectuées sur les perturbateurs endocriniens. Ce n'est pas simple non plus car un grand nombre de recherches sont menées selon les substances et les utilisations industrielles. L'ANR ne mène toutefois pas de recherches spécifiques sur les perturbateurs endocriniens. Cela peut donner matière à discussion, car on peut avoir le sentiment que la recherche en la matière est quelque peu éparse.

**Mme Anne Dux.** – Les études américaines concernant les produits cosmétiques ne sont absolument pas transposables en Europe. La réglementation américaine, qui n'interdit que huit substances en matière de cosmétiques, est extrêmement faible. On trouve dans les produits cosmétiques américains des substances interdites en Europe, et je vous conseille de ne pas acheter de produits cosmétiques lorsque vous vous déplacez en Amérique du Nord.

S'agissant des faibles doses et des effets sur les générations à venir, je rappelle que lorsque le comité européen étudie la sécurité d'une substance, il demande des études à des doses extrêmement variées et sur plusieurs générations, afin de bien examiner les effets pendant la gestation et sur les générations descendantes.

Il me paraît important d'insister sur le fait qu'un produit cosmétique présent sur le marché européen est un produit qui doit être sûr. Si un produit n'est pas sûr, il doit être retiré du marché, mais on ne peut imaginer des produits à moitié sûrs et laisser le consommateur décider seul s'il peut les acheter ou non. Il n'est pas question de déléguer au consommateur une obligation générale de sécurité qui pèse sur les industriels – ce qu'ils revendiquent - et sur les autorités chargées du contrôle du marché.

C'est ce qui nous inquiète énormément dans l'idée d'une liste de substances ayant une action endocrine suspectée. Cela signifie qu'on va diffuser des listes en disant aux consommateurs qu'on ne sait si ces substances sont sûres ou non, en leur demandant de faire eux-mêmes leur choix. C'est dramatique !

Je voudrais également revenir sur l'idée qu'on aurait besoin de trois catégories de perturbateurs endocriniens parce qu'on a trois catégories de substances CMR. On vous a expliqué que pour qu'une substance soit considérée comme un perturbateur endocrinien, il fallait qu'elle ait un effet prouvé chez l'homme ou l'animal, et que cet effet soit dû à un mécanisme d'action endocrinien. Lorsqu'une substance est classée cancérigène, on ne demande rien sur son mécanisme d'action. On demande qu'elle provoque un cancer chez une espèce animale ou chez plusieurs espèces animales, auquel cas c'est une substance CMR 1B, ou chez l'homme. C'est alors une substance CMR 1A. On n'est pas du tout dans la même situation.

Nous ne comprenons pas ce qu'est cette catégorie de perturbateurs endocriniens suspectés, mais s'il s'agit de substances qui ont une affinité pour un récepteur hormonal, il n'y a pas de pathologie observée, que ce soit chez l'homme ou chez l'animal. L'eau que l'on consomme tous les jours a une affinité pour le système rénine-angiotensine, qui est le système endocrinien qui contrôle la pression artérielle. Lorsque vous buvez du café ou que vous mangez du sucre, vous êtes exposé en permanence à des substances qui pourraient être suspectées d'être des perturbateurs endocriniens.

Je vous remercie par ailleurs de considérer que c'est la science qui doit décider. Ceci est très important pour nous. Nous croyons fondamentalement à la science et nous voulons qu'elle décide. Nous ne souhaitons pas que le consommateur ait à faire des choix pour savoir s'il achète des produits sûrs ou non.

Enfin, nous souhaitons que les agences disposent des moyens dont elles ont besoin pour évaluer les substances, et que la recherche française et la recherche européenne soient soutenues. Je vous l'ai dit : nous manquons cruellement de tests pour repérer les perturbateurs endocriniens.

**M. Hervé Maurey, président.** – Vous évoquiez le fait qu'il pourrait y avoir des produits à moitié sûrs. C'est un peu le sentiment que l'on a lorsqu'on utilise certaines applications qui laissent à penser que les produits cosmétiques ne présentent pas toutes les garanties en termes de sécurité sanitaire. Vous disiez être prêts à voir la réglementation progresser, mais on sait que la réglementation est parfois lente à évoluer. Que faut-il penser de ces applications ?

**Mme Anne Dux.** – Il existe un certain nombre d'applications qui accompagnent le consommateur pour choisir des produits cosmétiques. Cela correspond à une véritable demande. L'offre cosmétique est abondante, et il n'est pas toujours facile de choisir un produit. Par ailleurs, un discours extrêmement anxiogène est malheureusement véhiculé, même par les pouvoirs publics, ce qui est dommage.

À l'exception d'une seule, toutes ces applications reconnaissent les produits en scannant le code-barres. Cela pose deux types de problèmes. Tout d'abord, pour des raisons logistiques, nous ne changeons pas de code-barres quand nous changeons la formule d'un produit. Or, la formule d'un produit cosmétique change très souvent. Un tiers des produits change de formule tous les ans et les produits restent longtemps sur le marché. Le consommateur, lorsqu'il scanne le produit, n'a absolument pas la garantie que celui-ci corresponde au produit qui s'affiche sur l'écran.

En outre, les bases de données utilisées pour établir le lien entre le code-barres et la composition du produit sont assez largement erronées, car elles reposent sur une saisine volontaire du consommateur et comportent des erreurs.

Ces applications notent des produits et les classent en produits verts, orange et rouges. Les règles pour noter ces produits varient d'une application à l'autre et ne sont absolument pas transparentes. On ne sait donc pas pourquoi le produit est vert, orange ou rouge.

Ceci comporte des enjeux de santé publique non négligeables : ainsi, l'application la plus populaire, qui comporte une carotte comme logo, note les filtres solaires en rouge.

Ceci décourage d'acheter un produit de protection solaire, alors que les cancers cutanés sont ceux qui connaissent la plus forte augmentation.

**M. Matthieu Schuler.** – Je l'ai dit, il faut tout d'abord établir une liste, potentiellement très large, des substances avec lesquelles on peut entrer en contact ou que l'on peut absorber, et qui ont une action endocrine. Parmi celles-ci, il faut déterminer celles qui doivent faire d'une évaluation par l'Anses ou d'autres agences européennes. On peut ensuite établir une classification entre substances suspectées, présumées et avérées.

Pourquoi établir une catégorie de substances suspectées ? Cela a été dit par plusieurs intervenants : on est face à un système relativement complexe. On a besoin de progresser dans la connaissance des mécanismes de perturbation endocrinienne et de savoir comment chacune des substances se comporte.

Une substance est le plus souvent suspectée parce que les données sont relativement insuffisantes. Toutes les réglementations sectorielles ne comportent pas d'évaluation *a priori*. Ainsi, dans le cas du règlement REACH, ce sont les agences comme l'Anses qui posent des questions. Il est donc très important de connaître les éléments de preuve disponibles pour que le débat scientifique puisse avoir lieu sur la base de données existante, car même si nos équipes sont mobilisées, les moyens mis à leur disposition ne peuvent couvrir l'ensemble des substances.

**M. André Cicolella.** – Nous avons tenu une conférence de presse il y a un peu plus d'un an sur les phtalates pour illustrer la nécessité d'adopter une stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens et de revoir le fondement des réglementations, nous appuyant, notamment, pour ce qui concerne les cosmétiques, sur une publication saoudienne qui analysait une quarantaine de parfums européens, dont ce pays est un grand consommateur, comme *N° 5* de Chanel, ou *J'adore* de Dior.

Les analyses réalisées en 2015 mettaient en évidence la présence de DEHP ou de BBP, alors que la réglementation proscrit ces substances depuis 2009. Ceci n'a donné lieu à aucune réaction, alors que cette conférence de presse était publique et a fait l'objet de reprises dans de nombreux médias. J'en ai notamment parlé sur France Inter lors d'une matinale.

Cela pose le problème de l'application même des réglementations, mais aussi de la manière dont on évalue les risques que représentent ces substances. Je fais ici le lien avec l'enjeu que constitue la recherche. On raisonne en matière de perturbateurs endocriniens sur des recherches substance par substance. Une autre approche consiste à recourir au *biomonitoring*. La France s'est engagée dans un programme européen remarquable à ce sujet, auquel doivent participer Santé publique France et l'Anses, qui produit beaucoup de connaissances.

J'en reviens aux phtalates. Nous disposons de nombreuses connaissances sur le sujet, produites à partir d'études lancées il y a une dizaine d'années, comme celle de Jones, sur le dosage urinaire en début de grossesse ou les traces de contamination que l'on retrouve dans les cheveux, qui font le lien avec certaines pathologies.

Selon une étude norvégienne, les enfants du tercile supérieur, dont les mères étaient les plus contaminées, ont un risque d'hyperactivité trois fois plus élevé que ceux du tercile inférieur. Une étude chinoise sur l'obésité portant sur douze ans a constaté

trois fois plus d'obésité chez les filles des mères les plus contaminées. Je peux ainsi décliner plusieurs dizaines d'études sur le sujet.

Dans l'étude de Jones, on a recherché 276 substances dans les cheveux. On a aujourd'hui les outils pour doser des picogrammes par milligramme de cheveux, soit un millionième de millionième de gramme. On établit ainsi un lien entre l'ensemble des métabolites de phtalates, qui est le groupe qui ressort. Il faut revoir l'analyse du risque avec ces outils-là et développer la recherche en recourant au *monitoring*.

**Mme Emmanuelle Buffet.** – Je ne reprendrai pas les propos de Mme Dux sur la catégorisation, même si je partage son constat au sujet de la troisième catégorie.

Comme Mme Préville l'a dit, il ne s'agit pas tant d'établir des informations que de savoir ce que l'on va en faire, sans qu'elles deviennent un facteur anxigène et aient un impact sur l'industrie. On sait en effet que de telles listes peuvent conduire à des basculements.

Or comme nous l'avons dit en introduction, le secteur des emballages plastique est essentiellement constitué de petites et moyennes entreprises qui se fournissent auprès de grands groupes pétrochimiques. Tout le monde ne peut pas innover du jour au lendemain ni remplacer ces substances par d'autres. Il ne faudrait pas que certains puissent le faire et que les autres disparaissent, d'où notre demande de passer par un cadre réglementaire.

Le rôle de nos associations est de tenir nos adhérents informés de l'évolution du processus réglementaire. Quand on arrive à classer une substance préoccupante en raison de ses propriétés de perturbateur endocrinien, elle est passée par un long processus, avec des points d'étape qui constituent des signaux importants répertoriés auprès des industriels. Ceux à même de le faire peuvent réfléchir et anticiper ce qui va se passer ensuite. C'est ce qui est arrivé avec les phtalates contenus dans les emballages en plastique, pour lesquels il existe des substituts qui reviennent même moins cher. Des solutions sont possibles, mais il faut y travailler dans un climat favorable.

Je voulais également préciser que nous savons déjà gérer certaines substances qui ne comportent pas d'indication de dose journalière tolérée (DJT), comme les génotoxiques.

Enfin, s'agissant du recyclage, je rappelle que la réglementation sur le contact alimentaire, qui fait référence dans l'ensemble de nos secteurs, met aujourd'hui en œuvre des procédés de décontamination. Des indicateurs représentent les grandes catégories de substances que l'on peut retrouver dans le produit du fait d'un mésusage. Les *challenges tests* élaborés par l'agence européenne permettent de valider que celui-ci est apte au contact alimentaire.

Pour conclure, afin que les choses soient claires, je précise que nous n'avons pas remplacé le BPA dans les emballages alimentaires par d'autres bisphénol, puisque le BPA sert à fabriquer une résine, le polycarbonate, qui n'est pas utilisée dans l'emballage alimentaire. Je ne parle pas de celle qui a été utilisée dans les biberons, que l'on a remplacé par une autre résine, mais je souhaitais préciser ce point, car il y a eu beaucoup de communication ces derniers temps à ce sujet. Cela étant, pourquoi pas une approche par famille ?

**Mme Natacha Cingotti.** – J’entends beaucoup parler de la science, et j’ai l’impression qu’on traite de la problématique comme si elle n’était pas véritablement scientifique.

Je rappelle que la Société internationale d’endocrinologie a pris une position sur cette question qui fait consensus. L’OMS et le Programme des Nations unies pour l’environnement (PNUE) ont publié en 2012 un rapport qui parle de menace globale pour la santé. On ne débat donc pas ici d’une question sanitaire superficielle. Il me paraît très important de partir de là pour justifier les questions qui se posent du point de vue réglementaire, notamment en matière d’identification.

À l’heure actuelle, celui-ci est très partiel au niveau européen et comporte beaucoup de lacunes. Seuls trois systèmes d’identification sont liés à une logique réglementaire, celui de REACH, celui des biocides et celui des pesticides. La question des substances défie la toxicologie classique – effets à faible dose, relations dose-effet. Il devient alors pertinent de parler de substances suspectées, avérées ou présumées. Il est très important que le doute scientifique soit intégré dans ce classement, sans quoi il est impossible d’obtenir un cadre réglementaire à jour.

Plusieurs autres problèmes se posent. Tout d’abord, les données ne sont pas à jour dans tous les règlements, M. Schuler l’a notamment rappelé pour ce qui est de REACH. À l’heure actuelle, REACH n’exige pas de données pour identifier les perturbateurs endocriniens. On ne risque donc pas de réglementer quoi que ce soit.

Enfin, la plupart des tests dits conventionnels validés par l’OCDE ne sont pas assez sensibles, et la procédure d’évaluation du risque ne prend pas forcément en compte les données indépendantes.

**M. Jean-Marc Boyer.** – La communauté scientifique a aujourd’hui beaucoup de mal à évaluer et à définir les substances contenant des perturbateurs endocriniens. Une lutte nationale est actuellement engagée en matière d’utilisation des plastiques. La France compte de nombreuses entreprises qui utilisent le plastique comme contenant, par exemple pour l’eau minérale. Dans l’état actuel de la recherche scientifique, a-t-on la certitude de l’existence ou non de perturbateurs endocriniens qui dégradent la qualité de l’eau contenue dans des bouteilles en plastique ?

Par ailleurs, la santé publique étant une priorité, il nous faut réviser les normes, apparemment toujours en dessous des seuils d’alerte. Mais ne craignez-vous pas que l’on vive bientôt dans un monde totalement aseptisé, où il conviendra de faire attention à l’eau en bouteille, d’éviter de boire du vin en janvier, de ne plus manger de viande et de prendre garde aux produits cosmétiques ?

**M. Joël Bigot.** – Un amendement au projet de loi sur l’économie circulaire traitant de la question des perturbateurs endocriniens, présenté par ma collègue socialiste Mme Taillé-Polian, a été adopté puis rejeté à l’issue d’une seconde délibération, ce qui démontre les profondes divisions de notre assemblée sur ce sujet.

Cet amendement visait simplement à interdire la production et la commercialisation des plastiques contenant des perturbateurs endocriniens avérés. C’est dire la difficulté de l’exercice !



Je suis membre du Conseil national de la transition écologique (CNTE). J'ai été particulièrement sensibilisé à cette thématique lors de l'élaboration de la stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens. Dans un document récapitulatif, le Gouvernement propose treize mesures que je vous invite à consulter, car elles illustrent bien la grande difficulté que nous avons à appréhender ce problème.

Une des grandes avancées de ce plan réside dans le fait de classer les perturbateurs endocriniens en trois catégories - avérés, présumés et suspectés. Cette classification aurait au moins l'avantage de la clarté pour les citoyens. Or il se trouve qu'en matière de protection de la population, le collège employeurs souhaite que la liste se limite aux perturbateurs endocriniens avérés et qu'elle soit élaborée au niveau communautaire. On va donc faire l'inverse de ce qu'on a fait pour le bisphénol, à propos duquel la France avait réussi à convaincre ses partenaires européens : on va attendre que les Européens se déterminent pour savoir si l'on passe à une classification bien plus contraignante.

Je suis conscient de la difficulté d'informer les consommateurs et des problèmes que cela peut générer pour les entreprises. J'ai bien compris votre message, mais il existe sans doute une transition à opérer.

Enfin, le représentant du Gouvernement peut-il nous donner quelques informations sur les textes réglementaires en préparation ? Va-t-on enregistrer un recul ou assister à une consolidation de la classification établie par l'Anses en 2016 ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Je rappelle que le législateur a également inscrit dans le projet de loi sur l'économie circulaire l'obligation de fournir en *open data* les informations relatives aux éléments pouvant être considérés comme des perturbateurs endocriniens dans le domaine de la cosmétique. Ce projet de loi contient donc certains apports en la matière.

**M. Hervé Gillé.** – Lorsqu'on écoute les intervenants, on peut s'interroger sur l'utilisation d'un grand nombre de substances, compte tenu de l'évolution des normes et de la science. Ne serait-il pas judicieux de mettre en avant des produits ou des substances qui ne sont pas dangereuses et qui permettraient de valider des produits sans danger pour la santé humaine ?

Certes, ce paradigme ne peut que coexister avec celui qui existe aujourd'hui, mais cela nous permettrait de prendre collectivement conscience qu'il existe un certain nombre de substances sans portée dangereuse. On pourrait ainsi voir comment créer des produits de substitution en fonction de la nature des fabrications. Cet élément est-il pris aujourd'hui en considération ?

**M. André Cicoella.** – Votre proposition de changement de paradigme et de gestion du risque chimique est ambitieuse, et je la soutiens. 53 000 substances ont été répertoriées dans REACH au niveau européen. Pour l'essentiel, elles n'ont jamais été évaluées et ne sont pas près de l'être au rythme actuel. Le nombre de substances soumises à autorisation tournant autour de 250 par an, on ne pourra avoir une vision précise du risque chimique que dans mille ans environ !

On peut penser qu'il faut accélérer le processus. Pour comprendre la nécessité de penser les choses différemment, il faut revenir à la phrase contenue dans le rapport de l'OMS

et du PNUE, qui considèrent que les perturbateurs endocriniens constituent une menace mondiale à laquelle il faut apporter une solution.

Les études que je citais, mais aussi beaucoup d'autres, montrent que ces substances sont impliquées directement dans la croissance des maladies chroniques. Je rappelle que l'assemblée générale de l'ONU a adopté deux résolutions, votées à l'unanimité donc également par la France, constatant que nous sommes face à une épidémie mondiale de maladies chroniques, à laquelle nous n'échappons évidemment pas.

En France, on a du mal à parler d'épidémie, parce qu'on reste attaché au lien entre épidémie et maladie infectieuse. Pourtant, nous assistons bien à une augmentation du nombre de maladies chroniques. On a évoqué la question de l'infertilité : en France, selon le Cecos de Paris et l'étude de Santé publique France, en cinquante ans, un homme de 30 ans a perdu deux spermatozoïdes sur trois !

Nous avons organisé un colloque en 2018 à Toulouse, ville la plus touchée, sur le thème : « Y aura-t-il encore des petits occitans en 2040 ? ». Louis Bujan, patron du Cecos de Toulouse, nous a dit que nous étions peut-être optimistes en parlant de 2040 ! C'est une question qui n'est pas marginale, car ce n'est que la partie émergée de l'iceberg. La croissance des cancers hormonodépendants, comme le cancer du sein ou le cancer de la prostate, qui est observée au niveau mondial, ainsi que des maladies métaboliques – diabète, obésité – est pour partie due aux perturbateurs endocriniens.

La dernière conférence de consensus sur les maladies métaboliques, qui s'est tenue à Uppsala, a estimé que les perturbateurs endocriniens en étaient une des causes majeures, à côté de l'alimentation et de la sédentarité. L'effet « cocktail » fonctionne aussi à ce niveau, d'où l'enjeu d'une communication en la matière qui ne soit pas anxiogène.

Nous avons une partie de la solution et nous pouvons agir. Nous savons que l'exposition d'aujourd'hui va induire des maladies chroniques dans dix ans, vingt ans, cinquante ans. Nous avons le recul pour cela.

L'étude de Berkeley sur le DDT, a suivi 20 000 femmes et 19 000 enfants depuis 1960. En 1960, les filles dont les mères étaient les plus exposées avaient quatre fois plus de cancers du sein. Les mères les plus exposées qui avaient moins de 14 ans en 1945 ont eu cinq fois plus de cancers du sein que les autres. Voilà l'enjeu sanitaire !

L'enjeu environnemental et écologique est de même importance. L'impact est le même sur les espèces autres que l'espèce humaine. La chute de la biodiversité ne correspond pas simplement à la perte des habitats mais aussi à la contamination.

J'ai évoqué les grenouilles : on enregistre une disparition quasi-totale de la plupart des espèces, d'où la nécessité de construire un discours positif sur la question des perturbateurs endocriniens. L'innovation doit intégrer l'enjeu de la santé.

**Mme Emmanuelle Buffet.** – Le rôle de nos secteurs est de lancer un produit en tenant compte de l'ensemble des données disponibles. Nous pouvons vous rassurer sur ce point. Nous sommes totalement conscients des enjeux de santé publique, et il faut tout faire pour réduire cette exposition.

Je rappelle que trois matières plastiques sont classés perturbateurs endocriniens et restent autorisées – en sachant toutefois que le BPA est interdit en France dans les

emballages. De la même façon, le nombre de matières plastiques autorisées dans les contenants alimentaires est assez réduit – moins de 15 %. Je peux vous dire aujourd'hui, parmi l'ensemble des substances listées à l'annexe du règlement 10-2011, lesquelles sont des SVHC, lesquelles sont en cours d'évaluation, etc. Le plastique est sur le devant de la scène, mais cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'autres perturbateurs endocriniens ailleurs.

En matière d'emballages, il faut faire la distinction entre la teneur, ce qui est contenu dans l'emballage, et ce qui est susceptible de migrer. De façon très schématique, une substance qui va avoir un poids moléculaire très élevé va avoir du mal à migrer dans la denrée. Ce phénomène de migration est un phénomène naturel, commun à d'autres matériaux. On peut même, dans certains cas, modéliser cette migration.

Si aucun perturbateur endocrinien ne migre dans le produit, pourquoi l'indiquer sur l'étiquetage ? Aujourd'hui, la difficulté à prouver l'absence de quelque chose fait que beaucoup de produits alimentaires portent la mention « susceptible de contenir ». La capacité à pouvoir mettre en avant l'absence d'un composant dans n'importe quel produit est assez compliquée. On risque d'aboutir à des gammes extrêmement réduites qui ne serviront pas à grand-chose, sauf à jeter le discrédit sur des substances dont l'emploi est considéré comme sûr.

**M. Philippe Bodénez.** – Les metteurs en marché, en Europe, doivent être capables de dire si des substances extrêmement préoccupantes ou déclarées comme telles figurent ou non dans leurs produits à hauteur de 0,1 %.

C'est évidemment compliqué pour les industriels, 200 substances étant identifiées comme extrêmement préoccupantes au niveau européen. La Commission européenne a lancé un dispositif qui permet de faire figurer dans une base de données les substances extrêmement préoccupantes présentes dans les produits. Les distributeurs peuvent donc savoir si les produits qu'ils vendent en contiennent. Le metteur en marché doit fournir cette information au client si celui-ci la réclame.

Il s'agit d'une démarche volontaire, mais des dispositifs réglementaires s'en inspirent ou s'en inspireront. C'est le cas de l'ECHA, qui a mis en place, dans le cadre de la directive-cadre sur les déchets de 2018, une obligation de déclarer la présence de ces substances.

C'est aussi ce qui inspire une des dispositions de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, qui prévoit une obligation de déclarer les substances identifiées comme des perturbateurs endocriniens par l'Anses, et ce dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par des plateformes numériques.

Je pense qu'il est nécessaire de structurer cette information. Si les pouvoirs publics ne structurent pas cette information et ne la mettent pas à la disposition des consommateurs, d'autres le feront, dans des conditions moins optimales.

**Mme Anne Dux.** – Je précise que les substances extrêmement préoccupantes ne sont pas autorisées dans les produits cosmétiques. Nous descendons largement en dessous de 0,1 % en ce qui concerne la concentration des ingrédients de la liste – généralement à environ 5 ppm.

Nous sommes tous conscients du fait que la question de la perturbation endocrinienne est un sujet de santé publique majeur. Nous attendons de vous que vous souteniez les agences en leur apportant des moyens nécessaires, qu'il s'agisse de l'Anses ou de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), dont on n'a pas parlé, mais dont la Cour des comptes vient de dire qu'elle avait besoin d'être fortement renforcée en ce qui concerne le contrôle du marché des produits cosmétiques.

Nous attendons également de vous que les mesures françaises soient cohérentes avec les mesures prises par l'Union européenne. Je souligne que la Commission européenne est en ce moment en train de réaliser un effort considérable, comme le prouve le fait d'évaluer quatorze substances.

Nous attendons également que vous aidiez la France à mener des travaux de recherche conséquents, avec des méthodologies validées au niveau européen. Il faut en particulier se poser la question de savoir quelle est la pertinence des cohortes françaises et réaliser des cohortes européennes plus nombreuses.

Enfin, nous souhaitons que les pouvoirs publics ne tiennent pas un discours systématiquement anxiogène. La réglementation européenne est solide dans beaucoup de domaines. Les produits présents sur le marché sont sûrs, et il est dommage de le perdre de vue.

**Mme Natacha Cingotti.** – Au niveau européen, on est bien loin d'avoir une réglementation contraignante : seize perturbateurs endocriniens sont identifiés par REACH, et deux comme biocides. La Commission européenne a lancé un appel à information sur les cosmétiques en matière de perturbateurs endocriniens, alors que des milliers de substances sont sur le marché. C'est pourquoi l'effort d'information des agences et des pouvoirs publics est si important, à la fois pour le consommateur, mais également pour les industriels qui veulent innover.

Enfin, la problématique du changement de paradigme est en train d'émerger au niveau européen pour d'autres groupes de substance, comme les composés perfluorés. A-t-on besoin de ces substances dans tous les produits ? Dans quel cas l'exposition du consommateur peut-elle être évitée ? Si l'on répond à ces deux questions, on peut avancer grandement en matière d'information et de réglementation.

**M. Hervé Maurey, président.** – La parole est en conclusion à M. Schuler qui, j'en suis sûr, ne doute pas que le Parlement défendra les moyens de l'Anses.

**M. Matthieu Schuler.** – Je n'en doute pas !

Nous sommes face à une forme de paradoxe : cette préoccupation croissante doit nous interpeller, en même temps que cette action s'inscrit nécessairement dans le temps.

Une première liste de substances d'intérêt au titre de la perturbation endocrinienne sera éditée rapidement, mais évaluer le statut de chaque substance va prendre du temps. Il faut donc adopter une approche dynamique.

Nous aurons bien entendu aussi à cœur de faire partager les travaux menés par nos collègues belges ou autres. Ceci dépend de la mobilisation de l'évaluation publique, ainsi que des informations et des données scientifiques et techniques qui seront apportées par les metteurs en marché.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci à toutes et tous pour votre participation à cette table ronde.

*La réunion est close à 12 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 29 janvier 2020**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Table ronde relative à l'empreinte carbone du numérique**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous lançons aujourd'hui avec cette table ronde les travaux de la mission d'information relative à l'empreinte carbone du numérique que nous venons de créer. Notre commission a en effet souhaité se donner le temps d'analyser et d'approfondir ce sujet important, qui n'a pas encore fait l'objet de travaux parlementaires et qui donne lieu à une prise de conscience progressive.

Le développement du numérique a en effet un impact environnemental. Il est responsable d'émissions de gaz à effet de serre. Il est important de mesurer l'ampleur de cet impact, de savoir s'il est contrebalancé par les effets positifs du numérique. Et si oui, dans quelles proportions ? Cette empreinte est-elle en outre prise en compte dans les scénarios d'évolution du secteur ?

Toutes ces questions rendent indispensables un état des lieux de cet impact en France et la formulation de pistes d'actions permettant de faire converger les transitions numérique et écologique. La mission d'information, sous la présidence de notre collègue Patrick Chaize, va mener des auditions et effectuer des déplacements en France. Je rappelle que nous avons aussi décidé de commander une étude permettant de disposer de données actualisées au niveau national sur l'empreinte carbone du numérique.

Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui deux experts des questions du numérique, MM. Hugues Ferreboeuf et Frédéric Bordage, que je remercie d'avoir accepté notre invitation.

Monsieur Ferreboeuf, vous êtes ingénieur des mines et diplômé de Télécom Paris Tech. Vous avez notamment travaillé pour le groupe France Télécom Orange, et vous avez mené de nombreuses activités de consultant et d'entrepreneur avant de vous spécialiser dans le management des transitions, notamment écologique et numérique. Vous dirigez à ce titre les travaux du think tank *The Shift Project* sur l'impact environnemental du numérique. Depuis 2017, vous travaillez en effet à proposer des cadres méthodologiques opérationnels pour mettre en place la sobriété numérique. Vous avez d'ores et déjà publié trois rapports dans ce cadre : *Lean ICT – pour une sobriété numérique* en 2018, *Climat : l'insoutenable impact de la vidéo en ligne* en 2019, ainsi qu'un rapport intermédiaire visant à proposer des pistes d'action. Vous nous exposerez le bilan que vous tirez de ces premiers travaux.

Monsieur Bordage, vous êtes également un spécialiste du numérique « responsable » et vous avez fondé, en 2004, *Green.IT.fr*, qui se définit comme une communauté des acteurs du numérique responsable et qui s'intéresse aux questions de sobriété numérique, d'écoconception des services numériques et de *low-tech*. Vous avez d'ailleurs publié en septembre 2019 un essai intitulé *Sobriété numérique : les clés pour agir*.

Alors que pendant longtemps, le numérique n'a été vu que comme un moyen d'accélérer la transition écologique, un outil pour réduire nos consommations d'énergie, la multiplication des usages, l'accumulation des terminaux ou encore le développement de l'internet des objets conduisent aujourd'hui à nous interroger sur la soutenabilité du développement du numérique au regard des enjeux liés au réchauffement climatique.

Les premiers chiffres mondiaux dont nous disposons indiquent que le numérique a été responsable de 3,8 % des émissions totales de gaz à effet de serre en 2018 et de 4,2 % de la consommation d'énergie primaire ; 44 % de cette empreinte carbone serait due à la fabrication des terminaux et 56 % à leur utilisation. Cette part devrait par ailleurs doubler pour atteindre 8 % en 2025. Qu'en est-il en France ?

Nous sommes conscients qu'il convient d'éviter un écueil important : notre approche ne doit être ni « techno-béate » ni « technophobe ». C'est l'un des enjeux de notre table ronde.

Je vous laisse la parole pour nous exposer en quelques minutes le constat que vous avez été amené à dresser sur ce sujet, ainsi que les pistes d'action que vous préconisez pour nos politiques publiques.

**M. Hugues Ferreboeuf, directeur du groupe de travail « Lean - ICT » au *Shift Project*.** – La première phase de nos travaux visait à dresser un constat. La deuxième phase, qui devrait se terminer à l'été, a pour objet d'explorer des solutions. La consommation d'énergie due au numérique est en augmentation de 9 % par an. Si nous continuons à ce rythme, elle sera trois fois plus importante en 2025 qu'elle ne l'était en 2005. C'est l'inverse de ce qu'il faut faire pour tenir nos objectifs climatiques.

Une grande partie de la consommation d'énergie est due à la production des équipements : c'est une des faces cachées du numérique. Le numérique émet aujourd'hui 50 % de gaz à effet de serre de plus que le trafic aérien. Si rien n'est fait pour inverser la tendance, ses émissions seront en 2025 au même niveau que celles de l'automobile aujourd'hui.

La production des équipements numériques est responsable de 40 % de l'empreinte carbone du numérique. Si l'on additionne les émissions liées à la production et à l'utilisation, les terminaux sont responsables de 60 % de l'empreinte carbone totale. Plus un terminal est petit, et plus l'empreinte due à sa production est importante.

En 2010, on produisait environ 1 milliard d'équipements numériques par an ; on en produit aujourd'hui 4 milliards, et si cette tendance se poursuit, nous en produirons 10 milliards en 2030. On estime qu'il y aura au moins 45 à 50 milliards d'équipements numériques en 2030. Chaque Américain possède en moyenne 13 équipements numériques ; dans dix ans, ce chiffre sera de 35.

L'ensemble des données stockées dans les *data centers* augmente de 36 % par an, 40 % de cette progression étant liée aux *big datas*. Sur les réseaux sociaux, 80 % de l'augmentation du trafic est due aux applications vidéo, principalement de loisir.

Depuis quelques années, la croissance des volumes est largement supérieure aux gains d'efficacité énergétique réalisés dans ce secteur. Dans les prochaines années, nous allons faire face à une accélération de la consommation d'énergie due au numérique. Notre constat est que la seule manière de renouer avec une trajectoire soutenable est de revenir à plus de sobriété, afin de retrouver, par exemple, une croissance de trafic de l'ordre de 15 % par an, au lieu de 25 % par an.

**M. Frédéric Bordage, fondateur et animateur de *Green IT.fr*.** – Mes propos sont tirés d'une étude que nous avons publiée en octobre 2019 sur l'empreinte environnementale du numérique mondial et d'un livre blanc que nous avons remis au Gouvernement en mars 2018.

On compte environ 34 milliards d'équipements numériques dans le monde, et en France, environ 34 équipements par ménage. L'empreinte environnementale du numérique mondial représente environ trois fois celle d'un pays comme la France. On estime que les impacts auront doublé, voire triplé entre 2010 et 2025.

Les terminaux sont la principale source d'impact. En effet, 32 des 34 milliards d'équipements du parc numérique mondial sont des terminaux d'utilisateurs. Les ordinateurs étaient la première source d'impact avant 2015, mais la tendance s'est inversée. On a désormais plus de *smartphones* que d'utilisateurs. Les utilisateurs sont responsables de deux tiers à trois quarts des impacts.

Le plus problématique est l'extraction des minerais et leur transformation en composants électroniques. Si la consommation des principaux minerais qui nous permettent de fabriquer les objets du monde moderne – les éoliennes, les panneaux photovoltaïques, les véhicules électriques et les équipements numériques – se poursuit au même rythme, dans trente ans, nous aurons épuisé les ressources. Il nous faut prendre conscience que le numérique est une ressource non renouvelable. Nous sommes tous des drogués du numérique, et même si nous décidions de nous sevrer, nous n'arriverions pas à le faire en trente ans. Que se passera-t-il quand nous n'aurons plus assez de ressources numériques pour gérer la cité ? Nous sommes en train de gâcher les ressources pour des usages de loisir. Nous devons ouvrir un vrai débat de société sur l'usage que nous choisissons de faire des dernières réserves numériques. La sobriété repose sur une prise de conscience du niveau critique de ces ressources.

La première de nos recommandations est la réduction du nombre d'objets connectés, dont la multiplication explique l'augmentation du nombre d'équipements. Comment les mutualiser ? Est-il bien raisonnable, dans un immeuble collectif, que chaque appartement dispose d'une box ADSL et d'un boîtier TV ? Un autre enjeu majeur est de réduire le nombre et la taille des écrans. Il nous faut aussi augmenter la durée de vie des équipements, par exemple en allongeant la durée de garantie légale. Enfin, nous devons encourager l'écoconception des services numériques. Les services quotidiens peuvent être conçus de manière à utiliser de 200 à 1 000 fois moins de ressources informatiques. La France a pris de l'avance en la matière.

L'intelligence artificielle de Google détecte mieux les cancers que les oncologues. En France, de brillants chercheurs de l'Institut Curie ont entraîné deux chiens qui détectent plus précocement des formes plus nombreuses de cancer que ne le fait l'intelligence artificielle de Google. Nous pensons que la sobriété numérique doit reposer sur l'assemblage intelligent de toutes les solutions qui sont à notre disposition. Il ne faut pas jeter le numérique mais l'utiliser à bon escient.

**M. Patrick Chaize, président de la mission d'information.** – Je vous remercie pour vos présentations. Pourriez-vous également nous présenter les aspects positifs du numérique ? J'ai bien entendu vos constats sur l'impact environnemental du numérique, mais je suis convaincu que le numérique apporte aussi des solutions. Selon vous, les gains environnementaux nets des politiques de numérisation doivent-ils désormais être systématiquement et préalablement évalués ? Dans l'étude du *Shift Project* sur l'impact de la vidéo, vous esquissez deux pistes de régulation : par les vecteurs ou par le contenu. Pourriez-vous nous en dire plus ? Faut-il, selon vous, envisager l'extension des pouvoirs du régulateur aux terminaux, comme le préconise l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) ?

**M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur.** – Je remercie les deux intervenants. Il ne s'agit pas faire le procès du numérique dont nous avons tous fait la promotion. Comment mobiliser les milliards d'utilisateurs autour de la sobriété en valorisant les comportements vertueux ? Quels seraient les impacts du déploiement de la 5G sur le bilan carbone du numérique ?

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur.** – Les réseaux sociaux et les sites de *streaming* vidéo représentent la majeure partie des données consommées dans le monde et jouent à ce titre un rôle important dans la croissance de l'impact environnemental du numérique. Or le développement de ces usages s'est largement appuyé sur des procédés mis en place pour orienter les comportements vers la consommation tels que *l'autoplay*, les mécanismes de recommandation sur *Youtube* ou *Netflix*, ou les mécanismes de notification sur *Facebook*. Certains psychologues et neuroscientifiques parlent même de stratégies de manipulation du consommateur fondées sur l'addiction. Selon vous, les pouvoirs publics doivent-ils limiter l'emprise addictive de ces contenus pour concilier numérique et environnement ? Le cas échéant, comment peut-on réguler ces contenus ?

Pouvez-vous nous indiquer la part des données traitées et stockées en dehors du territoire national ? Selon vous, la relocalisation des données en Europe ou en France présente-t-elle un intérêt environnemental ? Le cas échéant, quels pourraient être les leviers pour favoriser cette « relocalisation » ?

**M. Frédéric Bordage.** – Il est tout à fait souhaitable que les gains des politiques de numérisation soient systématiquement évalués. L'une des préconisations de notre livre blanc portait d'ailleurs sur la formation des étudiants des écoles d'ingénieurs aux méthodes d'évaluation des impacts positifs comme négatifs des politiques de numérisation.

**M. Hervé Maurey, président.** – Les préconisations de votre livre blanc ont-elles été suivies ?

**M. Frédéric Bordage.** – Certaines l'ont été, mais pas toutes. En l'occurrence, celle que je viens d'évoquer n'a pas été suivie. Le principal enjeu est d'avoir une information de qualité afin de hiérarchiser les solutions.



**M. Hugues Ferreboeuf.** – La difficulté est que le fonctionnement du numérique est aujourd’hui systémique, si bien qu’il est impossible de changer son comportement tout seul. Les entreprises font leur transition numérique et vont continuer. Il serait donc souhaitable que la prise en compte des impacts environnementaux du numérique soit intégrée dans leurs stratégies, ce qui suppose que l’ensemble des acteurs soient convaincus de la nécessité d’une telle approche et que les outils intègrent cette préoccupation.

Les collectivités territoriales se voient proposer des services visant à « *smartiser* » leurs territoires. Il faut créer les conditions pour que la question de l’impact environnemental de telles technologies soit posée en amont.

La mise en place d’un outil de *smart mobility* permet par exemple de fluidifier le trafic, et donc de diminuer la consommation d’essence des véhicules. Mais gare à « l’effet rebond » ! La circulation étant plus fluide, le trafic augmente, si bien que la circulation redevient difficile et que la consommation d’essence augmente. Pour éviter un tel effet rebond, il faut accompagner une telle initiative d’une mesure de limitation des voitures dans la ville.

**M. Éric Gold.** – Quel peut être le rôle des collectivités territoriales dans cette quête de sobriété ? Comment les collectivités peuvent-elles concilier une telle quête avec la poursuite du développement du numérique sur leur territoire, souvent nécessaire à leur survie à l’heure où la plupart des services sont désormais numériques ?

**M. Jean-Marc Boyer.** – Pourriez-vous préciser ce que vous entendez par équipements numériques ? Quelle est la part des ressources utilisées dans les différentes sources d’énergie renouvelable ? Vous parlez de sobriété, mais la société ne prend pas du tout cette direction. *Quid* de la voiture électrique ? Est-il préférable de revenir à la deux chevaux ?

**M. Frédéric Marchand.** – J’ai beaucoup apprécié le rapport du *Shift Project* sur l’usage de la vidéo en ligne. Pourriez-vous développer les pistes que vous évoquez dans ce rapport, notamment l’autorégulation et l’organisation d’un grand débat public ? Sur quelles données votre application « *Carbonalyser* » s’appuie-t-elle ?

**M. Hervé Gillé.** – L’angle de la santé me semble primordial pour aborder la question de la sobriété. C’est un sujet qu’il faut porter auprès de l’Organisation mondiale de la santé (OMS). Quelles sont les actions menées pour mettre en place une politique de prévention au niveau mondial ?

**M. Guillaume Gontard.** – Certains équipements deviennent obsolètes car ils ne sont plus compatibles avec les nouveaux logiciels. Lors de la discussion du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l’économie circulaire, le Sénat avait adopté un amendement tendant à imposer une durée d’exploitation des logiciels d’au moins dix ans, mais il a été supprimé en commission mixte paritaire. Il me semble toutefois qu’il faudrait activer ce levier.

Plusieurs experts nous ont dit que la 4G était suffisante pour nos usages courants, et que la 5G serait surtout utile pour certaines applications de médecine à distance ou pour visionner des vidéos dans le TGV. Existe-t-il une évaluation des impacts de l’empreinte carbone de la 5G ?

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Les fabricants d'équipements numériques ont-ils pris conscience du problème ? Quelle serait l'instance internationale compétente pour favoriser cette prise de conscience ? Ce sont les constructeurs automobiles qui ont permis la diminution de la consommation de voitures...

**M. Frédéric Bordage.** – Pour motiver les utilisateurs, il faut faire passer le message que l'allongement de la durée de vie des équipements est une bonne chose pour leur porte-monnaie et pour la planète.

De nombreuses questions portent sur les usages, mais je rappelle que la plus grande partie de l'empreinte est due à la fabrication des équipements. Il ne faut pas se focaliser sur les usages. Le centre de gravité du débat doit être la baisse du nombre d'équipements produits.

S'agissant des logiciels, il existe des méthodes simples pour allonger la durée de vie des terminaux, comme la dissociation systématique des mises à jour correctives et des mises à jour évolutives. De ce point de vue, le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire aurait pu aller beaucoup plus loin.

La relocalisation des *data centers* en France permettrait une réduction des gaz à effet de serre mais aurait un impact sur l'eau. De manière générale, il ne faut pas évaluer l'empreinte du numérique au travers d'un seul indicateur environnemental. Si une diminution des émissions de gaz à effet de serre entraîne l'augmentation des autres indicateurs, il s'agit d'un transfert de pollution et non d'un gain. La relocalisation des *data centers* en France est d'abord un enjeu de respect de la vie privée et de souveraineté des données.

Nous n'avons pas besoin de la 5G, sauf pour nos usages de loisir. Un service numérique écoconçu peut fonctionner avec la 3G, *a fortiori* avec la 4G. La *Deutsche Bahn* a démontré qu'il était possible de diviser par 1 350 la quantité de ressources informatiques nécessaires pour trouver l'horaire d'un train. Nous sommes donc parfaitement capables de dépasser le facteur 4.

**M. Hugues Ferreboeuf.** – La priorité est de provoquer une prise de conscience. Les sujets que nous avons abordés ce matin sont en général méconnus. Le public ne sait pas qu'un *smartphone* de 130 grammes a une empreinte carbone de 80 kilogrammes. Il faut d'abord agir sur nos croyances, car un certain nombre d'entre elles sont fausses. Il faut ensuite que nos valeurs nous poussent à aller dans la bonne direction. C'est pourquoi j'insiste sur la nécessité de communication, par exemple par le biais de campagnes d'information publiques.

Il ne faut pas être naïf : le *business model* de certains fabricants de terminaux repose sur l'accroissement des volumes. En revanche, une taxe carbone aux frontières sur ces équipements pourrait avoir du sens.

Nous avons signalé l'existence de techniques qui ont pour but de provoquer l'addiction. Il faudrait les interdire, de même qu'il faudrait interdire l'*autoplay*.

La consommation numérique ne repose pas exclusivement sur les services proposés par *Google, Apple, Facebook* et *Amazon* (les Gafa), mais aussi sur une grande quantité de services proposés par des acteurs qui au départ n'étaient pas des fournisseurs numériques. C'est pourquoi il est nécessaire de faire entrer l'impact environnemental dans la définition des stratégies numériques des entreprises.

Le numérique est un moyen de désenclaver un certain nombre de territoires. Il est urgent de résorber les zones blanches, voire les zones grises en y déployant la 4G. Faut-il pour autant déployer la 5G partout ? À échéance de quatre ou cinq ans, la 5G ne permettra pas d'inventer des applications dont nous ne disposons pas aujourd'hui avec la 4G. Elle permettra d'utiliser les mêmes applications de manière plus performante et d'accéder à des contenus plus riches, mais ce n'est pas forcément de cela dont nous avons besoin prioritairement. Les équipements 5G consomment plus que les équipements 4G, et bien que l'efficacité énergétique des équipements 5G soit meilleure, leur déploiement aboutira à un doublement de la consommation d'énergie.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Merci pour ces éléments d'information qui nous permettent de remettre en perspective certaines décisions des collectivités territoriales sur la 5G, le télétravail, etc. Vous avez répondu sur les usages, je voudrais évoquer la fabrication. Peut-on recycler les matériaux rares et les minéraux précieux contenus dans les téléphones, les ordinateurs ou les tablettes grâce à l'économie circulaire ? Cela pourra-t-il suffire à couvrir les besoins ? Même si on réduit les usages, on aura toujours besoin d'ordinateurs. Comment éviter aussi l'obsolescence due à la remise à jour des logiciels ? La meilleure façon de prolonger la durée de vie serait de prolonger les garanties, mais cela reste encore hypothétique.

**M. Jordi Ginesta.** – Les éoliennes et les centrales photovoltaïques supposent pour leur fabrication des minerais rares, en voie d'épuisement, et ont une empreinte carbone élevée. N'est-ce pas une erreur de vouloir démanteler les centrales nucléaires qui n'ont pas d'empreinte carbone ?

**M. Jean-François Longeot.** – La mission d'information, que je présidais et dont la rapporteure était Mme Marie-Christine Blandin, avait publié un rapport intitulé *100 millions de téléphones portables usagés : l'urgence d'une stratégie*. Il n'est peut-être pas indispensable que les systèmes d'exploitation soient remis à jour aussi régulièrement. Les opérateurs communiquent volontiers pour vendre toujours plus de téléphones, mais peu sur le recyclage ; or, je rappelle que 50 000 téléphones portables contiennent un kilogramme d'or. Ce n'est pas négligeable ! Comment convaincre les opérateurs de sa nécessité ? L'obsolescence programmée est un vrai problème. Nous avons proposé d'étendre la garantie à cinq ans au moins pour inciter les consommateurs à conserver leur téléphone et à rendre leurs appareils usagés pour faciliter leur recyclage.

**Mme Angèle Prévile.** – Nous sommes confrontés aux défis du développement rapide du numérique et des usages, en ayant en tête l'exigence de sobriété. Quels sont les appareils qui se recyclent mieux ? Quel est le taux de recyclage ?

Les vidéos sont très consommatrices en énergie. Faut-il réglementer ? Les films publicitaires se multiplient, car ils sont rémunérateurs pour les opérateurs et les consommateurs sont captifs. Quelles sont les parts des films publicitaires et des films de création ?

Avec le numérique, de nouveaux usages apparaissent et se développent. Les copies d'examen seront ainsi numérisées. Ces décisions sont prises sans évaluation. Quel sera leur impact ? Enfin, les jeux vidéo en *streaming* sur des plateformes se développent et sont très consommateurs d'énergie. Comment éviter cette inflation de consommation ?

**M. Joël Bigot.** – La fabrication des *smartphones* consomme beaucoup d'énergie. Cela renvoie au projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, qui introduit les indices de réparabilité et de durabilité des produits. Il faut allonger la durée de vie des produits. Dès la conception, il faut faire en sorte qu'il puisse être utilisé très longtemps car la ressource n'est pas inépuisable. Notre société consomme de plus en plus de services numériques, comme la télémédecine par exemple. Ces derniers deviennent indispensables.

À l'approche des élections municipales, je ne peux pas ne pas vous interroger sur les *smart cities*, projets mis en avant par beaucoup de candidats ou d'élus. Cette notion renvoie à une idée de compétence, d'intelligence et est adossée à certains outils numériques. Qu'en pensez-vous ? Enfin, quel est le bilan carbone de la fibre optique ?

**Mme Martine Filleul.** – Je tiens à vous remercier pour votre travail. Vous mettez l'accent sur la responsabilité individuelle. Tout, en effet, ne peut être fait par l'État ou les grands groupes. Chacun est responsable et vous proposez des gestes simples qui permettraient de réduire nos émissions de carbone.

**Mme Nelly Tocqueville.** – Les gestes individuels, même s'ils sont indispensables, ne sont pas suffisants. L'éducation à la sobriété est cruciale. Lorsque l'on parle d'éducation, on pense immédiatement à l'école : on apprend déjà aux enfants à trier les déchets, à limiter le gaspillage alimentaire. Comment leur faire prendre conscience des dangers du numérique et des risques pour la société ? Avez-vous fait des propositions au ministre ?

**M. Frédéric Bordage.** – On collecte très peu nos déchets : en 2017, nous avons collecté seulement 45,1 % de nos déchets liés à nos équipements électriques et électroniques. La France fait pourtant partie des pays les plus en pointe au niveau international... On recycle peu, mais aussi très mal. Pour récupérer l'or d'un micro-processeur, il faut utiliser de l'acide chlorhydrique et du cyanure, recourir à des électrolyses et à des opérations dans des hauts-fourneaux ! Les procédés sont lourds et ne sont pas très bons pour l'environnement non plus. Le recyclage n'est donc pas une solution. En France, on est organisé pour traiter les déchets, en aval, pas pour prévenir leur constitution, en amont. Plus que le recyclage, il conviendrait de privilégier le réemploi, s'assurer que les équipements auront une seconde vie avant d'être recyclés.

Les opérateurs promettent des *smartphones* à un euro ou à un prix promotionnel en échange d'un engagement de 24 mois. Cela explique pourquoi la durée de vie moyenne d'un téléphone est de 24 mois. Si les offres étaient conditionnées à un réengagement pour trois ans, la durée de vie des appareils passerait à trois ans ! Nous proposons d'interdire ce genre de modèle économique délétère pour l'environnement, car le consommateur a l'impression de payer son téléphone à son juste coût par son abonnement, ou alors d'imposer la prise en compte du coût total de possession ou l'affichage du prix de revient global du dispositif.

Nous sommes aussi favorables à la consigne obligatoire, car nous disposons d'un formidable gisement d'équipements qui peuvent être remis en état et reconditionnés pour être réemployés. Encore faut-il les collecter, créer des filières de collecte ! Pourquoi ne pas mettre en place une incitation financière, sous la forme d'un surcoût qui freinerait les achats compulsifs, tout en encourageant à rapporter un équipement lorsqu'il fonctionne encore pour

recupérer la valeur de la consigne et permettre, en même temps, son réemploi ? Cela serait bon pour l'économie et l'environnement.

La dématérialisation n'est qu'un transfert d'un support papier vers un support numérique. C'est donc un transfert de pollution ! Faut-il aussi généraliser le numérique lorsque les études montrent que l'on apprend mieux à penser en apprenant à lire et écrire avec un stylo et du papier ? Il importe de prendre en compte aussi les enjeux sanitaires et éducatifs.

Sur les jeux vidéo, j'ai réalisé la seule étude au niveau mondial sur l'analyse du cycle de vie en analyse comparative multi-critères selon le standard international ISO 14044. Le développement du *streaming* de jeux sur plateformes aura un impact délétère à cause de « l'effet rebond », car ceux qui ne jouaient pas avant vont pouvoir jouer, et l'impact du jeu va s'accroître.

Les *smart cities* sont des illusions ! Comment allons-nous fabriquer les équipements numériques nécessaires, les éoliennes, les panneaux photovoltaïques, les écrans, les capteurs, etc., avec les stocks de minerais dont on dispose ? Le décalage est ahurissant entre les réserves en minerais et les promesses d'un monde hyper-intelligent, hyper-connecté, hyper-numérisé.

La fibre est une très bonne solution car les photons consomment très peu d'énergie et n'émettent pas de rayonnement électro-magnétique.

Enfin, j'ai proposé aussi dans notre livre blanc *Numérique et Environnement*, il y a deux ans, de développer l'éducation et la formation au numérique à l'école, de fournir des kits d'information aux enseignants, élaborés sur des bases indépendantes et impartiales. Malheureusement, le seul ministère avec lequel on n'arrive pas à discuter est le ministère de l'éducation nationale. On risque de transformer les *digital natives*, la génération des enfants actuellement à l'école, en analphabètes du numérique responsable ! Je regrette que le ministère ne réponde pas à ces propositions.

**M. Hugues Ferreboeuf.** – La dématérialisation est une illusion. Quand on passe du papier au numérique, on ne dématérialise pas, on matérialise différemment. Parfois c'est pertinent, parfois cela ne l'est pas. L'analyse n'est donc pas manichéenne. De même, la fibre optique n'est pas la même chose que la couverture radio, l'une est plus vertueuse que l'autre, même si elle semble moins séduisante.

Il est donc fondamental de diffuser l'information en la matière pour mettre à plat les questions et désamorcer les croyances. Dès lors, on pourra utiliser le levier de la responsabilité individuelle. Si on ne peut pas, apparemment, compter sur l'Éducation nationale pour ralentir l'usage des écrans, on peut sans doute s'appuyer sur les parents : nous devons les informer sur les impacts environnementaux ou sanitaires des écrans. Dans certains pays, si on laisse les enfants trop longtemps devant un écran, on est passible d'une amende.

La responsabilité individuelle peut aussi avoir des effets dans les entreprises. Beaucoup d'entreprises sont en train de réfléchir aux façons de mieux piloter, sur le plan environnemental, leurs systèmes de formation parce que les candidats qu'elles souhaitent embaucher sont devenus beaucoup plus exigeants sur la capacité de l'entreprise à être vertueuse sur le plan environnemental. Or, les compétences en matière numérique sont rares et les entreprises doivent donc s'adapter.

Toutes les applications numériques ne se valent pas. Évidemment, les applications de télémédecine sont utiles. L'intérêt des *smart cities* dépend du bilan carbone prévisionnel, de la couche technologique envisagée et des politiques que l'on veut mettre en place. Mais cette analyse n'est que rarement réalisée.

Le développement des plateformes de jeux vidéo aura un « effet rebond » qui va amplifier la croissance des flux vidéos. Et avec la 5G il sera possible de jouer en ligne sur son mobile en réalité virtuelle, ce qui multipliera par dix les flux de données !

Enfin, le développement des énergies renouvelables ne peut se réaliser sans la consommation d'un certain nombre de ressources non renouvelables. Aucune énergie renouvelable n'est totalement décarbonée. L'énergie nucléaire fait partie des énergies les moins carbonées. Si notre objectif principal est de limiter le réchauffement climatique, alors la priorité ne devrait pas être de démanteler les centrales nucléaires.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous remercie. Cette table ronde confirme à quel point la création de notre mission d'information est pertinente.

*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.*

### **Groupe de travail sur les déserts médicaux - Examen du rapport d'information**

**M. Hervé Maurey, président, co-président du groupe de travail.** – Avec M. Jean-François Longeot, nous allons désormais vous présenter une communication sur les déserts médicaux : il s'agit de dresser un bilan des auditions réalisées en 2018 par le groupe de travail sur les déserts médicaux que nous coprésidons avec M. Jean-François Longeot et de publier un rapport d'information, si vous en êtes d'accord, pour faire le point sur ce sujet, quelques mois après l'entrée en vigueur de la dernière loi « Santé » du 24 juillet 2019.

Dix ans après l'adoption de la loi Bachelot, le moins que l'on puisse dire est que les politiques mises en place par les gouvernements successifs ne sont pas parvenues à lutter efficacement contre les inégalités territoriales d'accès aux soins : la fracture sanitaire continue de se creuser entre les territoires et s'ajoute aux multiples fractures qui traversent notre pays. Ce sont d'ailleurs les mêmes territoires qui connaissent des difficultés en matière de mobilités, d'offre de soins, d'accès au numérique et aux services publics.

Si nous n'agissons pas rapidement, la situation va encore s'aggraver, car la démographie médicale continuera à baisser dans les prochaines années avant que la suppression du *numerus clausus*, votée cette année, ne produise enfin ses effets.

Les travaux de notre commission sur les déserts médicaux sont nombreux et témoignent de l'attention constante que nous avons accordée à la problématique de l'égal accès aux soins dans les territoires, qui porte une atteinte insupportable au pacte républicain et à notre contrat social.

En 2013, j'avais été nommé rapporteur d'un groupe de travail présidé par notre collègue Jean-Luc Fichet et dont les travaux avaient abouti à la publication du rapport *Déserts médicaux : agir vraiment*. Ce rapport proposait 16 mesures pour lutter contre les

déserts médicaux, en particulier la mise en œuvre d'un système de régulation des installations de médecins généralistes avec un conventionnement sélectif à l'Assurance maladie sur le principe « une arrivée pour un départ » dans les zones déjà fortement dotées en médecins. Je proposais également de soutenir le développement de la télémédecine, de libérer du temps médical dans tous les territoires en augmentant les compétences de certaines professions de santé qui sont mieux réparties sur le territoire comme les pharmaciens, les orthoptistes ou encore les sages-femmes, et de réformer les études médicales pour améliorer la prise en compte, par les futurs médecins, des préoccupations des territoires.

En 2015, la commission s'était saisie pour avis du projet de loi de modernisation de notre système de santé. Notre rapporteur Jean-François Longeot avait alors proposé plusieurs amendements qui reprenaient les recommandations du rapport de 2013 et visaient à instaurer un conventionnement sélectif en zones sur-dotées pour les nouvelles installations de médecins généralistes.

En 2018, deux ans après l'entrée en vigueur de cette loi, nous avons souhaité relancer les travaux de la commission sur ce sujet avec M. Jean-François Longeot et le bureau avait décidé de créer un groupe de travail dans le contexte de la présentation du plan « Ma Santé 2022 » par le Président de la République et de la nomination de trois délégués nationaux à l'accès aux soins.

Notre groupe de travail, composé de 18 sénatrices et sénateurs représentant l'ensemble des sensibilités politiques de notre assemblée, a procédé à une demi-douzaine d'auditions et deux tables rondes aux mois d'octobre et décembre 2018.

En 2019, le Grand Débat qui s'est tenu à la suite du mouvement des gilets jaunes a placé l'accès aux soins en tête des préoccupations des Français alors même que le Président de la République ne l'avait pas identifié comme un thème de réflexion dans sa lettre aux Français. Dans le prolongement de ce Grand Débat et du plan « Ma Santé 2022 », la ministre des affaires sociales et de la santé a présenté au Parlement un projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé et notre commission s'en était saisie pour avis.

Notre rapporteur Jean-François Longeot avait alors proposé à la commission d'adopter 30 amendements avec trois préoccupations majeures : accompagner la suppression du *numerus clausus* et la réforme des études de santé par des mesures permettant de rapprocher les étudiants en médecine des territoires ; réguler l'offre de soins et réaffirmer le principe d'égal accès aux soins sur l'ensemble du territoire ; alléger les contraintes administratives pesant sur les professionnels, développer les partages de compétences et mettre le numérique au service des populations pour libérer du temps médical.

Aujourd'hui, la situation est toujours aussi grave et a des conséquences sur la mortalité précoce dans de nombreux départements, comme l'ont montré les travaux du géographe Emmanuel Vigneron, avec des phénomènes de perte de chance : une commune sur trois connaît des difficultés en matière d'accès aux soins ; entre 6 et 8 millions de personnes vivent dans un désert médical ; les écarts de densité entre départements varient de 1 à 3 pour les médecins généralistes et de 1 à 8 pour les spécialistes, voire même de 1 à 24 pour les pédiatres. Je rappelle enfin que, selon différentes estimations, les inefficiences dans l'allocation des ressources médicales sur le territoire coûteraient entre 1 et 5 milliards d'euros par an au système de santé. Tous ces constats s'appuient sur des données élaborées par les services de l'État.

Plus grave encore, personne dans les ministères n'est en mesure de donner des chiffres consolidés et précis sur l'efficacité des multiples mesures financières visant à inciter les médecins à s'installer dans les territoires où la population a besoin d'eux ! J'ai moi-même posé cinq questions écrites aux différents ministres de la santé depuis 2011 et je n'ai jamais eu de réponse... Il s'agit donc d'un scandale sanitaire et financier.

Alors que la situation française est plus dégradée que dans d'autres pays de l'OCDE, avec une densité médicale dans les zones rurales françaises plus faible que la moyenne de l'OCDE, nous continuons de regarder ailleurs.

D'autres pays comme l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique, la Suisse ou encore la Grande-Bretagne ont mis en place des systèmes contraignants de régulation des installations. En France, loin de s'inspirer de ces exemples, les gouvernements successifs continuent de repousser des mesures de régulation allant moins loin que celles en vigueur chez nos voisins et qui sont proposées par un grand nombre de parlementaires depuis des années. De même, certaines professions comme les infirmiers ou les masseurs-kinésithérapeutes ont fait l'objet de mesures de régulation de type conventionnement sélectif qui ont démontré leur efficacité.

Je rappelle également que les collectivités territoriales se mobilisent pleinement pour pallier l'inaction de l'État. Elles tentent d'attirer des médecins par tous les moyens possibles, avec plus ou moins de succès, et font preuve d'une très grande inventivité à travers des « opérations séduction » en tout genre : maisons de santé flambant neuves, offres de postes de médecins salariés, soutien financier pour les jeunes médecins généralistes en stage, aide au logement etc.

Nous ne pouvons plus attendre et d'ailleurs, plusieurs associations d'élus locaux comme l'Association des petites villes de France, l'Association des maires ruraux ou encore Villes de France demandent la mise en place de mesures fortes de régulation et même d'une obligation d'exercice en zones sous-denses pour les jeunes médecins pour certaines d'entre elles.

Nos concitoyens s'impatientent également : près de 9 Français sur 10 souhaitent obliger les médecins à s'installer dans les déserts médicaux, selon un sondage IFOP pour le *Journal du Dimanche*.

**M. Jean-François Longeot, co-président du groupe de travail.** – Je vais maintenant vous présenter les principales orientations du rapport, qui s'inscrivent dans la continuité des travaux effectués par la commission dans le cadre du projet de loi « Santé » de 2019.

Si une majorité de ces propositions n'avaient malheureusement pas été retenues lors des débats du printemps dernier, je vous rappelle que quelques amendements de la commission avaient été adoptés par le Sénat et maintenus dans le texte final. Un premier amendement avait ainsi permis la généralisation d'un stage en ambulatoire de six mois pour les étudiants de dernière année de médecine générale, prioritairement dans les zones sous-dotées. Le rapport d'information que nous vous présentons ce matin préconise d'évaluer cette mesure pour, le cas échéant, la cibler sur les zones sous-dotées. Par ailleurs, faute d'avoir prévu un mécanisme de régulation de l'offre de soins, le Sénat avait introduit dans le texte, à l'initiative de notre commission, l'obligation d'une négociation entre l'Assurance maladie et les médecins pour « déterminer les conditions dans lesquelles les médecins participent à la réduction des inégalités territoriales dans l'accès aux soins ». Dans



notre rapport, nous appelons l'Assurance maladie et les médecins à engager au plus vite cette négociation.

On peut donc se réjouir que la commission ait permis d'améliorer un texte qui n'avait pas fait de la problématique des déserts médicaux une réelle priorité. Pourtant, pris dans sa globalité, la loi du 24 juillet 2019 demeure largement insuffisante, continuant de s'appuyer sur des remèdes ayant échoué depuis vingt ans, au premier rang desquels le recours aux incitations financières à l'installation, ce qui accroît encore davantage les distorsions entre territoires. Des solutions pragmatiques existent pourtant ; connues de tous, elles n'ont jamais été expérimentées en France, en dépit de leurs résultats probants à l'étranger.

Nos propositions se déclinent en trois axes : la régulation de l'offre de soins ; l'adaptation de l'organisation de notre système de santé à l'exigence de proximité ; la libération du temps médical pour rapprocher les soins de nos concitoyens.

Je commencerai par la régulation de l'offre de soins. Nous proposons de mieux réguler celle-ci sur le territoire, en mettant en œuvre un système de conventionnement sélectif, afin de limiter les installations des médecins généralistes dans les zones sur-dotées selon un principe « une arrivée pour un départ ». Cette solution, préconisée par la Cour des comptes, est demandée par un nombre croissant d'acteurs, qu'ils soient élus locaux ou hospitaliers. Mis en œuvre pour d'autres professions, notamment pour les infirmiers, le conventionnement sélectif a eu un effet notable sur la répartition de ces professionnels sur le territoire, ce que confirment les études des services de l'État. Rien ne justifie que ce qui a fonctionné pour plusieurs professions de santé ne soit pas appliqué pour les médecins ! Il s'agit d'une solution équilibrée, voie médiane entre la coercition, qui limiterait fortement la liberté d'installation des médecins, et le recours aux incitations financières, qui n'ont manifestement pas empêché l'accroissement des inégalités territoriales d'accès aux soins.

Les incitations à l'installation en zones sous-denses sont dispersées entre une pluralité d'acteurs – État, Assurance maladie, collectivités territoriales – au point qu'il n'existe pas, aujourd'hui, de bilan exhaustif du coût de ces dispositifs et encore moins d'évaluation, pourtant demandée depuis des années, de leurs effets sur les inégalités territoriales d'accès aux soins. Nous proposons donc que soit enfin recensée et évaluée la diversité des dispositifs incitatifs à l'installation des professionnels de santé. Les aides inopérantes pourraient être supprimées pour affecter, le cas échéant, les crédits ainsi libérés à l'augmentation des aides les plus efficaces ou à d'autres leviers de lutte contre les déserts médicaux.

J'en viens maintenant à l'adaptation de l'organisation de notre système de santé à l'exigence de proximité. Notre système de santé est demeuré trop centralisé, malgré la création en 2009 des agences régionale de santé (ARS), à qui les élus locaux reprochent régulièrement un manque de dialogue, nuisant à la coconstruction des politiques de santé à l'échelle territoriale. Un renforcement des relations entre les collectivités territoriales et les ARS est ainsi indispensable. À cet égard, la loi du 24 juillet 2019 constitue un rendez-vous manqué : les dispositions, proposées par le Sénat, qui auraient permis un renforcement réel du poids des collectivités territoriales au sein de la gouvernance des ARS ont finalement été exclues du texte ou rejetées. Nous renouvelons donc notre souhait de voir l'organisation institutionnelle et la gouvernance des ARS revue en profondeur. La piste d'un remplacement du système de gouvernance dualiste des ARS, composé d'un directoire et d'un conseil de surveillance, par un système moniste resserré autour d'un conseil d'administration, dans lequel seraient représentées les collectivités, pourrait ainsi être étudiée.

Par ailleurs, la refonte de l'organisation de notre système de santé suppose de s'appuyer plus encore sur les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), créées par la loi de 2016. Les CPTS doivent être pleinement exploitées pour garantir la permanence des soins non programmés dans les territoires. Elles pourraient par exemple constituer un cadre pertinent pour l'organisation d'un système de garde à l'échelle des cantons. Les gardes pourraient être assurées jusqu'en fin de journée, pour éviter un report des patients sur les urgences. Un tel service de garde pourrait se développer en parallèle du déploiement des maisons de services au public aujourd'hui appelées « France Services » dans tous les cantons de France, tel qu'annoncé par le Président de la République en avril 2019.

Enfin, dernier axe de proposition, il faut libérer du temps médical pour rapprocher les soins de nos concitoyens.

Notre système de santé mériterait tout d'abord de s'appuyer plus largement sur des professions globalement mieux réparties sur le territoire. Nous proposons donc, dans la continuité de nos travaux antérieurs, de prolonger les partages de compétences entre professionnels de santé. Le régime des pratiques avancées doit notamment être assoupli pour renforcer l'autonomie des infirmiers de pratiques avancées, dont les premières cohortes ont terminé en juin dernier leur cycle de formation de deux ans. En outre, de nouvelles extensions législatives de compétences doivent être envisagées, pour libérer du temps médical dans les territoires, sans porter atteinte à la sécurité des soins. À titre d'exemple, la loi pourrait autoriser les pharmaciens à prescrire des examens de biologie médicale pour les patients atteints de pathologies chroniques.

La télémédecine doit être pleinement exploitée pour rapprocher les soins des populations dans les territoires sous-dotés. Les premiers résultats du déploiement de la télémédecine sont pourtant décevants. En septembre 2019, soit un an après sa généralisation, seulement 60 000 actes en ligne ont été remboursés, alors même que l'Assurance maladie tablait sur 500 000 consultations annuelles et 1,3 million d'ici à 2021. En outre, seulement 16 % des bénéficiaires résidaient en zones rurales, les plus exposées à la pénurie de médecins. Malheureusement, ces chiffres confirment les craintes exprimées par notre commission au printemps dernier : le remboursement des actes de télémédecine n'étant possible que si le patient dispose d'un médecin traitant, ou à défaut, s'il consulte dans le cadre d'une CPTS, les patients résidant en zones sous-denses sont de fait exclus de la télémédecine. Plus que jamais, il est donc urgent de créer un cadre dérogatoire, garantissant le remboursement sans condition des actes de télémédecine pour les patients résidant dans un désert médical.

Voici les principales orientations de notre rapport. Comme lors de l'examen du projet de loi « Santé » en 2019, nous avons fait le choix de proposer des mesures pragmatiques et équilibrées au service d'un meilleur aménagement sanitaire et social du territoire. Nous ne demandons pas l'impossible ; nous demandons simplement à l'État d'exercer sa compétence et de préserver la cohésion nationale. En somme, nous lui demandons de faire enfin preuve de courage.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je partage votre diagnostic et souscris à la plupart de vos propositions. Je suis plus réservé, en revanche, sur certaines dispositions visant à libérer du temps médical, comme, par exemple, la perspective de donner aux pharmaciens la possibilité de prescrire des examens. Je ne suis pas sûr que cette proposition fasse l'unanimité, y compris dans le milieu médical.

Face à l'absence d'action de l'État, les collectivités se sont organisées. Ainsi, le conseil départemental de la Dordogne a installé plusieurs maisons médicales dans des zones sous-denses, en salariant les médecins. Cela ne coûte pas très cher au département, car il récupère le prix des consultations. Toutes les autres tentatives ont échoué : bourses pour étudiants, aides à l'installation, au logement etc. Il faut reconnaître que les maisons médicales sont une bonne solution.

**M. Jean-François Longeot, co-président du groupe de travail.** – Les partages de compétences nous ont été demandés, dans nos auditions, tant par les pharmaciens que les sages-femmes ou les infirmiers. Il ne s'agit pas d'une solution miracle, mais cela permet de faire un certain nombre d'actes dans les zones où l'on manque de médecins.

**M. Hervé Maurey, président, co-président du groupe de travail.** – Les médecins salariés coûtent moins cher que les maisons de santé. Je l'ai expérimenté à Bernay : on couvre le coût du médecin par l'encaissement des honoraires. On se heurte toutefois à la pénurie de médecins. Au bout de deux ans, on ne trouvait plus de médecins et on a dû fermer le centre médical. Je regrette que l'Ordre des médecins ne soit pas très facilitateur sur ce sujet, bien au contraire : le médecin salarié de la commune a dû s'expliquer devant le conseil de discipline de l'Ordre, car il lui était reproché d'avoir fait de la publicité, simplement parce qu'il était apparu dans un reportage télévisé...

**M. Claude Bérit-Débat.** – On avait pu constater, lors d'une table ronde que l'on avait organisée au Sénat, la réaction très défensive des médecins, et notamment des jeunes médecins. Cela m'avait beaucoup surpris.

**M. Hervé Maurey, président, co-président du groupe de travail.** – Et en même temps, ils partageaient le même constat que nous !

**M. Benoît Huré.** – J'espère que votre rapport permettra d'avancer, mais la pédagogie est un travail de patience...

Vous avez évoqué les cantons, mais, depuis la loi NOTRe, mieux vaudrait parler de bassins de vie. Les intercommunalités, en effet, sont souvent à cheval sur plusieurs cantons.

Je place beaucoup d'espoirs dans les stages obligatoires pour les étudiants en médecine. Dans les Ardennes, dans un territoire très difficile, deux jeunes médecins se sont récemment installés après avoir réalisé un stage dans le département. Ils ont aussi été intéressés par la dimension de travail en groupe. Construire des maisons de santé, c'est bien, mais cela ne suffit pas : les médecins sont aussi très attentifs, dans leurs choix d'installation, aux services à la population que les collectivités développent, notamment en faveur de la petite enfance, de la culture, etc.

Les pratiques avancées me semblent aussi prometteuses, notamment entre médecins et infirmiers ou infirmières. Les infirmières acquièrent de nouvelles compétences. Cette pratique apporte un double regard sur le patient et cela libère du temps pour le médecin généraliste.

Enfin, je ne peux que déplorer, comme vous, le conservatisme des conseils départementaux de l'Ordre des médecins.

**M. Guillaume Chevrollier.** – Une commune sur trois fait partie d'un désert médical. Il est important que notre commission se saisisse de ce sujet. La question est multiple : problème de l'accès au médecin traitant, organisation des soins non programmés pour éviter d'engorger les urgences, la relation entre la médecine de ville et les hôpitaux, etc. Dix ans après la loi Hôpital, Patients, Santé et Territoires, dite loi HPST, il reste beaucoup à faire en la matière. Il faut aussi développer la prévention.

Les contrats locaux de santé (CLS) permettent de faire travailler ensemble tous les acteurs – élus, patients, médecins – et apportent des résultats efficaces. Construire des maisons de santé est utile, mais cela ne suffit pas. Certains sont favorables à l'installation forcée, à des mesures contraignantes. Il faut trouver l'équilibre entre coercition et incitation. Dans mon territoire, on s'efforce de développer l'attractivité du territoire. L'obligation de stage apporte des résultats. En tout cas, il est bon que notre commission se mobilise sur le sujet, car les attentes sont fortes dans les territoires.

**M. Michel Vaspart.** – Je salue le travail réalisé par le groupe de travail. On réfléchit à ces questions depuis de nombreuses années.

Je suis gêné par le mot coercition. Dès que l'on emploie un vocabulaire de ce type on fait peur, et à raison. Mieux vaut parler de régulation. La question n'est pas de dire aux médecins qu'ils vont devoir s'installer dans tel ou tel endroit. L'enjeu est de tenir une cartographie à jour des zones sous-dotées et sur-dotées. Lorsque Mme Buzyn dit qu'elle ne connaît pas de zones sur-dotées, c'est faux ! Si l'on veut consulter un médecin à Paris, on obtient un rendez-vous le lendemain ; dans certaines régions, le délai d'attente est de deux mois ! Est-ce juste et équitable ? Non ! Le rôle du législateur n'est pas de faire plaisir au Conseil national de l'Ordre des médecins, mais de satisfaire la population. La régulation consiste à dire aux médecins qu'ils peuvent s'installer où ils veulent, sauf dans certaines zones sur-dotées.

**M. Jérôme Bignon.** – Je salue la qualité du rapport. Je suis très intéressé par le chapitre sur l'adaptation de l'organisation de notre système de santé à l'exigence de proximité.

Les contrats locaux de santé sont des instruments utiles si les élus, l'ARS et la communauté médicale parviennent à travailler ensemble. Cette coopération est cruciale. Nous sommes en train, dans la Somme, de mettre en place un nouveau CLS. Je préside une association qui a pour objet de fédérer la société civile sur ces sujets. J'avais suggéré que l'on envoie un questionnaire aux médecins à cette occasion : sur 37 médecins, 7 seulement ont répondu ! Ils se sentent très peu concernés par les problèmes du territoire. Chacun fonctionne en silo, dans son coin. Il est difficile de faire travailler ensemble l'ARS et les médecins. On a essayé pourtant : on a créé quatre maisons pluri-professionnelles de santé. Comment faire en sorte que les médecins se sentent davantage concernés par l'organisation des soins sur le territoire ?

**M. Hervé Gillé.** – J'ai participé à l'élaboration de plusieurs CLS et je souscris aux propos de M. Bignon. Il conviendrait de mettre l'accent sur les politiques territoriales, à partir éventuellement des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), afin d'encourager des expérimentations qui permettraient, notamment, de développer la communication entre les secteurs de la santé et le médico-social.

Cela pose, en filigrane, la question des relations entre les politiques de l'État et des collectivités, notamment les départements, en matière de solidarité. Il n'existe pas assez de communion de pensée sur des politiques pourtant complémentaires, la santé et le médico-social. Les programmes régionaux de santé ont, pour la plupart d'entre eux, été élaborés sans concertation et certains n'ont pas été cosignés par les collectivités territoriales. C'est pourquoi je tiens à souligner la nécessité d'une complémentarité entre le médico-social et la santé pour construire une approche territoriale, inter-réseaux, de ces politiques.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Je voudrais intervenir sur le volet urbanisme. Je vois parfois des maisons de santé implantées par des collectivités en dehors des bourgs, près des zones commerciales, en raison de la proximité d'un parking. On évoquait la sobriété numérique tout à l'heure, mais il serait aussi judicieux de préserver nos terres agricoles, de lutter contre l'artificialisation des terres, de mieux faire vivre les centralités, les bourgs, les villes. À La Rochelle, l'ARS proposait de construire un nouvel hôpital en périphérie, ce qui supposait la construction de nouvelles routes et de nouveaux ronds-points, éloignant encore davantage la population des services de santé. Vous avez mis l'accent, à juste titre, sur la proximité : il semble important que les maisons de santé s'installent dans les centres-bourgs et dans les centres-villes.

**M. Jean-François Longeot, co-président du groupe de travail.** – J'ai évoqué les cantons, peut-être était-ce une forme de nostalgie de ma part, mais le Président de la République avait promis le déploiement de maisons de services au public dans tous les cantons de France. Vous avez toutefois raison, il faut prendre en considération les bassins de vie. L'essentiel, en tout cas, est la proximité.

Notre rapport traite également de l'organisation des soins non programmés dans les territoires : depuis vingt ans, en effet, la fréquentation des urgences augmente de 3,5 % chaque année alors même que près d'un passage aux urgences sur deux devrait être pris en charge en ville plutôt qu'à l'hôpital

Nous n'avons pas employé le mot « coercition », mais si nous ne trouvons pas une voie médiane, si la régulation échoue, il faudra recourir à la coercition : en 2019, entre 6 et 8 millions de Français n'avaient pas accès à des soins de proximité dans des délais raisonnables, soit deux à trois fois plus qu'en 2016 ! Le développement des stages m'apparaît aussi fondamental.

Enfin, Monsieur Bignon, vous avez raison de soulever la question de l'organisation institutionnelle et du rôle des ARS.

J'espère que notre rapport sera pris en considération par le Gouvernement et que des mesures fortes seront prises.

**M. Hervé Maurey, président, co-président du groupe de travail.** – M. Huré a évoqué la patience ; j'ajouterais volontiers la persévérance ou l'obstination ! Lors de l'examen de la loi « Santé », l'an dernier, j'avais l'impression de dire exactement la même chose qu'il y a dix ans, lors de l'examen de la loi Bachelot, et j'avais l'impression que Mme Buzyn me répondait la même chose que Mme Bachelot ! Cette dernière me demandait déjà de patienter, promettant que tout irait mieux dix ans plus tard. Nous y sommes : non seulement cela ne va pas mieux, mais la situation s'est aggravée !

Nous proposons la généralisation d'un stage obligatoire en ambulatoire au cours des études de médecine. Cette mesure semble efficace. J'espère qu'elle sera rapidement mise en œuvre et que le Gouvernement ne cherchera pas de faux-fuyants pour la repousser. Il conviendrait évidemment de cibler les zones rurales.

Je remercie aussi M. Michel Vaspart qui a eu raison d'insister sur la différence entre la coercition et la régulation. Les gouvernements successifs ont toujours essayé de nous faire passer pour des pro-coercition, mais cela n'a jamais été notre position. Il est plus facile de nous caricaturer que d'agir efficacement : les chiffres, hélas, le prouvent !

Je vous propose désormais d'autoriser la publication de notre rapport qui s'intitulera : *Déserts médicaux : l'État doit enfin faire preuve de courage !*

*La commission autorise la publication du rapport.*

*La réunion est close à midi.*

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

**Mercredi 29 janvier 2020**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

### **Projet de contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 – Audition de M. Pierre Buhler, président de l'Institut français**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous auditionnons M. Pierre Buhler, président de l'Institut français, accompagné de M. Clément Bodeur-Crémieux, secrétaire général.

Monsieur le président, nous nous sommes rencontrés récemment, à l'occasion de la réunion du conseil d'orientation stratégique de l'Institut français, présidé par Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, et Franck Riester, ministre de la culture. L'instance, qui se réunit tous les trois ans et au sein de laquelle je représente notre commission, joue un rôle différent de celui du conseil d'administration, où siège notre collègue Claudine Lepage. La réunion portait sur le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut français pour la période 2020-2022, que je vous ai invité à venir nous présenter.

Notre commission a toujours soutenu avec constance et conviction l'Institut français, opérateur essentiel de notre diplomatie d'influence. Elle s'était ainsi fortement émue de la baisse drastique de sa subvention pour charges de service public sous le précédent quinquennat. En février 2017, après des échanges nourris et constructifs avec votre prédécesseur Bruno Foucher, nous avons finalement émis un avis favorable à l'adoption du contrat d'objectifs et de moyens 2017-2019, tout en pointant une certaine inadéquation entre moyens et objectifs.

La tendance baissière s'est heureusement inversée en 2018 puis en 2019 ; l'Institut français a bénéficié d'une enveloppe exceptionnelle de 2 millions d'euros, notamment destinée à mettre en œuvre le plan pour la langue française et le plurilinguisme et à préparer la saison « Africa 2020 ». En 2020, toutefois, l'Institut français voit sa dotation retrouver son niveau de 2018. Dans ce contexte budgétaire moins favorable intervient le lancement du nouveau contrat d'objectifs et de moyens, sur lequel notre commission est appelée à émettre un avis. Nous souhaiterions également vous entendre sur le rapprochement avec la Fondation Alliance française, opération complexe qui a connu de nombreuses péripéties.

Je vous interrogerai ensuite au nom de notre rapporteur pour avis des crédits de l'action extérieure de l'État, Claude Kern, qui ne peut être présent puisqu'il participe à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

**M. Pierre Buhler, président de l'Institut français.** – Je considère comme un honneur votre invitation à m'exprimer devant votre commission, que je remercie de représenter, pour l'Institut français, une enceinte traditionnellement accueillante et bienveillante.

Le prochain contrat d'objectifs et de moyens s'inscrit dans une séquence triennale. Il a fait l'objet d'un processus de négociation interministérielle entre les mois de mai et de décembre 2019, pour être présenté au conseil d'orientation stratégique de l'Institut français. Il est également de mon devoir de vous rendre compte de l'exécution du contrat précédent. Vous trouverez, pour compléter votre information, de nombreux éléments en préambule du contrat pour la période 2020-2022. Si la signature du précédent contrat d'objectifs et de moyens est intervenue avant ma nomination, son exécution n'en ressort pas moins de ma responsabilité. Les éléments positifs que vous avez pu relever doivent être partagés avec l'équipe de 140 personnes qui m'accompagne, en particulier la directrice générale déléguée, récemment remplacée, et le secrétaire général de l'Institut français.

L'Institut français est un opérateur chargé de deux missions principales : l'animation du réseau culturel à l'étranger avec des moyens contraints et la recherche permanente de l'excellence ; la conception de grandes opérations annuelles ou ponctuelles, à l'instar des saisons croisées, de la Nuit des idées, du pavillon français à la Biennale de Venise et au Salon du livre de Francfort, du dialogue de Trianon ou de la saison « Africa 2020 ». Nous mettons également en œuvre le chantier que constitue le rapprochement avec la Fondation Alliance française. L'activité de l'Institut français est donc à flux tendu et ne peut être assumée qu'en s'appuyant sur les outils numériques et en concentrant nos actions sur la conquête de nouveaux publics et la promotion de concepts novateurs. En 2019, l'Institut français s'est vu confier quatre projets par la Commission européenne et deux par l'Agence française de développement (AFD), qui ne sont pas menés au détriment des autres missions. Nous nous appuyons, à cet effet, sur une association étroite avec le réseau culturel à l'étranger.

Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens dessine une trajectoire pour les trois années à venir et fixe trois objectifs de premier rang en matière de diplomatie culturelle et d'influence : la projection internationale de la scène artistique et culturelle française dans sa diversité et le soutien aux industries culturelles et créatives, la promotion d'une image moderne de la langue française, l'inscription de l'Institut français au cœur de l'action culturelle de la France en Europe et de la politique de développement en Afrique. Il crée peu de missions nouvelles, mais propose d'importants changements d'échelle s'agissant des actions existantes. La seule évolution notable concerne les deux contrats conclus avec l'AFD.

Le premier changement d'échelle concerne le soutien aux industries culturelles et créatives, dans le sillage des États généraux des industries culturelles et créatives réunis à la fin du mois de novembre dernier par les ministres des affaires étrangères, de la culture et de l'économie. À cet effet, une mission prioritaire a été confiée aux responsables de trente-sept postes stratégiques, car prescripteurs, qui ont élaboré chacun un plan d'action. Dans ce cadre, l'Institut français travaille avec le Centre national des lettres (CNL), le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), UniFrance et le nouveau Centre national de la musique (CNM). La mise en place de ce chantier, piloté par une équipe confiée à Bruno Patino et Catherine Pégard, est en cours. En l'absence d'opérateur dans le secteur de la culture numérique, en pleine expansion, l'Institut français en constitue l'interlocuteur.

Il s'agit également de renforcer l'appui de l'Institut français à la professionnalisation du réseau culturel à l'étranger, y compris les alliances françaises, notamment en proposant des formations sur des secteurs en mutation.

Un autre changement d'échelle concerne la promotion de la langue française, en application du plan pour la langue française et plurilinguisme lancé par le Président de la



République au mois de mars 2018. Il comprend trente-trois mesures, dont la moitié concerne l'Institut français pour des missions à mener seul ou en partenariat. Différentes actions ont d'ores et déjà été lancées, comme un concours d'éloquence, dont la finale se déroulera prochainement à l'Académie française, ou les états généraux du livre français, qui se tiendront à Tunis au mois de septembre.

La période 2020-2022 verra aussi s'accélérer le rapprochement, à la fois physique et fonctionnel, avec la Fondation Alliance française, souhaité par le Président de la République lors de son discours aux ambassadeurs au mois d'août 2017. Le transfert de responsabilités de la Fondation Alliance française à l'Institut français a été acté à l'été 2019, par la signature d'une convention tripartite par les deux présidents et le ministre des affaires étrangères. L'Institut français est désormais chargé d'apporter un appui culturel et pédagogique, d'assurer la démarche qualité des actions menées et d'engager la professionnalisation et la formation des équipes. Il s'agit d'un chantier de long terme. L'Institut français et la Fondation Alliance française communiquent chacun sur les sujets de leur compétence.

Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens prévoit enfin le renforcement des démarches partenariales pour le développement de la diplomatie culturelle de la France. L'Institut français a déjà conclu 21 conventions avec des collectivités territoriales – régions, villes et métropoles. La logique est désormais celle de la co-construction en matière de projection internationale des collectivités territoriales, de façon à éviter tout saupoudrage inefficace. De plus en plus de collectivités territoriales semblent intéressées par la démarche. Les partenariats concernent également la Commission européenne et nos homologues européens, notamment l'Institut Goethe avec lequel nous avons remporté plusieurs appels d'offres. Il s'agit de projets sur trois à quatre années, ce qui permet une stabilité de l'action menée, et dotés de crédits élevés. Deux projets stimulants nous ont aussi été confiés par l'AFD : « Accès culture », ensemble de microprojets de coopération pour développer l'accès à l'offre culturelle en Afrique, et « Ressources éducatives », doté de 20 millions d'euros sur cinq ans, qui fournit, en partenariat avec l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), des livres et des écrits en Afrique subsaharienne francophone. Nous avons déjà engagé des projets en Afrique, mais nous développons désormais les co-constructions. Ainsi, les dernières Rencontres de Bamako, fameuse biennale de la photographie que l'Institut français porte depuis vingt-cinq ans, ont été gérées par le Mali, avec succès. Il s'agit, avec le contrat d'objectifs et de moyens qui s'ouvre, d'un nouveau paradigme et d'un changement d'intensité dans la mise en œuvre de nos actions.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – La dotation de 2 millions d'euros versée en 2019 à l'Institut français était exceptionnelle et n'est pas reconduite en 2020. Avec une subvention pour charges de service public qui a retrouvé son niveau de 2018 à 28,8 millions d'euros, comment faites-vous pour poursuivre le déploiement de la quinzaine d'actions du plan pour la langue française et le plurilinguisme dont l'Institut français a la charge ? Avez-vous dû procéder à des arbitrages ? Si oui, lesquels ?

Le contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 mentionne le développement des ressources propres de l'Institut français. Cette stratégie de diversification est une source d'émulation et d'ouverture bénéfique, mais elle ne peut venir qu'en complément des dotations publiques, lesquelles doivent être à la hauteur des missions qui vous sont assignées. Avez-vous reçu des engagements financiers de la part de vos deux ministères de tutelle pour vous accompagner dans la mise en œuvre du nouveau contrat ?

Vous avez enfin évoqué des zones stratégiques prioritaires. Disposent-elles, en conséquence, de davantage de crédits ?

**M. Clément Bodeur-Crémieux, secrétaire général de l'Institut français.** – En septembre 2019, nous avons appris la non-reconduction de la dotation exceptionnelle destinée au plan pour la langue française et le plurilinguisme, à la saison « Africa 2020 » et au rapprochement avec les alliances françaises. L'essentiel, néanmoins, réside dans le plafond d'emplois : sans ressources humaines suffisantes, nous ne serions pas en capacité de mettre en œuvre des actions avec nos partenaires et de mener à bien nos missions. Grâce à la dotation exceptionnelle de 2 millions d'euros, nous avons engagé des intérimaires pour l'organisation de « Africa 2020 ». S'agissant du plan pour la langue française et le plurilinguisme, nous avons cherché des financements auprès de nos partenaires. Ce sera également le cas en 2020, notamment pour l'organisation du concours d'éloquence. Le ministère des affaires étrangères nous apporte aussi un soutien *via* le Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain (FSPI) pour un total de 600 000 euros sur trois ans.

**M. Pierre Buhler.** – La subvention pour charges de service public versée à l'Institut français est justifiée par sa mission d'animation du réseau culturel à l'étranger. Des ressources nouvelles émanent des bailleurs – Commission européenne et AFD – et de mécènes. En 2019, nos bailleurs nous ont ainsi versé 570 000 euros ; ce sera 5,7 millions d'euros en 2020. Cette somme est cependant destinée à mettre en œuvre les missions qu'ils nous ont assignées, pas à compenser le recul de notre dotation au titre du programme 185. Pour lesdites missions, nous sommes autorisés à recruter au-delà de notre plafond d'emplois. Le mécénat contribue également à notre financement. Ainsi, pour « Africa 2020 », qui regroupe cinquante-quatre pays africains, alors que nous recevons en moyenne 1,5 million d'euros de dons privés pour l'organisation d'une saison, nous avons déjà perçu entre 6 et 7 millions d'euros de la part d'entreprises françaises et de donateurs africains.

La définition de territoires prioritaires emporte évidemment des moyens supplémentaires pour les postes considérés comme stratégiques. Des arbitrages sont donc nécessaires et nous les décidons en fonction du contrat d'objectifs et de moyens.

**M. Jacques Groperrin.** – Les débats concernant le réseau culturel de la France à l'étranger sont animés. D'aucuns considèrent que l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est en charge de la promotion et de l'enseignement de la langue française, mais le plan pour la langue française et le plurilinguisme vous a été confié. Dès lors, le programme Français langue maternelle (FLAM), géré par l'AEFE, vous sera-t-il transféré ?

**M. André Gattolin.** – Nous affichons de grandes ambitions pour la francophonie et la culture française à l'international, mais, à l'échelle européenne, quel est le rôle de l'Institut français ? Le rapport d'Alain Lamassoure sur l'enseignement de l'histoire en Europe est éloquent. J'ai été fort choqué par les propos tenus à Auschwitz par le Premier ministre polonais, lorsqu'il a évoqué les Polonais et les juifs, comme si ces derniers n'étaient pas polonais. Comment améliorer la coopération culturelle en Europe, pour une meilleure compréhension entre États membres ?

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Notre commission soutient traditionnellement l'Institut français. Nous regrettons, en particulier, régulièrement l'inadéquation entre les moyens attribués et les objectifs assignés. En Europe, les acteurs de la diplomatie culturelle, comme les instituts Goethe et Cervantès, sont à la fois partenaires et concurrents de l'Institut français.

Pourtant, ils partagent le même enjeu culturel dans un contexte d'influence croissante de la Chine et des États-Unis dans ce domaine, notamment au travers des géants du numérique. Que pensez-vous de l'avenir de la coopération entre ces acteurs, afin de défendre ensemble la culture européenne ? En effet, dans la crise dont souffre l'Europe, alors que l'euro ou la politique agricole commune (PAC) apparaissent comme des acquis techniques, la culture demeure la base commune entre les États membres. L'histoire et le patrimoine peuvent reconstituer l'unité européenne. Quel rôle l'Institut français peut-il jouer pour atteindre cet objectif face à d'autres influences plus lointaines, mais plus puissantes ?

**M. Pierre Buhler.** – La question de M. Groperrin sur le programme FLAM me dépasse quelque peu, car il s'agit d'une prérogative du ministère des affaires étrangères, qui pilote l'AEFE à laquelle le programme FLAM a été assigné. Il m'est donc difficile de me prononcer en opportunité. Techniquement, dans la mesure où l'Institut français appuie le réseau culturel à l'étranger, dont les 840 agences françaises, parmi lesquelles 50 % ont une mission d'enseignement du français, un tel transfert serait envisageable.

Monsieur Gattolin, je suis également sensible à l'enseignement de l'histoire. Nous constatons une demande forte pour l'organisation de débats d'idées entre la société civile et des intellectuels. Demain, aura d'ailleurs lieu la cinquième Nuit des idées, avec 220 manifestations en France et à l'étranger. Dans certains pays, des milliers de personnes sont inscrits. Ces débats, courtois et respectueux, s'inscrivent dans l'esprit des salons du XVIII<sup>e</sup> siècle. Lorsque j'étais ambassadeur en Pologne, j'avais développé un programme similaire : des intellectuels français – Pierre Rosanvallon, Mireille Delmas-Marty, Catherine de Wenden – venaient débattre à la résidence avec des personnes aux opinions variées, souvent de sujets sensibles. Mes interlocuteurs polonais en étaient reconnaissants. Il convient, me semble-t-il, de poursuivre des actions dans le même esprit, à l'instar du programme d'Alembert.

C'est un enjeu pour la culture et la civilisation européennes. Cette dimension est toutefois à peine présente dans le mandat de la Commission européenne et elle affleure dans les discours de Mme von der Leyen : l'Europe ne se présente pas comme une entité culturelle.

Ambassadeur à Singapour, j'avais constaté que l'action culturelle européenne était desservie par un certain saupoudrage. C'est pourquoi j'avais lancé une saison culturelle européenne, financée la première année à hauteur d'un million de dollars singapouriens par des fondations singapouriennes. Cela a été un véritable succès, mais je n'ai reçu que peu de soutien financier de la part d'entreprises européennes autres que françaises, en raison d'une certaine frilosité de mes homologues à ouvrir leurs carnets d'adresses. Le chemin à parcourir est encore long.

L'Europe, c'est aussi le débat. Être absent du débat public, c'est être absent du monde. Or l'Europe est encore insuffisamment connue pour la force de ses idées et de ses valeurs : l'Europe, ce n'est pas que le chatoiement des Champs-Élysées et des accords commerciaux. L'Institut français a un savoir-faire en la matière et y contribuera avec plaisir si on le lui demande.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Le Centre national de la musique est-il partenaire de l'Institut français ?

**M. Michel Savin.** – Après Londres, Rio et Tokyo, Paris organisera les Olympiades culturelles de 2021 à 2024. Il s’agit de casser les barrières entre le monde culturel et le monde sportif. L’Institut français a-t-il prévu de s’inscrire dans cet événement ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous avons, en septembre dernier, visité l’institut français de Mexico, qui connaît de grandes difficultés pour financer d’indispensables travaux. Comment fonctionne le budget d’investissement des instituts ?

Comment travaillez-vous avec le ministère et vos autres partenaires – je pense notamment à France Médias Monde, à l’AFD – sur la priorisation des zones ?

**Mme Laure Darcos.** – La médiathèque numérique de l’Institut français est un outil supplémentaire de diffusion de notre culture et de notre langue. Comment travaillez-vous avec vos partenaires de l’audiovisuel public pour faire fonctionner et enrichir cette plateforme ? Comment est-elle utilisée ?

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Votre programme est très offensif : vos actions sont nombreuses et disséminées partout dans le monde. Mais cette situation est-elle compatible avec vos difficultés financières ? Ne risque-t-elle pas d’aboutir à une dilution de votre action ?

**M. Pierre Buhler.** – En réponse à M. Hugonet, notre partenaire, qui est actuellement le Bureau export de la musique française, devrait être intégré au CNM à l’été. Le président de l’Institut français étant membre du conseil d’administration du CNM, nous allons prochainement élaborer les modalités futures de notre coopération.

L’Institut français participera aux Olympiades culturelles. Nous avons pris contact dès l’an dernier avec l’équipe chargée de leur organisation et nous sommes en lien avec le *British Council*, afin de profiter de leur expérience sur les sujets alliant culture et sport, et notamment culture et handicap.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Notre commission a publié un rapport d’information sur cette thématique de la culture et du handicap.

**M. Clément Bodeur-Crémieux.** – Rien ne rattache les instituts français dans le monde à l’Institut français de Paris. En effet, l’expérimentation prévue par la loi du 27 juillet 2010 relative à l’action extérieure de l’État n’a pas connu de suite. C’est pourquoi, n’étant pas propriétaires, nous ne pouvons apporter de soutien en investissement aux instituts. En revanche, nous les aidons sur leur fonctionnement, en développant des plateformes numériques qui leur sont utiles pour leurs cours de français.

**M. Pierre Buhler.** – Le réseau couvre l’ensemble du monde. Avec les services de coopération et d’action culturelle (SCAC) des ambassades et les alliances françaises, les instituts français sont des relais de l’action culturelle de la France. L’Institut français met à leur disposition un ensemble de ressources matérielles et immatérielles qui leur permettent d’accomplir leurs missions.

Le choix de conserver une action dans certains pays, même mineure, est un choix politique. Quant aux priorités géographiques, elles sont établies en fonction de l’intérêt politique de chaque pays.

**M. Clément Bodeur-Crémieux.** – Nous avons des pays prioritaires, axés sur les industries culturelles, depuis 2017. Nous travaillons à mutualiser les actions dans les autres

pays : chaque poste diplomatique est assez solitaire, mais notre rôle est de les fédérer, pour des expositions itinérantes, des tournées d'artistes, des débats d'intellectuels, etc. L'action culturelle française n'a pas vocation à être uniforme dans le monde.

**M. Pierre Buhler.** – Le numérique est une galaxie en expansion permanente. Notre département numérique déploie des plateformes. Nous préparons la version 2.0 de Culturethèque, qui avait été créée en 2014. Par ailleurs, le site internet de l'Institut a été refondu l'an dernier afin d'être plus avenant et plus ergonomique : sa fréquentation en a été multipliée par trois. La dimension numérique traverse l'ensemble de nos actions.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Notre commission est particulièrement mobilisée sur le thème culture et handicap. Cela fait partie des droits culturels qui ont été votés dans la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, ainsi que dans la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP). Comment abordez-vous cette question des droits culturels ? Cette dimension fait-elle explicitement partie de vos missions, telles que fixées par vos ministères de tutelle ?

**M. Pierre Buhler.** – Notre démarche est encore embryonnaire, mais elle est inscrite dans notre relation avec nos partenaires : nous les invitons à traiter cette dimension dans leurs choix artistiques, comme c'est le cas dans le domaine de la danse contemporaine.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – J'en conclus que la question des droits culturels ne fait pas encore explicitement partie des missions de l'Institut français. C'est important pour nous de le savoir, au regard de l'application des lois que nous votons.

**M. Pierre Buhler.** – Je tiens à vous remercier du soutien constant que l'Institut français reçoit de votre commission. C'est une marque de confiance, un encouragement et une force qui nous guide.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous remercie.

*La réunion est close à 12 h 10.*



**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 26 juin 2019****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 16 h 35.***Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 – Missions « Santé » et « Solidarité, insertion et égalité des chances » -  
Audition de Mmes Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, et  
Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la  
santé**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous avons le plaisir de recevoir Mmes Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, et Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre. Mme Buzyn, retenue à Metz, nous rejoindra bientôt.

Elle viendra nous présenter les résultats de l'exécution en 2018 des crédits de la mission « Santé ». Les dépenses de la mission en 2018 s'élèvent à 1,34 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ce qui représente des augmentations d'environ 7 % par rapport aux crédits exécutés en 2017.

La loi de finances pour 2018 a constitué, à ce titre, la dernière étape en matière de rationalisation de la participation de l'État au financement des opérateurs de santé. Le programme 204 ne finance plus désormais que quatre opérateurs de l'État dédiés à la prévention et à la sécurité sanitaire, contre dix en 2015. Reste que cette rationalisation ne produit pas les gains attendus, la mutualisation des moyens semble non-aboutie et les gains d'efficacité attendus du regroupement de trois opérateurs au sein de l'Agence nationale de santé publique (ANSP) tardent à être enregistrés. La mission porte également les crédits de l'aide médicale d'État sur laquelle la ministre reviendra sans doute.

S'agissant des crédits de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances », ils s'élèvent à 19,85 milliards d'euros en crédits de paiement sur 2018. Les deux principaux postes de dépenses sont la prime d'activité, avec 5,6 milliards d'euros et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) avec 9,7 milliards d'euros.

Pour la première fois, après des années de sous-budgétisations récurrentes, le montant des crédits ouverts en loi de finances rectificative est resté relativement limité : 261,5 millions d'euros pour financer la prime d'activité contre 1,2 milliard d'euros l'an dernier.

Toutefois, des sujets de tension budgétaire demeurent : la prime d'activité et l'AAH constituent des dépenses croissantes, de même que les montants consacrés au dispositif des mineurs non accompagnés (MNA) et le dispositif d'aide alimentaire rencontre d'importantes difficultés de gestion. Nous sommes plusieurs à avoir présidé un département et nous avons été confrontés directement à cette question. Par ailleurs, s'agissant de la prime d'activité, dont les crédits avaient été abondés, en loi de finances, à la suite du mouvement des gilets jaunes, nous serions intéressés, Madame la Ministre, d'avoir les premiers chiffres de l'exécution sur 2019.

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé.** – La présentation de l'exécution budgétaire des crédits des différentes missions est un moment important dans le travail de contrôle du Parlement. La priorité du Gouvernement a été de remédier aux sous-budgétisations des lois de finances précédentes. Cela a concerné deux grands dispositifs de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », la prime d'activité sur le programme 304 et l'AAH sur le programme 157. La Cour des comptes s'est félicitée de l'amélioration de la budgétisation initiale des crédits en loi de finances initiale pour 2018, et donc d'une plus grande sincérité budgétaire.

Le dispositif de lutte contre la précarité alimentaire qui avait fait l'objet d'un rapport du Sénat, l'an dernier, est assuré par des réseaux associatifs et relayé par des associations locales en charge de la distribution des denrées. Il permet de lutter contre la pauvreté et d'initier des démarches d'inclusion. En 2018, plus de 5 millions de personnes ont bénéficié de l'aide alimentaire. Ce dispositif reçoit des financements publics et privés, et les crédits budgétaires proviennent de l'action 14 du programme 304. En 2018, la contribution française au Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) s'est élevée à 12,7 millions d'euros auxquels s'ajoutent 7,7 millions d'euros versés à FranceAgriMer pour compenser les refus de remboursement de l'Union européenne. Il faut aussi prendre en compte les crédits nationaux aux épiceries sociales à hauteur de 8,2 millions d'euros, la dotation aux services déconcentrés pour le soutien à l'activité locale de l'aide alimentaire pour 13,5 millions d'euros, et les subventions versées aux associations de tête de réseau pour un montant de 4,6 millions d'euros. Les dons des particuliers et des entreprises ont représenté 47 000 tonnes de denrées pour les Restaurants du cœur, soit 43 % de leurs sources d'approvisionnement, et 41 000 tonnes de denrées pour la Fédération française des banques alimentaires, soit 39 % de ses sources d'approvisionnement.

Votre rapport porte cette année sur la prime d'activité. Le décret du 21 décembre 2018 a revalorisé de 90 euros le montant maximum de la bonification individuelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Au 19 mai 2019, les caisses d'allocations familiales (CAF) ont enregistré 1,5 million de nouvelles demandes de prime d'activité, et la dotation de la prime d'activité prévue par le projet de loi de finances pour 2019 a été portée à 8,8 milliards d'euros, dont 6 milliards d'euros dans le PLF initial et 2,8 milliards d'euros supplémentaires en cours de discussion pour les mesures nouvelles.

Quant aux crédits du programme 304, ils sont alloués à la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Annoncée le 13 septembre dernier, cette stratégie porte une ambition d'investissement social dans l'éducation et la formation d'une part, dans l'accompagnement et l'émancipation sociale par l'emploi, d'autre part. Pilotée à partir des territoires, elle se met en œuvre dans le cadre d'une contractualisation entre l'État et les départements. Pas moins de sept conventions sur quatorze ont d'ores et déjà été signées avec des territoires démonstrateurs, et 11 millions d'euros ont été délégués aux services déconcentrés à cet effet, traduisant l'engagement financier de l'État à hauteur de 135 millions d'euros pour 2019. Cette contractualisation vise à renforcer l'insertion des allocataires du revenu de solidarité active (RSA), à éviter les sorties sèches des jeunes au titre de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), et à refonder le travail social. Une enveloppe financière est également laissée à l'initiative des territoires.

La stratégie porte en elle une ambition d'investissement social, avec le déploiement de 150 points de conseil en 2019, dédiés à l'accompagnement budgétaire des ménages. La tarification sociale des cantines sera lancée dans le courant de l'été, et à compter du 1<sup>er</sup> avril 2019, dans les communes les plus pauvres, l'État apportera une subvention de



deux euros pour chaque repas facturé à la tranche la plus basse, qui ne peut excéder 1 euro. Des petits déjeuners sont proposés depuis le printemps dans huit académies, cette mesure ayant vocation à être généralisée.

L'AAH a également été revalorisée de manière exceptionnelle en novembre 2018 pour être portée à 860 euros mensuels. Elle le sera à nouveau en novembre 2019 pour se monter à 900 euros mensuels. En parallèle, le plafond des ressources pour les couples sera abaissé et stabilisé à 1629 euros par mois. La Cour des comptes a salué la fin des sous-budgétisations récurrentes concernant l'AAH. Le ministère a en effet pris en compte les prévisions techniques de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), de sorte que pour la première fois depuis cinq ans aucune ouverture de crédit n'a été nécessaire.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».** – Merci, Madame la ministre, pour votre intervention. La prime d'activité suscite effectivement, comme vous l'avez souligné, tout notre intérêt : nous visiterons deux CAF dans les semaines à venir. Une ouverture de crédits de plus de 200 millions d'euros – bien qu'inférieure aux années précédentes – a encore été nécessaire, en loi de finances rectificative, s'agissant de la prime d'activité. Les crédits prévus pour 2019 ne risquent-ils pas, de nouveau, d'être insuffisants vu l'afflux des demandes ? Pouvez-vous faire un premier bilan de l'exécution des crédits sur 2019 ?

D'après les documents transmis par votre ministère, la montée en charge très forte constatée en janvier 2019 dans les CAF semble ralentir très nettement. Qu'en est-il ? Le recrutement de 140 agents supplémentaires annoncé en février pour permettre aux CAF de faire face au surcroît d'activité liée à la prime d'activité sera-t-il suffisant ? Ne doit-on pas redouter des répercussions sur les délais d'instruction des autres prestations servies par la CAF ?

Par ailleurs, en loi de finances pour 2018, l'exclusion de la prime d'activité des bénéficiaires des rentes AT-MP et des pensions d'invalidité avait été votée contre l'avis du Sénat. Cette mesure n'a toutefois jamais été mise en œuvre en 2018, l'État ayant pris conscience de son impact sur certaines familles, notamment monoparentales, qui pouvaient perdre jusqu'à 300 euros mensuels. En loi de finances pour 2019, un rétablissement partiel a été opéré : les bénéficiaires garderont le bénéfice de cette prime, alors que les nouveaux entrants en seront exclus. Qu'en est-il de la mise en œuvre de cette mesure ?

Enfin, un rapport d'évaluation sur la revalorisation de la prime d'activité devait être remis au Parlement courant juin. Qu'en est-il ? Auriez-vous des premières observations à nous communiquer ?

J'aimerais également aborder le sujet des mineurs non accompagnés. Les dépenses concernant les mineurs non accompagnés sont, en effet, exponentielles pour l'État et les départements. Lorsque j'ai été élu du département du Val d'Oise, en 2011, elles s'élevaient à 3 millions d'euros. Aujourd'hui, elles atteignent 39 millions d'euros. Les dépenses sont ainsi devenues considérables dans les budgets des départements. Le montant exécuté sur la mission s'élève à 145,1 millions d'euros, moins élevé que la prévision faite pour 2019. Dans ces conditions et au vu du nombre croissant de mineurs non accompagnés, la budgétisation pour 2019 sera-t-elle réellement tenue ?

L'accord trouvé entre les départements et l'État, à la fin de 2018, sur les nouvelles modalités de financement de l'État devrait être repris dans un décret en Conseil d'État au

premier semestre 2019. Qu'en est-il ? Compte tenu de la situation financière des départements, ne faudrait-il pas que l'État prenne en charge, en totalité, les dépenses d'évaluation et de mise à l'abri, comme l'avait indiqué le Premier ministre au congrès de l'Association des départements de France, en 2017 ?

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »** – Nous avons échangé, le 16 mai dernier, dans votre ministère, au sujet du plan pauvreté et de l'aide alimentaire. Le plan pauvreté nécessite une action résolue des pouvoirs publics, au-delà des mesures conjoncturelles. Le rapport produit il y a quelques semaines par l'Observatoire des inégalités indique que les 10 % des Français les plus aisés disposent de revenus 8,7 fois supérieurs à ceux des 10 % les moins aisés, et perçoivent 23,8 % des revenus de l'ensemble des ménages et que 5 millions de nos compatriotes vivent avec moins de 855 euros par mois. Deux rapports non publiés de France Stratégie mettent en évidence le risque que les dispositions à venir sur le revenu universel d'activité créent 3,5 millions de ménages perdants et 3,3 millions de ménages gagnants. Quelle est la position du Gouvernement sur le revenu universel ?

Le deuxième point que j'aimerais aborder est l'aide alimentaire. La gestion du FEAD par la France a été quelque peu chaotique, comme nous avons pu le montrer dans notre rapport d'information : du retard avait été pris notamment sur les appels de fonds auprès de l'Union européenne, et la situation financière de FranceAgriMer était très délicate. Les dépenses des campagnes 2016 et 2017 devaient faire l'objet d'appels de fonds en mars et juin 2019. Ont-ils été lancés ? Comment s'annonce la fin de programmation du FEAD ?

L'affaire des faux steaks hachés concerne directement FranceAgriMer, opérateur principal de cette collecte. L'État a saisi la justice. Je viens d'apprendre qu'un rapport sera élaboré par la commission des affaires économiques, dont se chargera notre collègue Fabien Gay. Les associations bénévoles se voient imposer des centaines de milliers de contrôles, avec le risque qu'on leur réduise leurs subventions en cas de non-respect des critères. Et il y aurait un défaut de contrôle à la source de la fourniture des produits ? Quel est votre point de vue sur le sujet ?

**M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** – Merci Monsieur le Président pour votre invitation. Je souhaitais d'abord évoquer le revenu universel d'activité. L'AAH sera potentiellement touchée par la réforme concernant le revenu universel d'activité, et les personnes en situation de handicap sont inquiètes. Où en êtes-vous de votre réflexion ?

Je salue la revalorisation de l'AAH que vous avez annoncée. Cependant, elle semble glisser vers un statut de revenu de remplacement de droit commun, sous l'effet de la prise en compte de la situation familiale. Sur 250 000 allocataires vivant en couple, soit près d'un quart, 20 000 verront leur allocation augmenter, 80 000 la verront neutralisée et 150 000 la verront dégradée. Aurons-nous l'occasion d'avoir un bilan quantitatif et qualitatif de ces évolutions ?

Les crédits du dispositif d'accompagnement dans l'emploi des personnes en situation de handicap n'ont pas été entièrement utilisés. Pourquoi ? Comment envisagez-vous l'élargissement de ce dispositif ?

Enfin, l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle des personnes engagées dans un parcours de sortie de la prostitution a été minimisée l'an dernier. Où en est-on ?

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** – Nous n'avons pas d'éléments chiffrés sur la prime d'activité, car nous manquons de recul sur son élargissement au 1<sup>er</sup> janvier. Un rapport devrait vous être remis au mois de juillet qui portera notamment sur la gestion de ce dispositif. Des crédits ont été débloqués pour que la CNAF recrute 140 agents supplémentaires. Je crois que certains agents ont déjà été recrutés. Le rapport fera également un point sur les bénéficiaires de pensions d'invalidité et rentes AT/MP.

L'enveloppe budgétaire pour la prime d'activité a été définie en fonction d'hypothèses de recours raisonnables. Le recours a été exceptionnel, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter, car cela signifie que nous avons résolu la question du non-recours. Nous avons élargi les bénéficiaires de la prime d'activité en 2019, et on estime que 55 % des bénéficiaires auraient pu y prétendre en 2018. Les Français s'en saisissent. Nous ferons un point budgétaire en juillet. Nous suivons de très près l'évolution de l'enveloppe, afin de la réalimenter au besoin.

Les engagements du Président de la République et du Premier ministre sont clairs sur les mineurs non accompagnés : l'État doit mieux aider les départements. Ces mineurs ne représentaient que 2 à 3 % du public de l'aide sociale à l'enfance il y a cinq ans, ils en constituent désormais 10 % à 20 %, selon les territoires. En 2018, l'État a pris à sa charge le remboursement aux départements des dépenses d'évaluation de la minorité et de l'isolement, à hauteur de 49 millions d'euros, conformément aux engagements pris avec l'Association des départements de France (ADF). L'État a aussi pris à sa charge une partie du surcoût du dispositif de l'aide sociale à l'enfance pour les jeunes reconnus mineurs, soit 96 millions d'euros, pour un montant total d'aide de 145 millions d'euros. L'apport de l'État est maintenu en 2019 selon les modalités de financement qui ont été définies en lien avec l'ADF pour renforcer le soutien en phase de mise à l'abri et d'évaluation, grâce à un forfait de 500 euros par mineur pour l'évaluation et à une indemnisation jusqu'au 23<sup>e</sup> jour du recueil du jeune. Ce sont 141 millions d'euros qui ont été inscrits en loi de finances pour 2019, auxquels s'ajoutent 35 millions d'euros de reports de crédits, soit 176 millions d'euros au total pour cette année.

Monsieur Bocquet, les rapports de France Stratégie n'engagent en rien le Gouvernement. D'où la concertation que nous menons sur le revenu universel d'activité, depuis le 3 juin, avec l'ensemble des acteurs. Plutôt que de « revenu », je parlerai volontiers de « socle » comprenant le RSA, l'aide au logement et la prime d'activité. À cela, nous nous poserons la question d'ajouter l'AAH et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) qui a été maintenue malgré la création du revenu minimum d'insertion (RMI). La superposition de ces aides complexifie le dispositif. Il faudra aussi s'interroger sur la question d'inclure ou non l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et le minimum vieillesse qui connaît un fort taux de non-recours. Nous travaillerons également sur la question de la précarité des jeunes avec la Fédération des jeunes.

La première phase de cette concertation, lancée la semaine dernière, s'achèvera à la mi-juillet. Suivront d'autres phases qui traiteront du périmètre, de la gouvernance, mais aussi du financement du dispositif. Un rapport sera publié en 2019, pour un texte de loi dont l'examen est prévu en 2020.

Les fonds du FEAD ont été débloqués et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) sera auditionnée au Sénat dans le cadre de la mission de la commission des affaires économiques. Nous avons également lancé une mission de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour anticiper la future programmation du FEAD à partir de 2021. Des crédits supplémentaires de l'État ont permis de compenser le non-financement de FranceAgriMer par l'Union européenne. FranceAgrimer a fait évoluer ses procédures. La mission de l'IGAS va se pencher sur la question de la qualité et de la quantité des produits distribués. Il faut que la France n'ait pas les mêmes difficultés sur la prochaine programmation du FEAD. On sait que les associations sont composées de bénévoles, et parfois un problème sur un bon de livraison peut empêcher le remboursement de l'Union européenne. Nous devons ainsi accompagner les associations en leur allouant des crédits spécifiques pour la formation des bénévoles. Concernant la programmation du FEAD, un plan de trésorerie a été mis en place pour gérer les retards de traitement. Nous travaillons également avec l'ensemble des têtes de réseau, les Restos du cœur, la Banque alimentaire et l'ensemble des associations pour anticiper 2021, sur la question de qualité, de quantité et les procédures. 5 millions de personnes bénéficient de ces repas, financés pour un quart par l'Union européenne.

Nous souhaitons rassurer chacun sur l'AAH et le revenu universel d'activité. Un collège spécifique sera créé sur la question du handicap, et nous travaillerons en lien avec Sophie Cluzel et le conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH). L'enveloppe versée dans le cadre de l'AAH sera maintenue si elle est intégrée au revenu universel d'activité. Les incidences sur les familles ont bien été identifiées et feront l'objet de la concertation.

La sortie de la prostitution est un sujet qui concerne davantage Marlène Schiappa. En 2018, le programme 137 a connu son taux de consommation de crédits le plus élevé, à 98,2 % contre 94,4 % l'année précédente. Le dispositif continue de monter en charge, puisque le nombre de bénéficiaires de l'allocation financière d'insertion sociale (AFIS) a progressé de 50 % au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Mais le nombre d'allocataires reste très minime. On continue ainsi à travailler au développement de ce dispositif.

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** – Je suis heureuse de pouvoir échanger avec vous sur l'exécution budgétaire 2018 de la mission « Santé », qui a été marquée par l'amélioration de la sincérité de la budgétisation du programme 183, comme la Cour des comptes l'a souligné. Elle a aussi été marquée par la mise à disposition de crédits pour couvrir l'ensemble des dépenses et apurer une partie de la dette de l'État vis-à-vis de la Caisse nationale de l'Assurance maladie (CNAM). Plusieurs opérations d'apurement ont permis de réduire considérablement le niveau de la dette de l'État sur l'aide médicale d'État (AME), et comme le souligne la Cour des comptes, le dispositif fait l'objet d'une budgétisation de plus en plus précise, limitant ainsi l'évolution de la dette.

Des travaux visant à gagner en efficacité de gestion des dispositifs et soins urgents ont été poursuivis en 2018 et porteront leurs fruits en 2020, notamment parce que le nouvel outil d'instruction des demandes est testé depuis juillet 2018. Sa fiabilisation nécessite de reporter le déploiement du projet à décembre 2019. La centralisation des demandes permettra d'atteindre des objectifs ambitieux en 2020, c'est-à-dire le renforcement des contrôles et la réduction des délais d'instruction à 20 jours au lieu de 25.

La centralisation du paiement des factures de soins urgents a débuté en juin 2018 avec 35 départements repris par les caisses de Paris et Calais, permettant un renforcement des

contrôles : 10 % des factures font l'objet d'un contrôle aléatoire ou sur les plus gros montants. L'accès des caisses à la base Visabio du ministère de l'intérieur, devrait être mis en place au dernier trimestre afin de détecter les fraudes liées à la dissimulation de visa. Nous poursuivons en 2019 cette recherche d'efficience et nous nous appuyerons notamment sur les conclusions de la mission de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances (IGAS-IGF) sur les dispositifs de l'AME et des soins urgents.

Quant au programme 204, il finance les actions engagées en faveur de la prévention de la sécurité sanitaire et de l'offre de soins, en complément des crédits d'assurance-maladie. L'examen de ces crédits permet de constater le maintien des dépenses en administration centrale, un retour à l'équilibre des budgets des opérateurs de l'État, une stabilisation des fonds de roulement, et la poursuite de l'effort concernant l'agence de santé du territoire de Wallis-et-Futuna.

Enfin, le dispositif d'indemnisation des victimes de la Dépakine, créé en mai 2017, a nécessité un délai de mise en œuvre qui explique le retard dans l'indemnisation. Ce retard tient à la complexité scientifique et médicale du sujet, car il n'était pas évident pour les experts de se mettre d'accord sur l'imputabilité des dommages liés à la prise de ce médicament et sur la détermination des responsabilités. Pour autant, ce délai n'est pas supportable pour les victimes, et il est impératif d'accélérer la procédure d'indemnisation qui a débuté à la fin de l'année 2018. Mon objectif est que toutes les victimes soient indemnisées. L'ensemble des institutions responsables du dispositif a travaillé pour améliorer son efficacité. Des progrès notables ont déjà été enregistrés concernant le délai de présentation des offres d'indemnisation par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (Oniam) en lien avec les caisses de l'Assurance-maladie. L'Oniam a par ailleurs défini des procédures de gestion visant à traiter les demandes de la manière la plus rapide possible, comme le prévoit la loi de finances pour 2019. Le Gouvernement vous remettra un rapport le 1<sup>er</sup> septembre prochain.

**M. Antoine Lefèvre.** – J'ai été nommé, par la commission des finances, représentant du Sénat au sein du comité de surveillance de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Les mesures sociales récemment adoptées risquent de maintenir la Sécurité sociale dans le rouge. Le déficit agrégé du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) devrait atteindre 4,4 milliards d'euros en 2019, alors que nous attendions un excédent de 700 millions d'euros. Fort de cet excédent, la CADES devait reprendre en 2020, une partie de la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, soit environ 15 milliards d'euros. Ce transfert devait être financé par l'affectation d'une part de CSG. Lors du dernier comité de surveillance, de la CADES, j'ai cru comprendre que cela semblait compromis. Quelles pistes envisagez-vous pour sortir de de cette impasse ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – J'interviens au nom de M. Joyandet, rapporteur spécial de la mission « Santé ». L'examen des indicateurs contenus dans le rapport annuel de performances laisse songeur. Deux des trois indicateurs de l'objectif n° 1 assignés à la mission « Améliorer l'état de santé de la population et réduire les inégalités territoriales et sociales de santé » ne sont ainsi pas atteints – notamment pour le dépistage du cancer colorectal – ou bien marquent un retard au regard de la cible définie par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), par exemple pour la couverture vaccinale contre la grippe chez les personnes de 5 ans ou plus.

Plus largement, il convient de s'interroger sur l'indicateur « état de santé perçu » introduit par le projet annuel de performances 2016. Il correspond au pourcentage de la

population de 16 ans et plus se déclarant en bonne ou en très bonne santé générale. Aucune cible n'a cependant été indiquée pour 2018. Il est dès lors très difficile d'apprécier sa pertinence. Il en va de même pour celui concernant l'espérance de vie, stable en 2016 et 2017 mais non renseigné en 2018. Allez-vous engager une réflexion sur ces indicateurs dans le cadre du prochain projet de loi de finances ?

La loi de finances pour 2018 avait bien anticipé une majoration des dépenses de l'AME, mais celle-ci s'est avérée une nouvelle fois insuffisante. Un décret de virement du 23 novembre 2018 et la loi de finances rectificative pour 2018 ont comblé cet écart. Le décret s'est ainsi traduit par un virement de 9,7 millions d'euros pris sur le programme 204.

Je constate que si l'effectif moyen des bénéficiaires n'a que légèrement augmenté de 0,5 % entre 2017 et 2018, le coût moyen par bénéficiaire a, quant à lui, progressé de 5,1 %. Comme le relevait la Cour des comptes dans sa note de 2017, en l'absence de mesure structurelle, tout effort en la matière paraît condamné. Peut-on espérer que soient proposées des mesures structurelles destinées à maîtriser ces dépenses dans le prochain projet de loi de finances ?

Enfin, sur les 77,7 millions d'euros prévus pour l'indemnisation des victimes de la Dépakine, 15,3 millions d'euros seulement ont été versés. Pourquoi ? Est-ce parce que les dossiers n'ont pas été établis ? Ou bien s'agit-il d'une remise en cause de la prévision initiale qui avait fixé un coût d'indemnisation de 422,4 millions d'euros sur six ans ?

**M. Éric Bocquet, rapporteur.** – La CAF du Nord connaît des difficultés de gestion des dossiers dont elle a la charge et des retards importants. On a assisté à des fermetures de l'accueil du public pour résorber un tant soit peu ces retards, mais la situation ne semble guère s'améliorer. À partir de septembre prochain, la réforme du logement nécessitera des formations auprès des personnels. Cette réforme concernera 300 000 des 598 000 allocataires des départements du Nord. Pas moins de 250 000 dossiers sont en attente s'agissant de la prime d'activité, avec un délai de traitement de 12 semaines. La direction de la CAF souhaite que la mise en œuvre de la réforme soit reportée. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – La dette de la Cades est placée et sécurisée. Celle relevant de l'Acoss nécessite un retour rapide à l'équilibre des comptes. Seuls les excédents permettront d'apurer la dette, et c'est la raison pour laquelle les transferts à l'État sont suspendus pour l'instant. Nous travaillons à différents scénarios avec Gérard Darmanin.

Les indicateurs de santé sont insuffisants, notamment pour identifier les inégalités. Nous savons que les actions de prévention sont beaucoup plus complexes à mettre en œuvre dans certains territoires, par exemple en Corse pour le dépistage colorectal. Les campagnes de dépistage des cancers dépendent des structures de gestion départementales. J'ai souhaité qu'elles soient régionalisées, via les Agences régionales de santé (ARS), afin qu'elles soient beaucoup plus efficaces. Ce processus est en cours.

Quant aux vaccins, l'indice de confiance des citoyens augmente, grâce à l'obligation vaccinale, mais aussi pour des vaccins comme celui contre le virus du papillome humain (HPV) ou celui contre la grippe. Pour favoriser la couverture vaccinale, nous avons ouvert à tous les publics la possibilité d'être vaccinés en pharmacie, à partir d'octobre 2019. Nous avons testé le dispositif dans deux régions en 2018, puis trois régions supplémentaires en 2019, avec 700 000 personnes vaccinées en pharmacie en France dans ces cinq régions. Le Parlement avait voté dans le PLFSS de l'année dernière cette possibilité offerte à tous les

pharmaciens et pour tous les publics, pour la vaccination antigrippale, qu'il s'agisse de la première vaccination ou d'une vaccination ultérieure.

L'état de santé perçu est un très mauvais indicateur. Un certain nombre d'études scientifiques montrent que les Français sont globalement pessimistes. Toutes les études sur la sur l'espérance de vie en bonne santé indiquent que la population française répond de façon plus négative à cette question que les populations du Nord, à état de santé équivalent. Le sujet est sociologique et dépasse le champ de la santé.

En ce qui concerne l'AME, nous sommes de plus en plus proches de la cible exacte. Nous allons encore améliorer notre capacité à fixer la bonne enveloppe. Nous travaillons évidemment à développer les contrôles sur les fraudes et la centralisation des dossiers pour améliorer l'usage des fonds. Une augmentation de 1,7 % du coût moyen par bénéficiaires me paraît bien faible.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le coût moyen a augmenté de 5,1 %, alors que le nombre des bénéficiaires a augmenté de 0,5 %.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Le coût de la santé augmente en moyenne mécaniquement de 2,4 % chaque année, en lien avec le coût moyen des médicaments et des actes. Nous devons donc prendre en compte cette évolution quand nous analysons le coût moyen de l'AME par bénéficiaire. Nous avons lancé une mission IGAS-IGF sur cette question ainsi que sur celle du panier de soins. Celui de l'AME est réduit par rapport au panier de soins de la CMU. Faut-il encore l'affiner ? Je reste convaincue qu'on ne doit pas réserver l'AME aux soins urgents, car cela ne ferait qu'augmenter le coût final. Mieux vaut traiter tôt que tard.

J'attends les conclusions de la mission avant de prendre une décision sur l'Oniam. L'enveloppe de 77 millions d'euros dédiée à la Depakine a été sous-exécutée parce que le démarrage de l'indemnisation a été lent : à la fin de 2018, on comptait à peu près 1 000 dossiers en cours de traitement, sans qu'aucune indemnisation n'ait été versée. Les experts ont mis du temps à s'accorder sur les symptômes liés à l'utilisation de la Dépakine, et donc à définir les personnes devant être indemnisées. L'enveloppe sera néanmoins utilisée et nous ne remettons pas en cause la prévision du coût global d'indemnisation. Nous avons ouvert 73 millions d'euros en gestion 2019, et au 11 juin, on ne compte que quatre offres définitives acceptées pour des montants allant de 1,3 million d'euros à 115 000 euros. Par ailleurs, 26 offres ont été adressées, pour un montant total de 316 000 euros pour 10 victimes sur 24. Le déficit fonctionnel permanent s'établit à 60 %.

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** – Nous suivons de près les problèmes de gestion de la CAF, et pas seulement de celle du Nord. Des moyens ont été débloqués pour anticiper les réformes. Des formations sont en cours sur la contemporanéisation des aides au logement, afin que les agents soient opérationnels. J'ai eu l'occasion de les remercier pour leur travail, lors de mes déplacements dans les CAF. Ils ont reçu une prime, au printemps, à la suite de la mise en œuvre des mesures d'urgence, marque de notre reconnaissance pour tout le travail accompli.

**M. Vincent Éblé, président.** – Madame le ministre, je reste sur ma faim en ce qui concerne la prime d'activité. Avez-vous des chiffres précis à nous donner ? On sait que les taux de recours sont élevés, ce qui laisse craindre un risque d'ajustement en fin d'année. Pouvez-vous nous indiquer si les prévisions budgétaires sont correctes, à ce jour ?

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** – Pour la prime d'activité, les versements du mois de mai ont été effectués le 5 juin, et nous n'avons que six mois de recul. Nous suivons de très près la dépense ; plus de 1,5 million de nouvelles demandes sont arrivées à la CAF, sur lesquelles les droits sont ouverts. Les Français s'en sont donc saisis. Notre priorité est l'accès aux droits et aux prestations, et nous cherchons à aboutir à un taux de non-recours aussi bas que possible. Le rapport qui sera remis au Parlement dans quelques semaines fera un point sur l'exécution budgétaire.

**M. Vincent Éblé, président.** – Donc c'est trop tôt...

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** – Sur les cinq premiers mois, 55 % de la prime versée l'a été à des allocataires qui auraient pu en bénéficier en 2018. Nous avons voulu une prime élargie, et la meilleure conjoncture économique a conduit à augmenter le nombre de bénéficiaires. Nous continuons à communiquer sur la prime d'activité pour que les Français puissent en bénéficier.

**M. Thierry Carcenac.** – Je souhaite revenir sur le propos de M. Bazin sur les MNA. Certes l'État a fait un effort budgétaire s'agissant de l'évaluation des mineurs, mais leur nombre croit de manière très impressionnante : jusqu'à 20 % par an dans certains départements. Le compte n'y est pas, et ce dossier ne devrait pas relever des départements, même s'ils doivent s'occuper de l'enfance et recueillir les personnes en difficulté – ou alors, il faudrait qu'ils soient mieux indemnisés. Par ailleurs, sur l'aide alimentaire, les représentants de la banque alimentaire sont inquiets de ce qu'ils entendent sur la défiscalisation des dons des grandes surfaces, et la réduction des taux. Pourriez-vous nous rassurer ? Car ces dons sont très importants pour l'aide alimentaire.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Concernant la générosité publique, j'associe le mécénat, dont le taux est aujourd'hui de 60 % pour la recherche médicale, taux que le projet de loi de finances devrait faire baisser à 40 %. Avec un impôt sur les sociétés à 33 %, le différentiel sera faible, et le risque existe que les sociétés se détournent du mécénat, en le remplaçant par un accroissement de leurs charges. Cela impactera la culture, la recherche, l'humanitaire, pour une économie de 200 millions d'euros que nous ne percevrons sans doute même pas.

**M. Gérard Longuet.** – Je soutiens les propos de Thierry Carcenac. La tragédie de l'immigration de masse est un problème mondial, c'est une responsabilité internationale, européenne, nationale – et la France s'efforce de traiter le problème très en amont. Ce n'est en rien une question que peuvent régler les conseils départementaux, même s'ils ont la responsabilité sociale. Sur quels critères ces jeunes apparemment mineurs sont-ils répartis entre les différents départements ? On a l'impression que l'accessibilité en chemins de fer est le principal critère... Beaucoup souhaiteraient travailler, et nombre d'employeurs souhaiteraient les faire travailler, mais c'est à peu près impossible. Et, dans les petites villes de province, on voit ces jeunes déambuler inlassablement, en perte de repères – avec tout de même un portable vissé à l'oreille – et on aimerait faire quelque chose : il y a beaucoup de gens de bonne volonté qui ont envie de s'en occuper. Mais il n'y a absolument aucune action concrète possible pour les associations locales, et en particulier pour celles qui s'occupent d'insertion par le travail.

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** – Sur les MNA, je vous ai donné les chiffres. Lorsqu'ils sont évalués mineurs, les MNA intègrent l'aide sociale à l'enfance et notre travail avec les départements, dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la



pauvreté, consiste aussi en un accompagnement financier en fonction des besoins des territoires, avec une enveloppe spécifique pour éviter les sorties sèches et prévoir un accompagnement de ces jeunes à partir de 16 ou 17 ans : à 18 ans, ils ont plutôt tendance à vouloir s'échapper pour vivre leur propre vie... Un quart des SDF français a bénéficié de l'aide sociale à l'enfance.

J'entends les inquiétudes que suscite la réduction du FEAD. Nous réalisons un gros travail sur la défiscalisation et le don alimentaire. Les associations nous disent que, sur certains territoires, cela se passe très bien. La mission de l'IGAS dont je parlais comprend une évaluation de la loi Garot en termes de qualité : il ne faut pas que l'aide alimentaire ouvre la porte à des dérives de redistribution sous couvert de défiscalisation par les entrepôts et la grande distribution alimentaire.

En France, l'aide alimentaire est portée par les associations. Nous poussons fortement à ce que l'enveloppe soit maintenue et qu'on puisse continuer à distribuer l'aide alimentaire auprès des plus démunis, par le biais de la structure *ad hoc* que nous avons choisie avec les acteurs au terme de la mission IGAS. La protection de l'enfance est un sujet suivi par le secrétaire d'État Adrien Taquet.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Ce matin, nous avons clôturé, avec M. Taquet, les travaux de la concertation sur la protection de l'enfance, où la question des MNA est traitée : une fois que la minorité est établie, ces jeunes intègrent l'ASE, où ils sont généralement très volontaires pour l'apprentissage, et s'intègrent très rapidement. Il y a eu un groupe de travail sur la sortie de l'ASE, notamment pour les MNA.

Sur le mécénat, la mesure est encore en discussion. Elle ne toucherait que le mécénat des entreprises, et pas celui des particuliers. Beaucoup d'entreprises font du mécénat en dehors du dispositif fiscal, d'après l'Observatoire du don de la Fondation de France. Le *quantum* envisagé demeure extrêmement limité par rapport au total de la niche fiscale. M. Darmanin vous précisera l'état des travaux en cours, mais nous y sommes attentives dans la mesure où cela concerne le secteur des solidarités et de la santé.

**Mme Christine Lavarde.** – Pouvez-vous nous donner des précisions sur la mise en œuvre du petit-déjeuner ? Vous avez dit que les collectivités territoriales percevraient de l'État une subvention de deux euros. Cette subvention sera-t-elle accordée à l'ensemble des communes qui accordent ces tarifs de solidarité ou uniquement à celles qui entrent dans le dispositif ? Bref, la jurisprudence « école privée » s'appliquera-t-elle ? Quel sera le calendrier ? On ne peut mettre à disposition des petits déjeuners du jour au lendemain... Ces nouvelles charges imposées aux collectivités seront-elles défalquées de l'enveloppe contractualisée dans le cadre du plafond d'augmentation de la dépense ?

**M. Arnaud Bazin, rapporteur.** – Quand on parle de MNA, vous parlez en millions d'euros ; les départements comptent en milliards d'euros. Cela se passe de commentaires. Il faut bien le distinguer de la nécessité, pour les départements, de répondre aux difficultés du public traditionnel que sont les enfants en risque ou en danger dans leur milieu familial et qu'on nous confie parfois pour de très longues durées, pour lesquels nous avons, dans les départements, mis en place un accompagnement allant parfois au-delà de 18 ans, pour donner toutes leurs chances aux jeunes qui leur sont confiés. Il n'est pas rare que nous accompagnions ces jeunes jusqu'à 21 ans et leur insertion parfaite et complète, même si malgré les moyens, les résultats ne sont pas toujours satisfaisants. À côté de ce public

traditionnel, il y a une deuxième population, qui était jusqu'à récemment peu nombreuse, que constituent les MNA, quand leur minorité est reconnue.

Ces MNA viennent dans notre pays par des filières qui relèvent de la criminalité organisée, pour travailler le plus rapidement possible parce que leurs familles ont des obligations vis-à-vis des passeurs et qu'eux-mêmes ont des obligations vis-à-vis de leur famille. Quand un département – comme celui que j'ai présidé - consacre une centaine de millions d'euros à son système d'aide sociale à l'enfance, et que les MNA en viennent à représenter 40 % de ce budget, ce n'est pas seulement une question financière, c'est une question d'organisation des services et de capacité à répondre : on ne peut pas improviser, même sur une année, des réponses au bon niveau. C'est un profond bouleversement pour les départements, et un vrai risque : on commence à voir apparaître des problèmes d'ordre public dans les départements qui accueillent beaucoup de MNA, notamment dans la phase nécessaire à leur évaluation, pendant laquelle ils sont dans des hôtels. Depuis plus de cinq ans, ce sujet est un enjeu extrêmement fort pour les départements, et ils n'ont pas été accompagnés par l'État au niveau qu'ils attendaient.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Les passeurs ne relèvent pas de notre compétence, mais je sais que Christophe Castaner est extrêmement sensible à la question des réseaux, et qu'il y travaille. Sur la prise en charge des MNA, il y a eu une mission conjointe du ministère de la Justice et de l'IGAS. Les conclusions ont été rendues il y a un an et demi, mais elles ne nous ont pas permis de dégager de pistes très robustes d'évolution, mais simplement une augmentation des crédits, que nous avons effectuée, pour organiser un meilleur accompagnement de l'État pour les départements. Ces travaux sont toujours en cours, et nous travaillons avec l'ADF. Le sujet est traité par le secrétaire d'État et la ministre de la Justice, garde des Sceaux. Il y a encore des évolutions à prévoir. Entre autres solutions, il y a ce registre national, qui permettra d'éviter le nomadisme de ces jeunes. Une fois qu'un département authentifie la minorité, l'enfant doit être protégé et ne pas faire d'essais dans d'autres départements. Favoriser une meilleure péréquation dans la façon dont ces jeunes sont répartis entre les départements relève aussi de la responsabilité de l'ADF, avec le Gouvernement...

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** – Pour le petit-déjeuner, nous avons lancé l'opération le 1<sup>er</sup> avril sur huit académies préfiguratrices, pour un déploiement au mois de septembre. Le dispositif concernera n'importe quelle commune ou, dans une commune, certaines écoles ciblées. Nous souhaitons surtout qu'il n'y ait pas de stigmatisation des enfants : dès lors qu'un projet pédagogique sera monté et validé, l'ensemble de l'école en bénéficiera. Il s'agira d'un petit-déjeuner équilibré, une diététicienne prenant part à la construction du projet. Nos crédits seront transférés à l'Éducation nationale, qui les transférera au niveau départemental. Les projets peuvent être initiés par l'équipe pédagogique de l'école, par une association de parents d'élèves, par les élus, ou même par plusieurs de ces acteurs de manière concertée. Nous leur laissons toute latitude : un petit-déjeuner, trois, deux, sur le temps scolaire ou hors temps scolaire – voire même déploiement d'un panier distribué la veille pour le lendemain, pour que les enfants puissent prendre le petit-déjeuner en famille à la maison. Un euro par petit-déjeuner et par enfant sera financé. Ce sera donc gratuit pour la collectivité, et n'impacte donc pas le plan Cahors pour les communes.

La cantine à 1 euro est prévue pour les communes de moins de 10 000 habitants qui touchent une DSR cible, c'est-à-dire les communes les plus pauvres en termes de revenu médian par habitant. Nous sommes partis du constat que 80 % des communes entre 10 000 et 100 000 habitants avaient déjà mis en place des tarifs sociaux adaptés, contre à peine un tiers

des communes de moins de 10 000 habitants. Les communes qui ont déjà mis en place un tarif à 1 euro pourront bénéficier de la mesure – pour les écoles publiques. Le calendrier commence le 1<sup>er</sup> avril, et le remboursement sera simple : une unique délibération et, trois fois par an, la commune nous donnera le nombre de familles qui ont bénéficié de tarifs. Le remboursement sera de deux euros par famille ayant payé un euro. Pour les petits déjeuners, six millions d’euros sont prévus pour 2019, et 12 millions d’euros en année pleine. Pour la cantine, la montée en charge sera progressive jusqu’en 2020.

**M. Vincent Éblé, président.** – Merci pour l’ensemble de ces éclairages utiles.

*La réunion est close à 17 h 55.*

*[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 28 janvier 2020**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 19 h 35.*

### **Résultats de l'exercice 2019 - Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous accueillons ce soir le ministre de l’action et des comptes publics, Gérard Darmanin, qui vient nous présenter les résultats de l’exécution 2019, dans la foulée du même exercice réalisé devant nos collègues de l’Assemblée nationale.

Cette audition est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat.

Il est d’usage que notre commission des finances entende, au cours du premier trimestre de chaque année, le ministre chargé du budget sur les résultats de l’année passée. Cette audition intervient néanmoins très en amont du dépôt du projet de loi de règlement qui arrêtera le montant définitif des dépenses et des recettes de l’État pour l’exercice 2019 et devrait être déposé fin avril. L’examen de ce projet de loi devrait nous permettre d’interroger précisément les ministres sur l’exécution de leurs crédits budgétaires. L’an passé, nous avons ainsi entendu Agnès Buzyn, Christelle Dubos, Julien Denormandie, Sébastien Lecornu et Emmanuelle Wargon sur leurs crédits ministériels.

Si votre audition porte principalement sur le budget de l’État, nous serons bien sûr intéressés par quelques éléments d’information sur l’exécution des comptes des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales. En effet, c’est la situation d’ensemble de nos finances publiques qui revêt une importance stratégique pour notre pays, mais aussi au regard de nos engagements européens.

Vous nous direz également si le Gouvernement entend, comme le Premier ministre s’y était engagé, déposer au printemps un projet de loi de programmation de nos finances publiques. Le dernier projet de loi de programmation avait été discuté à l’automne 2017, et chacun sait qu’il est désormais obsolète. La révision de cette loi étant censée intervenir tous les deux ans, le Gouvernement considère-t-il que les lois de

programmation ne sont plus nécessaires pour piloter nos finances publiques ? La présentation du programme de stabilité au mois d'avril prochain, qui résulte de nos obligations européennes, sera-t-elle désormais le seul moment du semestre consacré aux perspectives de nos finances publiques ?

Nous avons bien sûr des interrogations nombreuses sur l'incidence de la réforme des retraites, en particulier sur le budget de l'État. Il est question de revalorisations salariales pour les enseignants, pour les chercheurs, ainsi, sans doute, que pour d'autres agents de la fonction publique. Quand ces éléments seront-ils présentés au Parlement ?

Enfin, monsieur le ministre, au lendemain de deux jours que le Sénat a consacré à un hackathon sur les finances locales, avec le concours d'ailleurs de votre ministère, je veux vous dire toute l'importance que notre commission des finances accorde au sujet de l'accès aux données budgétaires, fiscales, mais aussi statistiques. Nous ne pouvons légiférer à l'aveugle. Nous avons certes désormais accès à des données budgétaires *via* Chorus, mais il nous semble nécessaire d'aller plus loin en vue de permettre d'ouvrir aux parlementaires un accès plus direct aux bases de données, notamment de l'INSEE, pour développer leurs propres outils de simulation. Les études d'impact des projets de loi financiers doivent progresser et ne peuvent plus se fonder seulement sur quelques cas types.

Je vous laisse la parole pour un propos liminaire ; à la suite duquel mes collègues exprimeront leurs interrogations.

**M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.** – Permettez-moi au préalable de vous souhaiter à tous de vive voix une bonne année.

Je vous présenterai les résultats de l'exercice 2019 pour ce qui concerne l'État ; vous le savez, nous disposons un peu plus tardivement des éléments relatifs à l'administration sociale et aux collectivités locales. Les éléments connus concernant l'Etat confortent la prévision de déficit du Gouvernement de 3,1 % du PIB, comme il s'y était engagé dans le cadre du projet de loi de finances.

Pour répondre à votre interrogation, je veux dire que le Gouvernement est très attaché aux lois de programmation des finances publiques. Le Premier ministre vous a d'ailleurs adressé un courrier, ainsi qu'au rapporteur général, pour vous informer qu'un projet de loi de programmation des finances publiques sera inscrit à l'ordre du jour des travaux du Parlement – je milite pour qu'il soit présenté au printemps. Ce texte aura pour objet non seulement, bien évidemment, de remettre à jour nos prévisions de finances publiques, mais également de mettre en place la nouvelle génération des contrats de Cahors, qui arrivent à échéance à la fin de cette année ; d'encadrer, par souci de cohérence, les lois de programmation des différents ministères – vous aurez alors des réponses aux questions que vous avez évoquées notamment sur la revalorisation des rémunérations des enseignants, à partir de 2021, dans le cadre de la réforme des retraites . Les mois à venir seront aussi l'occasion de prévoir des évolutions de la loi organique relative aux lois de finances – vous y avez beaucoup travaillé, je le sais, avec le rapporteur général – au regard de la gestion de notre comptabilité publique. Le Gouvernement est très ouvert sur cette question et formulera lui-même des propositions.

J'en reviens à la présentation des comptes de l'État au titre de l'année 2019.

Le Gouvernement a tenu ses objectifs, comme je l'ai souligné, avec une prévision de déficit confortée à 3,1 % du PIB, toutes administrations publiques confondues. Par ailleurs, les mesures d'urgence ont été financées grâce à 1 milliard d'économies de gestion. Le recouvrement des recettes fiscales a été plus dynamique que prévu : les recettes d'impôt sur le revenu se situent à 71,7 milliards d'euros, contre une prévision de 70,4 milliards d'euros en loi de finances, soit une amélioration de 1,3 milliard d'euros. Grâce au prélèvement à la source, le taux de recouvrement atteint désormais 99,1 %, contre un peu plus de 95 % avant la réforme. Ces recettes sont toutefois en léger recul par rapport aux prévisions de la loi de finances rectificative, avec une baisse de 900 millions d'euros. Les contribuables ont eu recours aux modulations à la baisse – 1,4 million de modulations en ce sens, contre 1 million à la hausse. L'argument selon lequel l'État allait assurer sa trésorerie sur le dos du contribuable est donc totalement renversé. Le taux moyen d'impôt est de 6 %, alors que le Gouvernement avait tablé sur 6,3 %, ce qui explique la différence.

Les recettes de l'impôt sur les sociétés ont également été plus élevées que prévu, ce qui démontre le dynamisme de notre économie, notamment, malgré les grèves, lors du dernier trimestre. Les recettes liées aux droits de mutation ont également été plus importantes, ce qui témoigne de l'expansion du marché de l'immobilier.

Le déficit de l'État s'établit à 92,8 milliards d'euros, contre 97,7 milliards d'euros prévus en loi de finances rectificative, soit à peu près 5 milliards en moins, principalement liés au produit de la privatisation de la Française des jeux et à des recettes fiscales supérieures aux prévisions. Le Gouvernement maintient sa prévision de déficit à 2,2 % du PIB pour 2020, son niveau le plus bas depuis 2001.

Enfin, je veux souligner la sincérité avec laquelle le Gouvernement a continué à construire son budget. Pour la seconde année consécutive, aucun décret d'avance n'a été pris, et nous souhaitons qu'il en soit encore ainsi pour l'année 2020. Nous voulons également le même taux de mise en réserve. J'ai dégelé la quasi-intégralité des crédits, singulièrement ceux qui sont dédiés aux armées, lesquels suscitent le plus d'interrogations. Les inscriptions budgétaires sont donc sincères. Vous aurez constaté le peu de différence, y compris pour ce qui concerne la charge de la dette : un peu plus de 100 millions d'euros de différence entre les inscriptions budgétaires et le paiement de la dette. On ne saurait dire que le Gouvernement ait cherché à cacher quelque chose au Parlement, tant s'en faut, ce qui est une bonne chose : l'autorisation parlementaire et la sincérité des comptes permettent d'engager un débat politique fondé sur de vraies inscriptions et non pas sur une révision faussée.

Tels sont les éléments que je puis vous apporter.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – On peut effectivement se satisfaire d'une amélioration du solde par rapport à la loi de finances initiale. Monsieur le ministre, vous venez de parler de la sincérité des comptes. Même si nous nous réjouissons que le projet de loi de finances rectificative de fin de gestion n'ait pas comporté de mesures fiscales, qu'aucun décret d'avance n'ait été publié, l'absence de projet de loi de finances rectificative en cours d'année peut parfois poser question quant à la portée de l'autorisation parlementaire initiale. Les chiffres sont inédits de ce point de vue : le déficit s'établissait à 107,7 milliards d'euros dans la loi de finances initiale, révisé à 96,3 milliards en septembre 2019, puis à 97,6 milliards deux mois plus tard dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, pour atteindre 92,8 milliards d'euros. Même si cela va dans le bon sens, la différence est assez importante, et ce en l'espace de quelques semaines. Comment

expliquez-vous de tels mouvements, alors que nous n'avons pas connu de phénomènes macroéconomiques particuliers ? Les recettes avaient-elles été sous-estimées ?

Vous avez souligné une amélioration des recettes fiscales, mais vous ne faites référence, dans le communiqué du 15 janvier dernier, qu'aux recettes de TVA et d'impôt sur les sociétés, soulignant que celles-ci sont « globalement en ligne avec les attentes ». Il est aussi fait état du décalage de certains contentieux. De quels contentieux s'agit-il ? Vous avez également parlé du dynamisme des droits de mutation. Comment ces éléments peuvent-ils avoir un effet de plus de 2 milliards d'euros entre novembre 2019 et janvier 2020 ?

La recette provenant de la privatisation de la Française des jeux à hauteur de 1,9 milliard a été comptabilisée à la fin de l'année 2019, mais son produit est destiné à alimenter le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) et aura donc un impact sur l'exécution budgétaire 2020. Les sommes provenant de cette privatisation ont-elles été versées à ce fonds ou une partie est-elle consacrée au désendettement de l'État ?

Concernant la « taxe GAFA » – Google, Apple, Facebook et Amazon –, en tant que rapporteur sur ce projet de loi, j'avais exprimé les plus grandes réserves quant à la capacité de la France à mener seule une telle taxation. Le Sénat soutenait l'idée que la taxe s'éteigne si une taxe internationale était mise en place. Quelles recettes ont-elles été encaissées à ce jour grâce à cette taxe ? Le versement prévu à l'automne 2019 a-t-il été opéré par les entreprises ? Du reste, nous avons entendu parler d'une suspension de cette taxe.

Une loi de programmation des finances publiques est-elle prévue ? Si oui, quand prévoyez-vous l'examen de ce texte ?

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – La taxe sur les services numériques devait rapporter quelque 350 millions d'euros en 2019. Nous avons déjà encaissé 277 millions d'euros au titre de l'acompte de fin d'année 2019, mais le solde doit être versé en avril de cette année. J'ai déjà demandé à la direction générale des finances publiques (DGFIP) de relancer amicalement les entreprises qui, pour une raison ou une autre, auraient peut-être mal interprété la loi de la République ou auraient oublié de verser cette taxe, avant de procéder à un contrôle. Il vous appartiendra de vérifier les comptes après le mois d'avril.

Je ne partage pas votre avis sur le déficit. Vous avez raison de dire qu'il s'agit plutôt d'une bonne nouvelle. À chaque fois que j'ai présenté un budget, je constate que le déficit s'est amenuisé, malgré des événements macro-économiques exceptionnels. Le Grand Débat a été un moment particulier pour le ministre des comptes publics... L'écart de 4,9 milliards d'euros est essentiellement dû à la Française des jeux, avec un encaissement de 1,9 milliard d'euros cette année – nous sommes en comptabilité budgétaire, mais non pas maastrichtienne –, et au report de contentieux, avec 2 milliards de contentieux au titre de l'impôt sur les sociétés. Vous avez tous les moyens matériels et juridiques, monsieur le rapporteur général, de vérifier les comptes de la Nation. En 2018, les contentieux représentaient 3,2 milliards d'euros, contre 2 milliards en 2019, conformément à la loi de finances que vous avez votée.

Sur le produit de la privatisation de la Française des jeux, nous avons alimenté le volet recettes du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », qui améliore le solde de l'État, et qui sera reversé au Fonds pour l'innovation et l'industrie, comme l'a évoqué M. le ministre de l'économie et des finances.

Concernant la loi de programmation des finances publiques, j'aimerais qu'elle soit présentée au printemps, au lendemain des élections municipales. Mais il ne m'appartient pas de faire les arbitrages, qui reviennent au Premier ministre.

**M. Jean-François Husson.** – Merci pour votre présentation rapide, monsieur le ministre. J'évoquerai des sujets ayant trait à l'écologie. En 2019 et pour le budget de 2020, vous avez décidé de réduire significativement les montants accordés aux ménages pour la prime à la conversion. Combien cette prime a-t-elle coûté au cours de l'exercice 2019 ?

Dans le budget pour 2020, le malus auto a été considérablement durci, tandis que le bonus n'a été que peu revalorisé. Pouvez-vous nous indiquer combien le malus a rapporté au cours de l'exercice 2019 et combien l'État a dépensé au titre du bonus ?

Enfin, l'année 2019 a coïncidé avec le fiasco de la taxe carbone à cause notamment de la forte mobilisation des « gilets jaunes ». Vous aviez décidé, au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, de renoncer à la hausse de la trajectoire de la contribution climat énergie (CCE), ce qui pose problème. En effet, dans la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie, il n'est fait mention d'aucun financement de ces objectifs. Pouvez-vous nous dire ce qu'il en est à ce jour, et, éventuellement, nous communiquer le montant des recettes perdues après cette décision ? Enfin, quelles sources de financement allez-vous mobiliser, et de quelle manière, pour répondre aux besoins existants, que vous aviez précisément mis en avant pour justifier une hausse importante de la taxe carbone ?

**M. Jean-François Rapin.** – Je poserai deux questions qui concernent l'Europe. Quel est le niveau d'exécution de la contribution de la France en 2019 ? Il semble qu'il y ait un écart important entre la prévision initiale et l'exécution.

Par ailleurs, pouvez-vous clarifier la position du Gouvernement sur les attentes en termes de dépenses ? Une discussion assez approfondie a lieu en ce moment entre la Commission, le Parlement et le Conseil. La Finlande a déjà posé ses jalons s'agissant du niveau des dépenses. Pour ma part, je suis inquiet, car nous risquons de subir des coupes financières importantes dans les domaines de la défense et du spatial.

**M. Claude Nougain.** – Monsieur le ministre, à la suite d'une question de ma part, vous aviez indiqué il y a un an que la donation en démembrement pouvait être assimilée à un abus de droit à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Vous avez publié un communiqué de presse qui, il est vrai, a apaisé notaires et fiscalistes. Cependant, vous avez relevé qu'un communiqué n'engageait pas l'administration fiscale de façon pérenne, ni *a priori* un juge. Dans ces conditions, vous en aviez convenu, une publication au Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP) était indispensable, et vous vous étiez engagé devant notre commission à y procéder. Malgré des rappels à vos services, il semble que rien n'ait été fait en ce sens. Le confirmez-vous ? Si tel est le cas, pensez-vous tenir votre engagement ? La donation-partage, qui intéresse des millions de Français, constitue un élément essentiel de la transmission de nos entreprises, ce qui est, à mes yeux, un sujet important.

**M. Vincent Delahaye.** – Je reviendrai sur les écarts constatés entre les chiffres qui nous ont été donnés en novembre et ceux que vous avez communiqués en janvier. À l'instar du rapporteur général, je suis surpris de ce décalage en deux mois seulement. Vous dites que les recettes au titre de l'impôt sur les sociétés ont été meilleures que prévu. Mais les

sociétés transmettent leur déclaration de résultats sur l'exercice précédent avant la fin du mois de juin.

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Le dernier acompte est versé en décembre.

**M. Vincent Delahaye.** – Vous avez parlé d'économies de gestion à hauteur de 1 milliard d'euros. D'où viennent ces économies, qui n'étaient pas connues en novembre ?

Par ailleurs, ne connaissait-on pas non plus en novembre le montant du produit de la privatisation de la Française des jeux ?

Je comprends que l'on prévoit les choses concernant les intérêts de la dette. Concernant la taxe sur les services numériques, il a été annoncé que la France allait la suspendre à partir de 2020. Quand allez-vous présenter un projet de loi de finances rectificative ou un texte qui permette au Parlement d'acter cette suspension ?

**M. Philippe Dallier.** – Je poserai deux questions sur le logement. La réforme des aides personnalisées au logement (APL), la fameuse contemporanéisation, dont la mise en œuvre avait été annoncée pour le 1<sup>er</sup> janvier 2020, a été décalée au début de l'année 2020 : 900 millions d'euros d'économies étaient attendus l'an dernier et avaient été intégrés dans le collectif budgétaire, qui n'ont pas été réalisées. On nous annonce à nouveau un décalage au 1<sup>er</sup> avril. Je n'irai pas jusqu'à dire que les élections municipales n'y sont peut-être pas étrangères... Même si je ne doute pas qu'il s'agisse d'une réforme extrêmement compliquée, quelle est votre visibilité en la matière, monsieur le ministre ?

Après le débat que nous avons eu en séance publique sur les 500 millions d'euros qui doivent être prélevés en 2020 sur Action Logement, j'ai lu aujourd'hui que le Gouvernement envisageait de ponctionner la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et ainsi de prélever 600 millions d'euros par an sur Action Logement pour financer la réforme des retraites. Qu'en est-il exactement ? Certes, il y a quelques milliards dans les caisses d'Action Logement, mais cet organisme a pris des engagements pour financer de nombreux projets. Est-il opportun de le ponctionner ?

**M. Jérôme Bascher.** – J'ai lu dans un journal que la France pouvait s'enorgueillir d'avoir le déficit budgétaire le plus élevé de la zone euro. Le confirmez-vous ?

Ma deuxième question porte sur le résultat de vos réformes. Le produit de l'impôt sur le revenu est supérieur aux attentes. Est-ce lié à vos réformes ? À l'évolution des salaires ? Au prélèvement à la source et à un meilleur recouvrement ? La lutte contre la fraude fiscale donne-t-elle de meilleurs résultats et contribue-t-elle à la réduction du déficit ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Les recettes fiscales sont plus dynamiques que prévu. Vous avez indiqué que vous mainteniez votre prévision de déficit pour 2020 à 2,2 % du PIB. Maintenez-vous aussi votre prévision de croissance, en dépit du contexte international et de l'impact des grèves ?

**M. Rémi Féraud.** – Vous vous êtes réjoui de la baisse du déficit ; mais, en fait, cette baisse est le fait du déficit conjoncturel tandis que le déficit structurel est resté quasiment stable, ce qui n'est pas conforme à la loi de programmation des finances publiques. Envisagez-vous de remettre en cause vos objectifs de réduction du déficit structurel dans la prochaine loi de programmation des finances publiques ou entendez-vous vous donner les moyens de le diminuer ?



**M. Thierry Carcenac.** – Selon vos déclarations en octobre, les redressements en matière de contrôle fiscal étaient en nette hausse au cours des neuf premiers mois de l’année. Cette tendance est-elle confirmée pour l’année entière ? L’assouplissement du verrou de Bercy contribue-t-il à cette évolution ou bien est-ce le fruit d’une meilleure sélection des contrôles grâce au *data mining* ?

**M. Michel Canévet.** – On ne peut que se réjouir de la baisse de 5 milliards d’euros du déficit. Si j’ai bien compris, 3 milliards sont dus aux privatisations, 1,4 milliard aux recettes supplémentaires de l’impôt sur le revenu et 600 millions à l’impôt sur la fortune immobilière (IFI). Mais qu’en est-il des recettes de TVA, bon indicateur de l’activité économique ?

L’instauration du prélèvement à la source a-t-elle eu un impact sur les dons en 2019 ?

Enfin, quel est l’état d’esprit des fonctionnaires du ministère ? Les réductions de postes ont-elles entamé leur moral ?

**Mme Christine Lavarde.** – Ma question portera sur Action Publique 2022. Présentée comme un gisement d’économies dans le programme national de réforme (PNR) de la France de 2018, cette action de transformation avait disparu dans le PNR présenté en avril 2019. Où en est-on aujourd’hui ? Ce programme est-il tombé aux oubliettes ?

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Monsieur Husson, 820 millions d’euros ont été versés au titre de la prime à la conversion, contre 596 millions prévus en loi de finances initiale. On n’a donc pas fait d’économies en la matière puisque l’on dépense plus que ce qui était prévu ! De même, pour le bonus, on a dépensé 62 millions de plus que prévu – je n’ai pas les chiffres pour le malus, mais je vous les transmettrai.

Nous sommes en discussion avec Bruxelles sur le projet de contribution française au budget européen. Le Président de la République a expliqué dans un discours récent nos priorités pour l’Union européenne. Je rencontrerai bientôt le nouveau commissaire chargé du budget. En ce qui concerne notre contribution, nous sommes à 21 milliards d’euros en exécution, avec 421 millions d’euros non exécutés, qui s’expliquent principalement par des moindres corrections sur années antérieures. Nous avons prévu d’augmenter notre contribution, mais nous devons aussi en rediscuter pour savoir qui financera le ticket britannique, comment il fonctionnera, et comment seront financées les nouvelles orientations.

Concernant la donation-démembrement, la publication au BOFiP interviendra vendredi. Cette question a fait l’objet d’une large concertation avec tous les acteurs. Je vous confirme que le commentaire ira dans le sens du communiqué de presse et de la réponse écrite que je vous ai adressée – cette dernière est publiée au *Journal officiel* et est d’ores et déjà opposable aux contrôleurs. Des instructions ont été données à la DGFIP pour lutter contre la fraude, dans le respect des intentions du législateur et du Gouvernement sur l’abus de droit et sur la donation-partage.

Monsieur Delahaye, je ne partage pas votre analyse sur l’impôt sur les sociétés (IS) : celui-ci, en effet, est quasiment contemporain. Il donne lieu à cinq versements, le dernier ayant lieu après le 15 décembre, moment aussi où nous connaissons les chiffres de la TVA. C’est pour cette raison que les dégels de crédits n’interviennent que dans les tout derniers jours de l’année. L’IS est quasiment contemporain avec une régularisation en n+1, ce

qui explique que l'on ne connaît pas exactement les montants de l'IS au moment de l'examen du projet de loi de finances rectificative en novembre.

**M. Vincent Delahaye.** – Il est possible de s'appuyer sur les acomptes !

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Mais on ignore le montant du cinquième acompte ! Je ne connais les chiffres de l'IS que le 15 décembre. Il en va de même pour la TVA, qui est, je le précise, conforme aux prévisions du Gouvernement, à 200 millions d'euros près : 129,2 milliards d'euros en loi de finances initiale, contre 129 milliards en exécution. Nous ne connaissons les chiffres qu'en fin d'année, ce qui pose un problème à la fois au Parlement, pour connaître les chiffres définitifs, et au Gouvernement, pour savoir s'il peut dégeler les crédits. En tout cas, nous inscrivons dans le budget les prévisions de la DGFIP. Peut-être pourra-t-on parler un jour d'un taux de recouvrement pour l'IS, comme dans certains pays, qui fixent des objectifs en la matière ; mais notre système est complexe à cet égard à cause de la multiplication des niches à l'IS...

Le milliard d'économies est constitué en grande partie de crédits gelés que nous n'avons pas dégelés. Ils sont ventilés entre tous les ministères. On note une petite sous-exécution au ministère de la justice, car des projets pénitentiaires n'ont pas vu le jour pour de multiples raisons.

Nous avons encaissé le produit de la privatisation de la Française des jeux en 2019, pour un montant de 1,9 milliard d'euros.

Monsieur Dallier, la conférence de financement va régler les questions de financement des retraites. En tout cas, je n'ai pas lu l'article que vous évoquez et je n'ai pas participé à des réunions où l'on aurait fait un lien entre Action Logement et les retraites.

La contemporanéisation des APL est une réforme complexe, qui est effectivement retardée. La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a besoin d'encore un peu de temps pour ajuster son système informatique. Cela coûte environ 100 millions d'euros par mois, même si le ministre du logement a indiqué que cela coûtait un peu moins. Il estime que ce retard coûtera entre 200 et 300 millions d'euros pour le début d'année, contre 700 millions l'an passé.

M. Bascher a posé une question rhétorique sur le budget : il en connaît parfaitement la réponse, je n'y répondrai donc pas ! Même si les taux d'imposition n'ont pas augmenté, l'impôt sur le revenu est plus dynamique, car beaucoup de Français ont retrouvé un emploi ou ont vu leur salaire augmenter ; l'impôt sur le revenu bénéficie aussi de l'effet décalé, à cause de l'année fiscale blanche en 2018, du crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR), et donc du recouvrement, en 2019, des impôts sur les revenus exceptionnels de 2018.

Sur la fraude, je n'ai pas encore les chiffres précis ; je vous les adresserai dès que j'en disposerai. Nous pensons que les chiffres seront meilleurs que les années précédentes. Je vous confirme la tendance qui se dessinait en octobre, lorsque j'annonçais une hausse des recettes de 40 % par rapport à 2018. Pourquoi ? Pour plusieurs raisons : le *data mining* nous aide à mieux cibler les contrôles ; nous avons augmenté de 7 % le nombre de vérificateurs ; le desserrement du verrou de Bercy a incité les contribuables qui avaient déjà eu des pénalités de 40 % pour manquement délibéré au cours des dernières années à mieux payer leurs impôts pour éviter une transmission au parquet ; en tout cas la nouvelle procédure du plaider-

coupable, instaurée par la loi relative à la lutte contre la fraude, que nous avons d'ailleurs coconstruite avec le Parlement, a fonctionné, rapportant plus de 500 millions d'euros cette année.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – C'est un apport du Sénat !

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Nous avons aussi réglé des contentieux importants, comme celui avec Google.

Je tiens à souligner que nous avons été sincères dans nos présentations. Tous les gouvernements communiquent volontiers sur les notifications, mais celles-ci ne représentent pas nécessairement les rentrées d'argent dans les caisses de l'État. Or, la loi de finances que je vous ai présentée contient les deux.

Nous maintenons nos prévisions de croissance. Nous avons foi en notre activité économique. Malgré les grèves, le mouvement des « gilets jaunes », les mesures fiscales d'urgence débloquées, le déficit a été conforme à nos prévisions de déficit, avec des recettes fiscales en hausse. Cela montre la robustesse de notre économie. Les mesures structurelles que nous avons prises, sous l'impulsion du Président de la République, ont contribué à faire baisser le chômage, à obtenir un taux de croissance parmi les plus élevés d'Europe – il est plus élevé qu'en Allemagne notamment –, à voir nos recettes fiscales croître, alors que nous baissions les impôts. Tout cela démontre le dynamisme économique de notre pays. Nous avons raison de croire en nos prévisions de croissance, comme le font les agences de notation, la Banque de France, le Fonds monétaire international, l'Insee, la Commission européenne, etc. Même si nul ne sait, par définition, ce qu'il adviendra en 2020, l'économie française est robuste, elle crée des richesses, et le chômage baisse.

Je ne comprends pas très bien le débat sur le déficit structurel et le déficit nominal. Ce dernier est la différence entre les recettes et les dépenses. Il baisse alors même que nous baissions les impôts ! Nous avons réalisé des mesures de baisse des dépenses publiques très importantes, que vous avez d'ailleurs combattues. Je ne vous le reproche pas, mais il est paradoxal de nous reprocher ensuite que le déficit structurel ne baisse pas assez vite ! Surtout, lorsque nous présentons le budget de la Nation à Bruxelles, nous devons en même temps présenter une liste de réformes, à laquelle la Commission européenne est très attentive.

Nous avons sorti la France de la procédure de déficit excessif. Passer de 3,4 % à 2,2 % du PIB en deux ans et demi me paraît être un mouvement significatif, même s'il est vrai qu'il n'est pas à la hauteur de la loi de programmation des finances publiques. Comment faire plus ? En augmentant les impôts, ce qui, à notre sens, n'est pas souhaitable ? En accélérant les baisses de dépenses ? Nous aurons évidemment cette discussion lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.

En ce qui concerne Action publique 2022, je peux vous dire, madame la sénatrice, que le ministère de l'action et des comptes publics suit précisément la feuille de route définie par le Premier ministre : amélioration des procédures de recouvrement, ce qui constitue une grande simplification ; suppression de 10 000 postes, ce qui a des conséquences sur le moral des agents, mais qui est un objectif que nous tenons ; évolution de la fiscalité locale ; zéro cash dans l'administration ; prélèvement à la source ; renforcement de la lutte contre la fraude ; augmentation des dotations destinées à payer les dettes informatiques de la direction générale des finances publiques ; rapprochement entre la direction générale des douanes et

droits indirects et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), sur laquelle nous travaillons actuellement.

**M. Vincent Éblé, président.** – Vincent Delahaye vous avait également posé une question sur la suspension de la taxe GAFA en 2020.

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Il me semble que le ministre de l'économie et des finances a déclaré que la France suspendrait cette taxe le jour où il en existerait une au niveau européen ou dans le cadre de l'OCDE, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Si je vous annonce que des contrôles sont réalisés au titre de 2019, c'est que j'ai de la suite dans les idées...

**M. Vincent Delahaye.** – Elle n'est donc pas suspendue en 2020 dans le cadre des négociations avec les États-Unis ?

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Je le redis, le jour où un tel impôt existera au niveau européen ou dans le cadre de l'OCDE, nous retirerons à son profit la taxe que nous avons mise en place. Le ministre de l'économie et des finances travaille sur ces questions avec nos partenaires et, dans l'attente des résultats, nous avons recouvré cette taxe en 2019 et nous le ferons en 2020 dans l'hypothèse, je le répète, où les travaux en question n'aboutiraient pas.

*La réunion est close à 20 h 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](#).*

**Mercredi 29 janvier 2020**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**Contrôle budgétaire – Financements publics consacrés à l'agriculture biologique – Communication (sera publié ultérieurement)**

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

**Nomination d'un rapporteur**

*La commission désigne M. Jean-François Rapin rapporteur de la proposition de résolution européenne n° 273 (2019-2020) présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, par MM. Jean Bizet et Simon Sutour, sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027).*

*La réunion est close à 11 h 15.*

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

**Mardi 28 janvier 2020**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 13 h 55.*

**Audition de M. Didier Migaud, candidat proposé par le Président de la  
République aux fonctions de président de la Haute Autorité pour la  
transparence de la vie publique**

**M. Philippe Bas, président.** – Mes chers collègues, nous entendons aujourd'hui, dans le cadre de la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution, Didier Migaud, candidat présenté par le Président de la République pour exercer les fonctions de président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). En cas de nomination, vous succéderiez à Jean-Louis Nadal, dont le mandat a pris fin le 19 décembre 2019. Je regrette la lenteur de la procédure de nomination, avec, pour conséquence, la vacance de la présidence de la Haute Autorité pendant plus d'un mois.

Conformément à la loi organique et à la loi du 23 juillet 2010, le Président de la République devra renoncer à cette nomination si l'addition des votes négatifs exprimés à l'Assemblée nationale et au Sénat représente, au total, au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Le vote aura lieu à la suite de notre audition, qui est publique et ouverte à la presse, avec un dépouillement simultané avec nos collègues députés. Les délégations de vote ne seront pas autorisées.

Didier Migaud, vous êtes Premier président de la Cour des comptes depuis presque dix ans. Nous avons souvent eu l'occasion d'échanger, notamment lors des travaux menés par notre commission sur les moyens de la justice, voilà quelques années. Le concours apporté par la Cour des comptes a été précieux pour nos investigations. Je sais que le rapporteur général et le président de la commission des finances, de même que le président de la commission des affaires sociales, jugent également très positivement leur collaboration avec la Cour, qui est tout à fait conforme aux exigences constitutionnelles.

Auparavant, vous avez été député de l'Isère et maire de Seyssins jusqu'en 2010. Vous avez joué un rôle significatif dans l'élaboration de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, qui a réformé en profondeur notre architecture budgétaire. Votre expérience financière tant au Parlement qu'à la tête de notre plus haute juridiction financière vous a sans doute préparé à l'exercice de la fonction de président de la HATVP.

Je vous laisse désormais la parole pour nous exprimer la conception que vous vous faites de cette fonction, puis vous répondrez aux questions ou observations des membres de la commission.

**M. Didier Migaud, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).** – Je vous remercie, monsieur le président, de votre propos introductif. Je suis très heureux de pouvoir m'exprimer aujourd'hui devant vous ; je sais à quel point votre commission est sensible aux questions déontologiques. Même si le Sénat avait pu émettre quelques réserves lors de l'adoption des lois du 11 octobre 2013, une vraie relation de confiance s'est établie au fil du temps avec la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), grâce au travail mené par Jean-Louis Nadal. Le récent rapport du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe souligne d'ailleurs la qualité et l'efficacité du fonctionnement de votre comité de déontologie parlementaire.

Ce sera un honneur pour moi de présider la Haute Autorité si les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat valident ma candidature. Ce sera aussi l'occasion de prolonger un engagement constant au service de l'intérêt général et de l'exemplarité de la vie publique. J'ai l'habitude de rendre compte de mon action devant le Parlement. J'espère que ce retour vers le législateur, qui est important, aura lieu régulièrement.

Les lois du 11 octobre 2013 ont profondément modernisé le dispositif visant à promouvoir l'intégrité publique autour d'une nouvelle autorité indépendante, dotée de pouvoirs de contrôle étendus. La HATVP a montré qu'il était possible de mettre en place un contrôle efficace des déclarations de patrimoine et d'intérêts ; elle a noué des partenariats solides avec la justice, l'administration fiscale et, plus généralement, l'ensemble des acteurs œuvrant à la promotion de la bonne gestion publique et à la prévention de la corruption. Elle n'a pas hésité à faire usage des pouvoirs d'enquête et d'injonction qui lui ont été conférés par la loi, des pouvoirs qui faisaient défaut à l'ancienne Commission pour la transparence financière de la vie politique. Par ailleurs, la Haute Autorité a su instaurer un dialogue de confiance avec les responsables publics concernés par ces obligations déclaratives. Aussi, il me paraît essentiel de conforter la HATVP dans cette double mission de contrôle et de conseil.

De nouvelles missions se sont peu à peu ajoutées, dont la mise en place du répertoire des représentants d'intérêts. Par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, vous avez décidé de lui confier certaines missions de la Commission de déontologie de la fonction publique, tout en rénovant le contrôle des aller-retour entre le secteur public et le secteur privé.

Vous connaissez les chiffres mieux que personne : plus de 15 800 responsables publics déposent des déclarations de patrimoine et d'intérêts. Avec 55 agents, la HATVP semble avoir les moyens d'assurer ces contrôles ; 73 dossiers ont été transmis à la justice depuis 2013, ce qui témoigne de la probité de l'immense majorité des élus puisque cela représente moins de 1 % des dossiers contrôlés.

Je partage pleinement les principes qui guident l'action de la HATVP : l'indépendance, le contradictoire et la collégialité, des valeurs que j'ai appliquées sans relâche à la Cour des comptes.

Il n'y a pas de contrôle crédible sans indépendance, et le législateur a été très clair sur le fait que les décisions de la HATVP doivent être prises sans influence du pouvoir politique. La Haute Autorité décide librement de ses contrôles, dans le respect, bien sûr, des textes. Cette indépendance s'accompagne d'un devoir d'impartialité et de rigueur renforcé. Il convient d'être exemplaire sur ce point.

Cet impératif d'impartialité doit s'accompagner d'un certain courage : il importe de sanctionner ceux qui contreviennent sciemment aux règles de la probité publique, sans céder à la tentation de noircir le tableau. La valorisation et la diffusion de bonnes pratiques sont essentielles pour promouvoir la culture de l'intégrité. Je porterai une attention particulière sur ce point.

La force de la HATVP résulte de sa composition : la collégialité est le rempart le plus efficace contre la subjectivité. Le collège, qui compte aujourd'hui huit membres, dont six magistrats, sera enrichi à compter du 1<sup>er</sup> février prochain de quatre nouvelles personnalités. Le président du Sénat doit, avec votre accord, en nommer deux nouvelles, qui, je n'en doute pas, apporteront une expertise précieuse dans une discussion que je veux aussi libre que possible – la première d'entre elles sera d'ailleurs auditionnée dans quelques heures par votre commission.

Je crois au contradictoire. S'il prend du temps, il éclaire la décision et la rend souvent plus pertinente. Il garantit également la faisabilité sur le terrain. Comme le disait le philosophe Alain, « longtemps avant de pouvoir critiquer, il faut passer des années à comprendre ». Sans attendre des années, il convient de formuler des recommandations étayées. Telle a d'ailleurs été ma préoccupation constante au cours de ces dix dernières années.

La définition du conflit d'intérêts retenue par la loi permet d'embrasser une grande diversité de situations. Elle nécessite de ce fait d'être précisée, explicitée. La prévention du conflit d'intérêts implique, en outre, une approche au cas par cas, afin de garantir tout à la fois l'intégrité de la décision publique et la possibilité pour les forces vives de la Nation d'exercer les fonctions les plus stratégiques.

La prévention des conflits d'intérêts n'est pas innée : elle impose un effort en termes d'accompagnement, de conseil, de formation – je l'ai constaté lorsque j'ai mis en place le dispositif des déclarations d'intérêts à la Cour des comptes – ; elle exige une approche réaliste, préventive et éducative de la déontologie, fondée sur un dialogue étroit avec les responsables publics, comme en attestait le rapport publié en 2011 par la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique à laquelle j'ai participé aux côtés de Jean-Marc Sauvé et de Jean-Claude Magendie.

J'ajoute une quatrième dimension, la confidentialité des contrôles : la transparence sur les patrimoines et les intérêts est un moyen et non une fin. L'action de la HATVP a montré que la transparence de la vie publique et le respect de la vie privée n'étaient pas incompatibles.

Dans ce contexte, quelles sont les perspectives de la HATVP à court et moyen terme ?

Certes, il est toujours délicat de définir des priorités avant d'avoir pu observer le fonctionnement et les contraintes d'une institution, mais, si je devais le faire, elles seraient de trois ordres.

Tout d'abord, les échéances municipales de mars 2020 seront décisives. La HATVP a été créée pour participer à instaurer la confiance entre les citoyens et ceux qui incarnent l'État. Les citoyens veulent être assurés de la probité et de l'impartialité de celles et de ceux qui font les lois et les mettent en œuvre. Le Grand débat national a aussi montré,

malgré une défiance persistante dans la politique, que nos concitoyens restent profondément attachés à la démocratie et aux élus qui sont les plus proches d'eux. Au travers du contrôle des déclarations de situation patrimoniale en fin de mandat, la HATVP devra vérifier l'absence d'enrichissement illicite de celles et de ceux qui ont été à la tête des exécutifs locaux au cours de ces six dernières années. Par la suite, le contrôle des déclarations d'entrée permettra d'assurer d'emblée aux citoyens l'intégrité des nouveaux élus.

Dans cet objectif, l'obtention par la HATVP d'un droit de communication autonome, non plus exercé par la seule administration fiscale comme c'est le cas aujourd'hui, pourrait constituer une avancée. À ce titre, une attention particulière devra être portée aux déclarations d'intérêts publiquement accessibles sur le site internet de l'institution. Ce contrôle devra aussi laisser une place au droit à l'erreur : il faut être exigeant sur les informations demandées, sous peine de faire perdre toute crédibilité à l'exercice, mais il convient de bien distinguer ce qui relève de l'erreur de bonne foi – c'est l'immense majorité des cas –, qui donne lieu à correction, de ce qui peut relever de la dissimulation volontaire.

La HATVP doit bien expliquer son rôle ainsi que ses méthodes, afin de faire comprendre que les responsables publics et les élus n'exercent pas leur mission sans encadrement.

Ensuite, le transfert de compétences de la Commission de déontologie de la fonction publique vers la HATVP, qui aura lieu au 1<sup>er</sup> février 2020, participe d'une profonde modernisation du contrôle des agents publics. Cette mise en œuvre devra se faire en respectant les caractéristiques de l'institution : accompagner, conseiller et contrôler. Si vous approuvez la proposition de nomination du Président de la République, je compte mener à bien cette tâche en concertation avec les déontologues nationaux et locaux. Il faudra faire vivre ces réseaux de déontologues que la HATVP a commencé à construire, car la déontologie s'accommode mal d'un pilotage trop lointain.

À cet égard, je veillerai à ce que la HATVP s'inscrive dans une logique d'accompagnement et de pragmatisme, en s'assurant que les obligations de chacun puissent être facilement comprises. La Haute Autorité n'est pas là pour empêcher les hauts fonctionnaires d'acquérir une expérience qui peut être utile dans le secteur privé, ni pour faire obstacle à ce qu'ils réintègrent leur administration d'origine, mais elle doit assurer la sécurisation et l'accompagnement des intéressés dans leurs obligations. Il faut que les avis rendus soient respectés ; mon expérience à la Cour des comptes m'a montré combien l'accumulation d'analyses et de recommandations peut parfois être frustrante pour nos concitoyens. Aussi, toute recommandation formulée doit être suivie.

Par ailleurs, la loi a doté la HATVP d'un pouvoir d'autosaisine, dont il doit être fait usage. De plus, la doctrine devra être à la fois lisible et prévisible. Même si la Commission de déontologie de la fonction publique a parfois été critiquée en certaines circonstances, la Haute Autorité pourra bénéficier de son travail. Des évolutions sont sûrement souhaitables. Je m'engage à ce que les avis de principe de la HATVP soient publiés, comme le permet la loi.

Enfin, la troisième priorité concerne l'encadrement du lobbying, sujet pour lequel le Sénat a adopté des règles claires.

Le répertoire des représentants d'intérêts, qui compte plus de 2 000 inscrits et totalise plus de 15 000 actions de lobbying déclarées, a permis d'étendre l'obligation de



transparence aux relations avec le pouvoir exécutif. Face à des critères d'inscription complexes, l'approche pédagogique me semble essentielle. Le champ du répertoire est vaste : il concerne non seulement des entreprises, mais aussi des organisations professionnelles, des syndicats et des associations de taille très variable.

La crédibilité et l'efficacité du dispositif sur le long terme reposent toutefois sur la capacité de la HATVP à faire usage des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place. Si tout n'est pas public et si les informations déclarées restent globalisées, les représentants d'intérêts ne peuvent pas se soustraire à l'obligation de justifier avec précision l'exactitude et l'exhaustivité de leurs déclarations. La loi prévoit des sanctions pénales pour les lobbies qui ne rempliraient pas leurs obligations. Il importe donc que les règles qui conditionnent l'inscription sur le répertoire soient claires et incontestables.

J'ai cru comprendre que la HATVP avait suggéré plusieurs évolutions. Si vous validez ma candidature, il me semble utile que nous échangions sur ce point. D'ailleurs, l'extension du champ du répertoire aux relations avec les collectivités territoriales, prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 2021, nécessitera sans doute une réflexion approfondie au regard des multiples interactions qui se nouent chaque jour entre les acteurs locaux et les élus – vous êtes bien placés pour mesurer cette complexité.

Pour conclure, je veux partager avec vous une réflexion qui s'inscrit dans le long terme. Je souhaite que le travail d'intelligence collective engagé par mon prédécesseur se poursuive entre les différentes entités impliquées dans le vaste champ de la lutte contre la corruption afin d'améliorer la complémentarité des actions menées. Une réflexion me semble devoir être conduite sur les missions complémentaires qui sont parfois concurremment développées par d'autres instances. Il est de notre responsabilité collective de faire en sorte que la diversité des structures ne nuise pas à l'efficacité du dispositif. Cela implique des échanges réguliers sur des enjeux communs entre les décideurs, dans un climat de franchise et de confiance.

Voilà ce que je souhaitais vous dire en introduction, en insistant sur la nécessité de rendre compte et de prévoir des rendez-vous réguliers avec la représentation nationale sur ces sujets sensibles.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie pour cet exposé liminaire. Permettez-moi de vous poser quelques questions.

Estimez-vous que, contrairement à certaines idées reçues et qui, pour certaines d'entre elles, sont calomnieuses, le travail de la HATVP a permis de démontrer très largement l'honnêteté des élus français, locaux et nationaux ?

Compte tenu de la masse des informations directement recueillies par la HATVP auprès de la Banque de France et de la direction générale des finances publiques (DGFIP) sur le plan fiscal, pensez-vous possible d'alléger certains volets des déclarations de situation patrimoniale ?

Vous avez évoqué le principe du contradictoire. Vous qui êtes orfèvre en la matière en tant que Premier président de la Cour des comptes, votre expérience peut-elle vous conduire à renforcer le caractère contradictoire des procédures de la HATVP ?

Enfin, vous avez mentionné des missions complémentaires exercées par d'autres institutions. À quelles institutions pensiez-vous ?

**M. Didier Migaud.** – Je l'ai dit au début de mon propos, je crois à l'honnêteté de la très grande majorité des élus nationaux et locaux. D'ailleurs, comme je l'ai souligné, moins de 1 % des dossiers contrôlés par la HATVP sont transmis à la justice. Tous les dispositifs mis en place au travers des lois successives doivent contribuer à restaurer la confiance entre les citoyens, les institutions et les élus, et la HATVP peut aussi y concourir. Il faut bien évidemment sanctionner celles et ceux qui ne respectent pas les règles, mais il ne faut pas que l'arbre cache la forêt. Il faut avoir le courage de parler des dysfonctionnements, des irrégularités, mais il faut aussi avoir le courage de dire quand cela va bien. Je crois beaucoup au rôle de conseil et de dialogue que peut jouer la HATVP.

Vous évoquez les complexités qui peuvent être ressenties par les élus. Je dois me faire une idée plus précise sur la question, mais je sais que la HATVP était tout à fait ouverte, sous l'autorité de Jean-Louis Nadal, au dialogue avec celles et ceux qui peuvent être concernés par les déclarations de patrimoine et d'intérêts. Il faut étudier les assouplissements proposés. Ils ne doivent pas conduire à moins de transparence – mais là n'était pas du tout l'objet de votre intervention.

Je suis très attaché au principe du contradictoire mis en avant par Jean-Louis Nadal et acté dans le règlement intérieur de la HATVP. L'indépendance, le contradictoire, la collégialité contribuent à la crédibilité et à la force d'une institution. Aussi, je veillerai à ce que le contradictoire soit toujours la règle. Elle est, me semble-t-il, inscrite dans l'ADN des membres du collège de la HATVP dans la mesure où la plupart d'entre eux sont des magistrats.

Plusieurs organismes peuvent contribuer à la transparence de la vie publique : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, l'Agence française anticorruption, qui peut œuvrer sur le même terrain que les chambres régionales des comptes, voire la Cour des comptes, et la HATVP pour toutes les questions relatives à la déontologie et aux conflits d'intérêts. Il importe qu'une jurisprudence soit fixée par la HATVP, qui a été choisie par les parlementaires pour éviter toute divergence de jurisprudence. Il faut mener un travail de réflexion pour éviter que cette diversité de structures ne pénalise l'objectif qui est le vôtre. Sur ce sujet, je n'ai pas d'idées *a priori*.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Dans votre introduction, vous avez indiqué qu'il fallait traiter le problème du lobbying. Dans le système actuel où la confusion des genres est la figure ordinaire, le contrôle du lobbying est absolument nécessaire, qu'il s'agisse du contrôle de l'inscription sur le registre – nous sommes très en retard par rapport à ce qui se passe dans un certain nombre de pays – ou des activités des lobbies. Qui rencontrent-ils ? Que font-ils ? Pourquoi ? Même si le secret des affaires est un principe sacré, vous semble-t-il possible d'avoir des informations plus précises sur leurs activités ? Par ailleurs, aurez-vous les moyens juridiques et matériels, notamment en termes d'effectifs, de contrôler les déclarations des représentants d'intérêts ?

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – L'institution que vous vous apprêtez à présider joue un rôle absolument fondamental dans notre vie démocratique. J'ai bien entendu la prudence de vos propos, mais je forme le vœu que votre action soit guidée par une très forte détermination.

Vous avez évoqué deux champs dans lesquels la compétence de la HATVP va être étendue : la déontologie de la fonction publique et la déontologie dans les collectivités territoriales. Lors de vos discussions avec le Président de la République, avez-vous eu des engagements sur les moyens qui seraient mis à la disposition de la Haute Autorité pour assurer ces deux missions supplémentaires ?

Vous n'avez pas parlé du « rétropantouflage » des agents publics – je ne sais pas si les décrets ont été publiés. La Commission de déontologie de la fonction publique était censée mener un travail de vérification lorsqu'un fonctionnaire passait du public au privé – je dis « censée » parce que j'estime qu'elle n'a jamais fait preuve d'une exigence échevelée en la matière. Qu'en est-il dans l'autre sens ? Même s'il est difficile de souhaiter que des personnes du privé aient des fonctions publiques, c'est là un vrai sujet. Quel est votre point de vue en la matière ?

Vous n'avez pas parlé du rayonnement européen de la HATVP. Certains militent en faveur d'une coordination des autorités analogues dans d'autres pays, alors que certains pays y sont totalement réticents. Avez-vous l'ambition d'y contribuer ?

**Mme Françoise Gatel.** – Lors de l'examen de loi dite « Sapin II », le Sénat s'était opposé à l'inclusion des responsables publics locaux dans le champ du registre des représentants d'intérêts, non par principe ou par refus de transparence, mais parce qu'il nous semblait que la HATVP, qui doit déjà contrôler 11 000 responsables nationaux, n'avait pas nécessairement les moyens de contrôler près de 19 000 personnes. Qu'en pensez-vous ?

**M. Jérôme Durain.** – Les attentes de la société française sont extrêmement fortes en matière de probité des responsables publics. Il règne un certain climat de suspicion.

J'ai le sentiment que la HATVP n'a pas encore complètement trouvé sa place auprès de ceux qu'elle doit contrôler. Il reste encore une forme de difficultés pour les élus à produire une déclaration, à contacter la HATVP. L'acte de déclaration, qui devrait être normal, n'est pas encore naturel. Est-ce dû à la jeunesse de l'institution ? Est-ce dû à la complexité ressentie par les élus ?

**M. Didier Migaud.** – En ce qui concerne le lobbying, la loi contient des avancées très importantes. La question est effectivement celle de la capacité de la HATVP à exercer ses moyens de contrôle. C'est d'ailleurs pour cette raison que le président Nadal avait soulevé la question du nombre de représentants d'intérêts supplémentaires liés aux collectivités territoriales. Il avait envisagé la nécessité, éventuellement, de hiérarchiser les contrôles et d'avancer progressivement, en fonction des moyens de la HATVP. Il ne suffit pas d'avoir un registre des représentants d'intérêts, il faut avoir les moyens de s'assurer que les personnes concernées s'inscrivent bien sur le registre et rendent suffisamment compte de leurs contacts. Le citoyen doit savoir comment se font les lois ; qui intervient ; et dans quel sens. Nous devons aux citoyens cette transparence.

C'est pourquoi j'ai la volonté d'exercer pleinement les missions de la HATVP, avec les moyens nécessaires. L'institution est encore jeune. Jean-Louis Nadal a réalisé un travail remarquable. Il importe de le poursuivre, car il est essentiel de montrer qu'une autorité administrative indépendante réalise les contrôles. La transparence est un moyen de renforcer la confiance des citoyens envers le pouvoir politique et les décideurs.

J'en viens au « rétropantouflage ». Il est indispensable que la HATVP puisse s'assurer dans quelle mesure les réserves qu'elle a pu émettre sont bien respectées lorsqu'un fonctionnaire part dans le secteur privé ou lorsqu'une personne, après avoir exercé dans le privé, revient dans la fonction publique. L'idée n'est pas d'empêcher les aller-retour entre le public et le privé, qui peuvent être utiles, mais de faire en sorte que ces mouvements respectent les règles et d'éviter les conflits d'intérêts. Je suis favorable à la mise en place d'une cartographie des risques.

Vous avez insisté sur les moyens de la HATVP. Je ne suis pas encore en fonction, et je ne peux pas apprécier si cette institution dispose bien des moyens pour exercer les missions que le législateur lui a confiées. Le président Nadal a toujours considéré qu'il avait les moyens nécessaires. La loi prévoit désormais le transfert des missions de la Commission de déontologie de la fonction publique, mais je constate que, pour le moment, les moyens n'ont pas suivi. Il n'est pas normal que cette question n'ait pas été abordée lors de l'examen de la précédente loi de finances. Ce sujet constituera l'une de mes premières préoccupations si je suis nommé. Pour le reste, ce n'est que lorsque je serai en fonction que je pourrai apprécier si les moyens de la HATVP sont en adéquation avec ses missions, en programmant peut-être une montée en puissance sur les risques les plus importants que l'on aura identifiés. C'est pour cela qu'il faut élaborer une cartographie des risques, afin que la HATVP soit la plus réactive possible dans les situations les plus sensibles.

J'ai échangé avec le président Nadal et j'ai aussi évoqué un certain nombre de principes essentiels, à mes yeux, avec le Président de la République sur l'indépendance, la nécessité de conforter les missions de la HATVP et de garantir son positionnement. Je voulais m'assurer qu'il s'agissait bien d'une priorité des pouvoirs publics. J'ai été rassuré à ce sujet, mais il m'appartiendra de rester vigilant pour que nous puissions exercer la totalité de nos missions. Je crois, en tout cas, en la nécessité de renouer la confiance entre les citoyens et les élus parce que toute perte de confiance fait peser des menaces sur la démocratie. Il est donc crucial de montrer qu'il existe des autorités administratives, totalement indépendantes, qui s'assurent, par leurs contrôles, que les élus respectent les règles exigeantes qui leur sont imposées. C'est pour cette raison que j'ai accepté de voir ma candidature proposée, dans le prolongement du travail entrepris par Jean-Louis Nadal.

Je crois aussi à des échanges au niveau européen sur ces sujets. La France est peut-être en avance sur un certain nombre de pays et pourrait, éventuellement, assumer la fonction de tête de réseau. Jean-Louis Nadal a commencé à mener ce travail au-delà de l'Europe. Je pense que l'Europe peut constituer un terrain prioritaire. La France a régressé dans le classement de Transparency International pour ce qui concerne l'indice de perception de la corruption. Nous devons comprendre pourquoi, alors même que de nombreuses dispositions législatives ont été adoptées pour renforcer la culture de l'intégrité et de la probité. Nous devons veiller à améliorer notre place dans ce classement ; c'est dans l'intérêt de tous.

**M. Alain Marc.** – Actuellement, les maires des communes de 20 000 habitants et plus doivent remplir une déclaration d'intérêts et de patrimoine. Avez-vous connaissance d'affaires de corruption ou de conflits d'intérêts dans des villes de moins de 20 000 habitants ? Envisagez-vous d'élargir le périmètre de vos interventions en abaissant ce seuil démographique ? Auriez-vous les moyens de le faire ?

**Mme Marie Mercier.** – Les élus ont bien conscience d'avoir certes quelquefois des droits, mais aussi beaucoup de devoirs. Lorsque j'ai rempli ma déclaration d'intérêts et de

patrimoine, je l'ai fait avec beaucoup de soin et de minutie. J'ai consulté mon notaire, mon expert-comptable et mon mari, et je l'ai envoyée avec le sentiment du devoir accompli. Quels ne furent pas ma surprise et mon désarroi lorsque j'ai reçu, quelques semaines plus tard, une lettre de la HATVP me disant que j'avais oublié de déclarer que j'étais usufruitière du quart de la moitié de la maison qu'occupait ma mère. Je ne pouvais pas le déclarer, car je l'ignorais ! Pourquoi ne pas procéder dans le sens inverse puisque, manifestement, la HATVP a accès à des informations que nous n'avons pas toujours sur nos patrimoines ou comptes bancaires ? Pourquoi ne pas nous adresser une déclaration préremplie avec ces informations ?

**M. Philippe Bas, président.** – Voilà en effet une expérience que plusieurs collègues ont pu partager. On ne connaît pas toujours l'archéologie des comptes bancaires de la famille. Certains ignoraient l'existence de comptes ou de livrets d'épargne sur lesquels il ne restait que quelques dizaines d'euros. Si la HATVP adressait des déclarations préremplies, cela faciliterait le travail des élus, qui ne savent pas toujours tout de leur propre patrimoine, alors même qu'ils passent énormément de temps à faire les démarches pour un résultat qui peut être très faible.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Les membres du Conseil constitutionnel devraient-ils remplir, eux aussi, une déclaration de patrimoine et d'intérêts ?

Je rejoins l'intervention de Marie Mercier. Les élus rencontrent de réelles difficultés pour remplir les déclarations de patrimoine. On a beau le faire avec beaucoup de soin, il est parfois très difficile d'évaluer un bien. Des sénateurs ou des députés se sont vu opposer une évaluation des services fiscaux, fondée uniquement sur la surface et l'emplacement, sans tenir compte de l'état du bien... Ne pourrait-on pas clarifier les choses ou prévoir que les estimations de patrimoine sont réalisées par certains professionnels ? Qu'en pensez-vous ?

Est-ce que cela serait, selon vous, trop contraignant ?

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Votre parcours suffit à prouver votre indépendance et vos compétences. Il arrive souvent dans les groupes parlementaires que, de manière informelle, un collègue joue le rôle de conseiller juridique et aide ses collègues à remplir leurs déclarations. Peut-être faudrait-il apporter une attention particulière au respect du contradictoire : des échanges entre la HATVP et certains collègues sont apparus comme des échanges d'informations classiques, sans que ces collègues soient en mesure d'apprécier qu'ils pouvaient déboucher sur une plainte au pénal. Il conviendrait donc de formaliser le principe du contradictoire et la procédure.

**Mme Catherine Troendlé.** – La HATVP a besoin, en moyenne, de sept mois pour contrôler les situations de déclaration patrimoniale. Comment réduire ce délai, qui place les personnes concernées dans une situation d'insécurité juridique ? Comment fiabiliser les estimations patrimoniales de la HATVP, qui diffèrent souvent des estimations de l'administration fiscale ?

**M. André Reichardt.** – Ma question va exactement dans le même sens : n'y aurait-il pas lieu, dans un souci de sécurité juridique, d'édicter un délai dans lequel, faute de réponse de la HATVP, celle-ci serait considérée comme positive ?

On entend beaucoup parler des dysfonctionnements, des quelques situations d'élus qui ne sont pas satisfaisantes. On n'entend jamais parler de ces centaines de milliers

d'élus pour lesquels tout se passe très bien ! Il me semblerait judicieux, au-delà du rapport d'activité de la HATVP, de mettre l'accent sur l'honnêteté générale, à quelques exceptions près, des élus.

**M. Éric Kerrouche.** – Certains élus font l'impasse dans leurs déclarations sur telle ou telle année, ce qui rend les comparaisons difficiles. Il n'est pas normal que ces situations perdurent, alors que la plupart des élus s'astreignent à un remplissage exhaustif de leurs déclarations.

Par ailleurs, il existe toujours une différence de traitement entre les membres du cabinet du Président de la République et les membres des cabinets ministériels. Ne pourrait-on pas soumettre les uns et les autres aux mêmes exigences ?

**M. Didier Migaud.** – Je ne pourrai pas répondre avec précision à certaines de vos questions d'ordre pratique, car je ne connais pas encore comment la HATVP fonctionne de l'intérieur. J'entends les observations que vous faites. Depuis l'annonce de ma nomination, j'ai également reçu des témoignages sur des difficultés de dialogue avec la Haute Autorité. J'ai besoin de me rendre compte personnellement du fonctionnement de l'institution pour me faire une idée.

Le président Nadal avait le souci du contradictoire. Il faut prendre en compte la bonne foi et le droit à l'erreur des déclarants. D'ailleurs, le taux de transmission d'affaires au procureur de la République, je l'ai dit, montre bien que ce dialogue existe et que la bonne foi est prise en considération.

La HATVP s'appuie sur les déclarations des élus et les contrôle. Envoyer des déclarations préremplies serait sans doute un exercice beaucoup plus difficile pour la Haute Autorité, nécessitant des moyens plus importants. Je crois beaucoup au dialogue, au contradictoire. Je verrai avec les personnels et le collège de la HATVP s'il est possible d'améliorer le dispositif, de réduire les délais. En attendant, j'entends vos remarques, mais je ne suis pas en mesure de vous apporter des réponses précises sur ces sujets. En tout cas, je crois beaucoup à la présomption de bonne foi *a priori* et à la reconnaissance du droit à l'erreur, quitte à sanctionner les intéressés si les contrôles montrent une volonté d'omettre délibérément un certain nombre d'informations, ce qui ne semble pas être le cas dans les exemples que vous évoquez.

L'estimation des biens est un sujet difficile ; j'ai besoin d'y travailler avec les services de la HATVP et avec l'administration fiscale pour voir comment procéder. J'ai reçu d'autres témoignages ces dernières semaines qui montrent que la question est réelle ; des estimations sont remises en cause, sans que cela ne semble pertinent. Comment faire en sorte que les estimations ne puissent pas être contestées ? Il devrait être possible de trouver un chemin dès lors que les uns et les autres sont de bonne foi. Je vous propose, si vous validez ma nomination, de revenir devant vous dans quelques mois pour faire le point sur ces questions.

Je crois beaucoup au dialogue avec les élus, qui sont, encore une fois, dans leur immense majorité, honnêtes – vous avez raison de le rappeler. Peut-être la HATVP doit-elle davantage communiquer, expliquer, comme le faisait le président Nadal, que l'immense majorité des élus respecte les principes d'intégrité et de probité. Elle pourrait sans doute rendre compte de son action de façon plus régulière, au-delà de son rapport public annuel,

pour expliquer à l'opinion publique que le législateur a imposé des règles et que celles-ci sont respectées et contrôlées.

Il appartient au législateur de fixer les seuils des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale. Les seuils actuels me paraissent *a priori* raisonnables au regard des moyens de la HATVP. Si le législateur décidait d'élargir les populations concernées, il faudrait bien évidemment prévoir des moyens en conséquence. Pour le moment, nous devons faire en sorte que tous ceux qui sont visés par des obligations déclaratives les respectent. Je pense aussi qu'il serait opportun, avant de penser à élargir les missions de la HATVP, de réaliser une cartographie des risques, sinon l'institution court le risque de se voir submergée par les missions à accomplir. Il est essentiel de fixer des priorités.

Vous avez évoqué les membres du Conseil constitutionnel. Tous ceux qui exercent une activité publique avec des responsabilités devraient remplir une déclaration d'intérêts et de patrimoine.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'était prévu dans une proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale. Il serait bon que le Sénat s'en saisisse !

**M. Didier Migaud.** – Les magistrats judiciaires, financiers ou administratifs n'ont pas été concernés par cette mesure, mais, honnêtement, il n'y a pas de raison. Il appartient au législateur de décider.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Merci pour cette réponse précise !

**M. Didier Migaud.** – En ce qui concerne les autres questions d'ordre plus pratique, je vous propose de revenir devant vous dans quelque mois, si je suis nommé. En tout cas, la HATVP a le souci d'une forte écoute. Je fais miens les trois principes qui sont rappelés sans cesse : l'indépendance, indispensable à la crédibilité de l'institution, le contradictoire et la collégialité.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie.

Sans préjuger du vote de notre commission et de celui de la commission des lois de l'Assemblée, je prends acte de votre proposition, dans l'hypothèse où vous seriez effectivement nommé à cette lourde charge, de revenir devant la commission des lois du Sénat, après une période d'immersion et avant le vote du budget. Cela nous permettra non seulement d'obtenir des réponses plus précises à un certain nombre de questions, auxquelles je comprends très bien qu'il ne vous est pas possible de répondre de manière détaillée, mais aussi de vérifier que le Gouvernement a bien apporté à la HATVP les moyens nécessaires à son fonctionnement, compte tenu de l'élargissement de ses missions.

*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](#).*

**Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le  
Président de la République, de M. Didier Migaud aux fonctions de président  
de la HATVP**

**M. Philippe Bas, président.** – L’audition de Didier Migaud étant désormais achevée, nous allons à présent procéder au vote, qui se déroulera à bulletins secrets. En application de la loi du 23 juillet 2010, il ne peut y avoir de délégation de vote.

Nous procéderons ensuite au dépouillement, de manière simultanée avec la commission des lois de l’Assemblée nationale.

L’article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l’addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

*La commission procède au vote puis au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Didier Migaud aux fonctions de président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, simultanément à celui de la commission des lois de l’Assemblée nationale.*

**M. Philippe Bas, président.** – Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des lois de l’Assemblée nationale :

Nombre de votants : 30

Bulletins blancs : 5

Bulletin nul : 0

Suffrages exprimés : 25

Pour : 22

Contre : 3

*La réunion, suspendue à 15 h 15, est reprise à 17 heures.*

**Audition de Mme Anne Levade, candidate proposée par le Président du Sénat  
comme membre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous entendons Anne Levade, candidate présentée par le Président du Sénat pour siéger à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

La procédure que nous allons appliquer est prévue dans la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, qui a créé la HATVP. Elle se distingue de l’article 13 de la Constitution notamment parce que notre commission doit se prononcer à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés pour approuver cette nomination.



J'ai souhaité que cette audition soit organisée le même jour que l'audition de Didier Migaud et qu'elle soit publique.

Professeur agrégé de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Anne Levade est spécialiste de droit constitutionnel et a participé à la commission « Avril » chargée de mener une réflexion sur le statut pénal du Président de la République en 2002, ainsi qu'au comité de réflexion et de proposition « Balladur », sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République en 2007. Elle préside, depuis 2014, l'Association française de droit constitutionnel et publie régulièrement des chroniques de droit constitutionnel.

Elle a également mis ses compétences au service du renforcement de la transparence de la vie politique en exerçant, entre 2014 et 2018, la fonction de présidente de la Haute Autorité de l'UMP, puis des Républicains. Cette responsabilité s'est exercée en toute indépendance et sans engagement partisan.

Je vous laisse désormais la parole pour un propos liminaire. Vous répondrez ensuite aux questions des membres de la commission.

**Mme Anne Levade, candidate proposée par le Président du Sénat comme membre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).** – Je suis très honorée d'avoir été choisie par le président Gérard Larcher et d'être auditionnée par votre commission aujourd'hui.

Je mène depuis plus de vingt ans une carrière d'universitaire, essentiellement en droit constitutionnel ; je suis également présidente de l'Association française de droit constitutionnel, qui est une société scientifique.

J'ai toujours essayé de mettre mes compétences de juriste au service de l'intérêt général : ce fut le cas auprès des deux commissions de préparation de révisions constitutionnelles que vous avez citées, ou encore de la Haute Autorité de l'UMP puis des Républicains, chargée de l'organisation de la primaire de la droite et du centre. Je tiens à le rappeler, cela n'était pas un engagement politique de ma part, mais un choix au service d'une expérience démocratique. Cela me donne un regard opérationnel et me permet de ne pas avoir une vision éthérée des mondes juridique et politique et de leur articulation.

J'ai suivi l'installation de la HATVP avec beaucoup d'intérêt. J'ai été auditionnée à plusieurs reprises, notamment par la commission « Sauvè », dans les années qui ont précédé la création de la HATVP. J'ai toujours considéré que la transparence n'est pas une fin en soi, mais un instrument qui, pour être efficace, doit être bien utilisé.

Au cours de ses six premières années d'existence, la HATVP a su relever trois défis.

Le premier défi était relatif à son contexte de création : une structure dédiée à la transparence de la vie politique préexistait et le débat s'était cristallisé sur certains sujets. La HATVP a su rassurer ses interlocuteurs et devenir une instance de dialogue avec les déclarants, mais aussi à l'égard de l'ensemble des citoyens et des observateurs de la vie publique.

Nous vivons en effet une période de crise de confiance sans précédent, qui a, de surcroît, tendance à s'aggraver. Des fantasmes – enjeux financiers, conflits d'intérêts publics-

privés, corruption, etc. – se développent. Le défi est colossal, la HATVP ne pourra pas le relever seule, mais le mouvement est amorcé. L'une des missions de la HATVP est de diffuser la culture de la transparence et les résultats des contrôles auxquels elle procède, afin de renouer la confiance avec l'opinion publique. Le taux de contrôle conduisant à des constatations négatives de la Haute Autorité tourne autour de 1 %, ce qui est rassurant.

Le deuxième défi auquel la HATVP est confrontée tient au nombre colossal de ses déclarants. Il me semble que l'organisation de la Haute Autorité a donné satisfaction et lui a permis d'accomplir ses missions. Mais, compte tenu de l'élargissement de ses compétences, ses moyens vont probablement devoir être adaptés.

Enfin, le troisième défi a trait à l'élargissement continu de ses compétences, avec des contrôles de nature différente selon les périmètres concernés. La HATVP a dû et a su adapter les réponses qu'elle a apportées à ces différentes problématiques. Elle va devoir adapter ses moyens à ses missions. Elle devra aussi poursuivre l'amélioration de ses relations avec les déclarants – même si, au bout de six ans, les craintes initiales semblent largement apaisées – ainsi qu'à l'égard de l'opinion publique. La Haute Autorité doit diffuser ses résultats afin d'expliquer la réalité de la vie publique française. C'est ainsi qu'elle réussira la mission qui est la sienne.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Nous assistons depuis plusieurs années à une défiance croissante de nos concitoyens à l'égard du monde politique. La transparence de la vie publique s'est améliorée, mais la confiance ne semble pas se reconstruire. Qu'en pensez-vous ?

La HATVP va prochainement reprendre les compétences de la Commission de déontologie de la fonction publique. Quelle est votre appréciation, notamment sur les allers-retours entre le secteur public et le secteur privé de certains hauts fonctionnaires ?

Un récent rapport du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe dénonce les relations insuffisamment transparentes entre représentants d'intérêts et cabinets ministériels français. Qu'en pensez-vous ?

S'agissant de la primaire des Républicains, avez-vous des regrets sur la façon dont elle s'est terminée ?

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Deux points n'ont pas été évoqués de manière approfondie dans votre propos. Quel est votre point de vue sur la question des lobbies ?

Dans le prolongement de la question de Jean-Yves Leconte, que pensez-vous du « rétropantouflage » ?

Il y a quelques semaines, vous regrettiez que la plupart des réformes relatives à la transparence de la vie publique aient été adoptées à la suite de scandales. Vous faisiez référence à « l'affaire » de Ruggy. Je suis surprise, car, en France, toute l'histoire des règles de transparence en France a procédé de scandales et d'affaires ! La HATVP est le produit d'un scandale.

Vous êtes une femme compétente et courageuse. Je n'ai aucun problème par rapport à votre profil. J'ai, en revanche, un problème par rapport à cette proposition de nomination. La HATVP est une institution jeune, fragile, qui a su s'installer, mais qui a

besoin de neutralité et d'indépendance pour être respectée. Or vous avez rempli, pendant plusieurs années, d'éminentes fonctions au sein de l'UMP. Vous avez été rapporteure de la réforme des statuts de ce parti. Cela me pose problème car je suis très attachée à la HATVP, qui doit être absolument insoupçonnable.

**M. Jérôme Durain.** – La visibilité de la HATVP est encore insuffisante auprès de l'opinion publique, mais aussi des déclarants. Les élus ne se sentent pas encore totalement concernés par cette institution jeune, qui doit jouer un rôle central dans notre démocratie.

**Mme Marie Mercier.** – Permettez-moi de vous féliciter pour vos compétences et votre professionnalisme. Grâce à vous, nous aurons probablement un bel équilibre politique au sein de la HATVP, car Didier Migaud, si mes souvenirs sont exacts, fut adhérent du parti socialiste.

La HATVP a rappelé qu'elle n'était pas compétente pour examiner le cumul d'activités des ministres, pourtant interdit par l'article 23 de la Constitution. Comment s'assurer du respect de ce principe constitutionnel ? Le Gouvernement doit-il nommer un déontologue ?

**M. Christophe-André Frassa.** – Comment mieux accompagner les élus locaux dans la prévention des conflits d'intérêts ? La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique interdit les conflits entre deux intérêts publics, mais a-t-elle un sens dans les collectivités territoriales, lorsqu'un maire serait également président de sa communauté de communes ? La mise en œuvre du registre des représentants d'intérêts dans les collectivités territoriales a été décalée au 1<sup>er</sup> juillet 2021, mais elle s'annonce particulièrement complexe au regard du nombre de collectivités concernées. Quelles solutions pourriez-vous préconiser ?

**M. François Bonhomme.** – La HATVP a été mise en place en 2013 et pourtant, la crise démocratique s'aggrave : n'y a-t-il pas là un paradoxe ? Ne fait-on pas face à un phénomène autophagique ? Plus la transparence progresse, plus la crise de la représentation s'aggrave...

Suffira-t-il de mieux diffuser l'information, comme vous le dites ? L'information, y compris celle de la HATVP, est aujourd'hui largement diffusée. Le problème me semble plutôt relever de l'interprétation et de la présentation du travail de la HATVP.

**Mme Catherine Troendlé.** – La HATVP doit davantage communiquer sur son travail : les Français doivent bien comprendre que seul 1 % des déclarations examinées par la HATVP posent problème.

L'ancien président de la Haute Autorité a proposé de reconnaître, dans la Constitution, le rôle de l'institution. Cette dernière deviendrait une autorité constitutionnelle, au même titre que le Défenseur des droits, mentionné à l'article 71-1 de la Constitution. Cette proposition vous semble-t-elle indispensable pour garantir le bon fonctionnement de la HATVP ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le parcours préalable supposé d'une personne permet-il de juger de l'indépendance de l'institution à laquelle elle appartient ? De nombreux membres de nos institutions peuvent se prévaloir d'un parcours politique : le Conseil constitutionnel lui-même est aujourd'hui présidé par une personnalité ayant des antécédents politiques.

Les membres du Conseil constitutionnel ne devraient-ils pas être soumis à l'obligation de remplir une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts ? Une proposition de loi a été votée par l'Assemblée nationale en ce sens, mais elle n'a toujours pas été inscrite à l'ordre du jour du Sénat.

Quels sont les critères admis pour l'évaluation du patrimoine ? Nous sommes tous confrontés à cette difficulté.

**M. Henri Leroy.** – Certaines associations ont proposé de « sourcer » les amendements proposés par des représentants d'intérêts. Cette obligation vous semble-t-elle compatible avec le droit d'amendement des parlementaires, garanti par l'article 44 de la Constitution ?

**M. Philippe Bas, président.** – Nous ne saurions vous faire grief d'avoir eu des activités politiques – que vous n'avez, au demeurant, pas eues –, alors que, ce matin même, nous nous félicitons que Didier Migaud soit un ancien parlementaire. De surcroît, comme Premier président de la Cour des comptes, il a fait la preuve de son impartialité et de son indépendance, comme vous l'avez probablement fait dans vos fonctions de constitutionnaliste.

**Mme Anne Levade.** – En conscience, je n'ai jamais considéré que l'engagement que j'avais à l'UMP était un engagement de nature politique. Les deux fonctions que j'y ai occupées exigeaient d'ailleurs que je ne sois membre d'aucun parti. Et c'est pour contribuer au bon fonctionnement de la démocratie que j'ai accepté la mission de rapporteur général de la commission des statuts du parti. Je me suis donc engagée en tant que juriste.

Si elle n'a pas restauré la confiance dans la démocratie et dans la vie publique, la HATVP a au moins apporté sa contribution à une moindre aggravation du niveau de défiance. Rétablir la confiance doit être un objectif partagé par tous les acteurs de la vie publique ; la transparence n'est pas un objectif en soi, mais un instrument parmi d'autres. Je ne sais pas comment on rétablit la confiance, mais je constate que, tout en étant critiques, les Français restent très attachés à la démocratie ; la participation aux prochaines élections municipales le soulignera probablement une nouvelle fois. Mais nous connaissons un climat général de morosité qui touche aussi à la perte de confiance dans l'avenir.

La transparence permet de montrer qu'il n'y a rien à cacher. C'est un exercice sain qui permet de prouver que la très grande majorité des responsables politiques est honnête et a le souci de l'intérêt général.

Une révision constitutionnelle dont le seul objet serait de constitutionnaliser la HATVP ne me semble pas indispensable ; je suis d'ailleurs assez réservée à l'égard de toute obsession constitutionnelle. La HATVP est médiatisée par éclipses, au rythme des affaires ou des nominations dont les médias se font l'écho, mais il me semble qu'elle est de mieux en mieux connue. L'accent pourrait être mis sur une diffusion plus large de son rapport annuel ou une meilleure connaissance de ses autres missions hors contrôle.

Je sais que les lois de transparence doivent beaucoup aux affaires, mais j'ai deux réserves : une part candide en moi aimerait qu'il n'y ait pas besoin de scandales pour avancer ; je regrette aussi que les réformes soient alors élaborées dans l'urgence, sous la pression des médias et de l'opinion publique, ce qui peut conduire à faire une démonstration d'intention très forte. L'inflation normative est une maladie bien française : toute situation

n'appelle pas nécessairement l'adoption d'une loi ou d'un décret, voire la révision de la Constitution. Notre arsenal juridique me semble déjà tout à fait complet.

Le législateur avait souhaité que les membres du Conseil constitutionnel soient soumis à l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts. Ce vœu du législateur a été emporté par la décision du Conseil constitutionnel concernant les déclarations de patrimoine et d'intérêts demandées à certains magistrats. Aucune raison ne s'oppose à ce que les membres du Conseil constitutionnel déposent une déclaration de patrimoine ; il conviendra cependant de réfléchir au régime de publicité adapté à cette déclaration, au regard notamment du respect de la vie privée.

Beaucoup de progrès ont déjà été faits sur les déclarations : les formulaires se sont améliorés et leur numérisation est une avancée. Au-delà des différents guides du déclarant, la HATVP doit continuer à aller vers plus de transparence et de clarté.

La HATVP devrait définir les critères et les référentiels qui peuvent être pris en compte pour l'évaluation du patrimoine des déclarants. Cela doit faire partie du nécessaire dialogue que la HATVP doit entretenir avec les déclarants.

S'agissant des représentants d'intérêts, la situation n'est pas encore totalement satisfaisante. La compétence de la HATVP en ce domaine est récente : nous sommes encore dans une phase de tâtonnements. Le décret d'application de la loi du 9 décembre 2016, dite loi « Sapin II », publié en 2017, est peut-être critiquable, car il est parfois en décalage avec la loi. Il y a beaucoup de fantasmes sur la question des lobbies. Je ne suis pas favorable à ce que les lois soient adoptées par des parlementaires enfermés dans une bulle étanche : il ne s'agit pas de lutter contre le lobbying, mais de reconnaître son existence et de le rendre transparent. Le lobbying n'est pas malsain en soi : lorsqu'ils délibèrent, les parlementaires doivent être éclairés par différents points de vue.

Je suis réservée sur le « sourcing », car il ne faudrait pas laisser croire que les parlementaires ne sont pas les auteurs des amendements qu'ils rédigent. Un amendement est le produit d'une réflexion, en commission ou en audition : le « sourcing » me semble donc assez absurde.

Je suis également réservée sur la publication systématique et obligatoire des agendas des parlementaires. Transparence ne veut pas dire tout mettre sur la table, en vrac : l'*open data* requiert un travail de traitement.

Au 1<sup>er</sup> février prochain, les compétences de la HATVP seront élargies à la déontologie de la fonction publique ; cette réforme a très probablement été préparée en amont par les services. Le rôle de la HATVP restera essentiellement subsidiaire : ce sont les administrations qui seront en première ligne pour prévenir les conflits d'intérêts de leurs agents.

Le « rétropantouflage » est une question délicate, mais il ne faut pas le condamner par principe. Je ne pense pas qu'il faille instaurer d'étanchéité entre les mondes économique et administratif ; il faudra procéder au cas par cas.

Le GRECO du Conseil de l'Europe a considéré que la France pouvait mieux faire en termes de transparence, s'agissant notamment de l'action des représentants d'intérêts auprès des cabinets ministériels. Je ne vois pas d'obstacle à ce que les dispositions prévues

pour les parlementaires et les élus locaux soient étendues aux membres des cabinets ministériels ; cela serait cohérent.

Il me semble indispensable que la HATVP soit associée aux prochaines réformes, afin que son expérience puisse être prise en compte.

*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.*

### **Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de Mme Anne Levade aux fonctions de membre de la Haute Autorité de la transparence de la vie publique**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous avons procédé à l'audition d'Anne Levade, dont la nomination par le Président du Sénat est envisagée pour intégrer la HATVP.

Nous allons à présent procéder au vote. Conformément à l'article 19 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notre commission devra se prononcer, à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, pour approuver cette nomination.

En application de l'ordonnance du 7 novembre 1958, les délégations de vote sont autorisées.

*La commission procède au vote puis au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de Mme Anne Levade aux fonctions de membre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

**M. Philippe Bas, président.** – Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants : 32

Bulletins blancs : 5

Bulletin nul : 1

Suffrages exprimés : 26

Pour : 25

Contre : 1

*La réunion est close à 18 h 10.*

**Mercredi 29 janvier 2020**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 09 h 35.*

**Nouveau code de la justice pénale des mineurs - Audition de M. Rémy Heitz, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris, et de Mme Aude Groualle, vice-procureure, cheffe de la section des mineurs au parquet de Paris**

**M. Philippe Bas, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons notre série d’auditions sur le nouveau code de la justice pénale des mineurs, qui doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre. Contre le vote du Sénat, le Gouvernement a obtenu du Parlement une habilitation à prendre par ordonnance les dispositions de ce code. Avant d’être saisis du projet de loi de ratification de cette ordonnance, il nous faut prendre un peu de recul. C’est ce que nous faisons aujourd’hui en entendant des représentants du parquet de Paris.

Monsieur le procureur de la République, je vous donne la parole.

**M. Rémy Heitz, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris.** – Avant d’entrer dans le vif du sujet et d’évoquer le nouveau code de la justice pénale des mineurs, je souhaite vous donner un aperçu de la situation connue à Paris, qui est à cet égard très spécifique : on ne la retrouve dans aucun autre ressort en France, pas même dans les départements périphériques.

Cette spécificité tient beaucoup à la présence d’un nombre très important, en hausse considérable, de mineurs non accompagnés à l’origine d’une délinquance acquisitive, de voie publique, particulièrement importante. Il s’agit aujourd’hui, dans l’exercice de mes fonctions, de l’un de mes sujets de préoccupation majeurs.

En l’espace de quelques années, entre 2015 et 2019, le nombre de ces mineurs non accompagnés déférés au parquet est passé de 1 500 à 3 000. Ils viennent de différents horizons, des pays de l’Est ou d’Afrique du Nord – Maroc, Algérie – notamment. Face à ces mineurs, qui sont souvent des multirécidivistes, l’intervention policière et judiciaire se heurte à une forme d’impuissance. Certains sont déférés plusieurs fois par semaine au parquet ; j’ai vu des mineurs dont la garde à vue était levée en début de week-end et qui étaient interpellés de nouveau avant le début de la semaine suivante.

Ces mineurs jouissent d’un sentiment d’impunité extrêmement fort, pour autant, d’ailleurs, qu’ils soient mineurs – la différence est souvent notable entre l’âge déclaré et l’apparence physique du jeune déferé à la justice. La section des mineurs du parquet de Paris gère une masse et un flux considérables : plus de 40 000 appels par jour, plus de 13 000 gardes à vue, 4 333 mineurs déférés en 2019, chiffre en très nette augmentation – il a doublé en moins de cinq ans –, dont 68 % de mineurs non accompagnés. Cette situation est très préoccupante ; elle ne se retrouve pas dans les autres départements. J’ai moi-même exercé au tribunal de grande instance de Bobigny, en Seine-Saint-Denis, dont le tribunal des enfants est, avec celui de Paris, l’un des plus importants de France ; les mineurs délinquants y vivent certes parfois, mais les actes de délinquance sont le plus souvent commis au centre de Paris, là où se trouve la richesse.

Voilà pour le panorama. Nos réponses éducatives ne sont absolument pas adaptées à cette catégorie de mineurs ; ceux-ci sont déférés au parquet, mais très rarement placés en détention provisoire. Les juges pour enfants recourent peu à cette mesure, d'autant que les mineurs sont souvent interpellés pour des atteintes aux biens, pas pour des actes d'une très grande gravité – la gravité réside dans la multirécidive. Ils reviennent inlassablement, et ce n'est souvent qu'à la dixième infraction qu'ils sont enfin incarcérés et placés en détention provisoire. D'où un sentiment, je l'ai dit, d'impuissance, d'inefficacité et d'inutilité, partagé par tous les acteurs de la protection de l'enfance, et auquel nous comptons remédier avec le nouveau président du tribunal judiciaire de Paris.

Le parquet de Paris traite donc un flux considérable de mineurs délinquants ; il est doté d'une section spécialisée, dont la cheffe est à mes côtés, dotée de 11 magistrats et de 23 fonctionnaires – des moyens assez satisfaisants, donc, que j'ai renforcés dès mon arrivée.

Venons-en à la réforme. Si j'ai insisté sur les mineurs non accompagnés, un travail très efficace peut être effectué en direction d'autres mineurs, au titre de la protection de l'enfance ou dans le cadre d'une réponse pénale.

Nous sommes assez favorables aux dispositions du nouveau code de la justice pénale des mineurs. L'ordonnance de 1945 a subi de très nombreuses réformes qui l'ont rendue peu lisible. Elle comporte des dispositions éparpillées, et nous avons en permanence à jongler entre le code pénal, le code de procédure pénale et l'ordonnance de 1945 dans le cadre de la justice pénale des mineurs. Le nouveau code répond à ce souci de lisibilité ; la réforme permettra une nette amélioration de l'outil législatif à la disposition des professionnels.

Par ailleurs, ce code de la justice pénale des mineurs prévoit, grande nouveauté, une procédure de césure qui clarifie le rôle respectif des différents acteurs, avec d'abord une audience sur la culpabilité suivie d'un travail éducatif, puis une audience sur la peine.

Ce code place le parquet au cœur du dispositif : c'est le procureur de la République qui orientera la procédure vers la voie qui lui paraît la plus opportune : procédure de droit commun, avec la césure, ou, éventuellement, audience unique au cours de laquelle seront traitées à la fois la question de la culpabilité et celle de la peine prononcée ; audience de cabinet ou audience devant le tribunal pour enfants.

Auparavant, c'est le juge des enfants qui, étant saisi, faisait le choix d'une orientation vers une audience de cabinet ou vers le tribunal pour enfants. Désormais, c'est le parquet qui est maître de l'orientation de la procédure, ce qui va se traduire par une augmentation très forte des charges pour les parquets – actuellement, lorsqu'un mineur est dit « déféré au parquet », le parquet, concrètement, ne voit jamais ce mineur : c'est le juge des enfants qui le reçoit. Demain, c'est bien le parquet qui recevra le mineur et décidera – je l'ai dit – de l'orientation soit vers la césure soit, dans les cas où les conditions sont remplies, vers une audience unique qui permettra de statuer à la fois sur la culpabilité et sur la peine ou la mesure éducative.

Ce texte, donc, simplifie et clarifie, pour autant que les moyens associés nous soient alloués. Aujourd'hui, nous ne serions pas en mesure, à effectifs constants, d'assumer une telle réforme, qui va nécessiter des moyens supplémentaires, notamment pour la période transitoire. Il faudra que la situation des tribunaux pour enfants soit à jour au moment où nous basculerons dans le nouveau système. De ce point de vue, il faut bien dire que le mouvement de grève des avocats obère une situation déjà fragile, puisqu'un mineur ne peut pas être jugé



en l'absence d'un avocat : depuis plus d'un mois, les tribunaux pour enfants tournent à vide ; leur fonctionnement est paralysé, du moins à Paris.

Situation compliquée, donc ; nous avons demandé des moyens pour faire face à cette période transitoire : au moins un magistrat du parquet et un juge des enfants supplémentaires. Ces moyens devraient nous être alloués par la cour d'appel.

S'agissant de la nouvelle procédure de jugement, la difficulté est toujours la même concernant les mineurs non accompagnés. Nous ferons très probablement, pour ces mineurs, le choix de l'audience unique – le mécanisme de la césure, avec ses deux phases, paraît assez vain pour des jeunes qui sont rétifs à toute prise en charge éducative et qui risquent d'échapper au système. Nous aurons donc probablement recours à la procédure de l'audience unique. Mais cette audience doit se tenir dans un délai minimal de dix jours ; nous craignons donc que les mineurs ne comparaissent tout simplement pas.

Autre sujet de préoccupation : le code de la justice pénale des mineurs prévoit que l'audience unique ne peut être mise en place qu'en cas d'antécédents, notamment éducatifs, avec des seuils de peines encourues de cinq ans pour les 13-15 ans et de trois ans pour les 16-18 ans. Encore faut-il, pour connaître ces antécédents, que le parquet, le tribunal et l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale disposent d'un dossier unique de personnalité (DUP). Or nous ne disposons pas encore d'un tel outil ; il faudra équiper les juridictions.

Une question nous interpelle également, celle du placement en détention provisoire. Le texte prévoit que c'est le juge des enfants qui décidera lui-même du placement en détention provisoire. Cette mesure nous paraît poser une difficulté sur le plan constitutionnel. Aujourd'hui, pour les majeurs comme pour les mineurs, c'est le juge des libertés et de la détention (JLD) qui statue ; le même juge ne statue pas sur la détention provisoire et sur le fond de l'affaire. Nous proposons que ce soit plutôt un JLD spécialisé qui prenne cette décision, afin de conserver la distinction entre le placement en détention provisoire et le jugement lui-même.

Nous avons répondu par écrit au questionnaire très complet de la commission ; nous vous fournirons ces réponses écrites, nourries de différents éléments.

Je résume : notre regard est positif sur ce texte, mais s'assortit d'une interrogation sur les moyens. Nous demandons des moyens importants non seulement pour traverser la période transitoire, mais aussi pour pérenniser le dispositif. Le parquet de Paris a fixé ses besoins à deux magistrats et cinq greffiers et agents de catégorie C supplémentaires. Il nous faudra des moyens pour appliquer ce texte ambitieux, qui, *via* le mécanisme de la césure, renforce l'intervention tant du juge que du parquet.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci beaucoup, monsieur le procureur de la République, d'avoir rappelé le contexte, avec cette explosion de la délinquance des mineurs étrangers isolés. La Cour de cassation a reconnu la validité des documents d'état civil émis par des États étrangers alors même que la fraude, voire la corruption, est parfois à l'origine de ces documents. Une réflexion est-elle en cours à la chancellerie afin que la loi revienne sur cette jurisprudence, dont je ne conteste pas le bien-fondé du point de vue de la législation actuelle, mais qui est, pour l'ensemble des conseils départementaux de France, un sujet de vive préoccupation ?

Le nouveau code va-t-il vous permettre de mieux appréhender les difficultés que vous avez soulignées ? Vous avez attiré notre attention sur les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ce nouveau texte ; je suppose qu'il faut appliquer au chiffre que vous avez donné un coefficient 10 pour avoir une appréciation des besoins nationaux, soit 20 magistrats et 50 greffiers et agents de greffe. La chancellerie a-t-elle pris en compte cette nouvelle charge dans son budget pour 2020 ?

J'observe que tous les praticiens reconnaissent la nécessité d'écrire un nouveau code, travail à la fois passionnant et fastidieux ; c'est là, d'ailleurs, la seule justification du recours à l'ordonnance.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Dans le Nord, ça ne va pas bien fort non plus en matière de justice des mineurs, et des mineurs non accompagnés notamment. J'ai été très longtemps administratrice d'un foyer qui couvre tout le département ; j'avais même posé une question au ministre : certains foyers étaient remplis de jeunes non accompagnés, et il n'y avait plus de place pour les enfants en danger.

Vous avez dit que ces jeunes étaient, pour certains, originaires d'Algérie et du Maroc. Il ne s'agit pourtant pas de zones à problèmes. Pourquoi ces enfants sont-ils en France non accompagnés alors qu'aucune guerre ou drame ne le justifie dans leur pays ?

Vous avez également évoqué la question des moyens ; ceux qui sont consacrés aux centres éducatifs renforcés et aux centres éducatifs fermés sont limités, et mériteraient d'être renforcés.

J'ai longtemps demandé qu'un juge des enfants soit chargé de l'assistance éducative et que l'action du parquet soit renforcée. Je constate que, tout doucement, l'idée fait son chemin.

Vous parliez aussi de dossiers partagés. J'ai été pendant des années adjointe à la sécurité dans ma ville ; je n'ai jamais réussi à obtenir le dossier partagé auprès de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), qui ne voyait en nous qu'une source de problèmes pour les jeunes.

**Mme Josiane Costes.** – Dans le cadre de l'élaboration de mon rapport pour avis sur le budget de la protection judiciaire de la jeunesse, j'ai visité le centre de détention pour mineurs de Porcheville et le quartier pour mineurs de Fleury-Mérogis. On constate que les mineurs non accompagnés sont surreprésentés dans ces centres ; ils y arrivent dans des états de santé catastrophiques, atteints de très fortes addictions ; et, de surcroît, il est rare qu'ils parlent français. Tout est mis en œuvre pour essayer de les soigner et de leur apprendre la langue française, mais, dès qu'ils sortent, le problème réapparaît : ils retombent très souvent dans les mains des trafiquants. Que peut-on faire pour l'éviter ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Monsieur le procureur de la République, je comprends que vous soyez satisfaits d'avoir désormais l'entière maîtrise de la procédure, de ne plus la partager.

Une telle césure entre la déclaration de culpabilité et le prononcé de la peine est-elle vraiment possible ? Le prononcé de la peine dépend aussi de la manière dont ont été appréhendées les conditions dans lesquelles le mineur en est arrivé à commettre un acte

délictueux : les deux questions sont liées. Sur le papier, cette césure fonctionne parfaitement ; elle me paraît en réalité très discutable.

**M. Philippe Bas, président.** – Pourquoi est-il préférable que le parquet soit saisi, plutôt que le juge des enfants ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Deux questions.

Premièrement, vous avez mis l'accent sur la situation des mineurs non accompagnés, qui est particulièrement difficile à Paris. Philippe Bas a posé la question de savoir comment reconnaître les mineurs des majeurs ; reste que la grande masse est constituée de mineurs. Vous dites qu'on ne voit pas comment traiter cette question du suivi des mineurs non accompagnés, en matière d'hébergement, de prise en charge, de suivi judiciaire, etc. Que préconisez-vous ? Peut-être avez-vous quelques pistes.

Je voudrais, deuxièmement, insister sur la question du délai. Il n'est pas raisonnable d'avoir à juger un mineur neuf mois après les événements : le mineur ne se souvient parfois même plus de ce dont il est question. Qu'une première audience d'examen de la culpabilité soit immédiatement organisée, c'est très bien. Mais *quid* de la suite ? Une période de transition est prévue, mais le suivi me semble incertain. Quant à l'audience de prononcé de la peine, elle représente en quelque sorte un deuxième jugement ; sera-t-elle bien comprise ? Quel sera, pour le mineur, le sens de ce processus ? Tout cela suppose, en outre, beaucoup de moyens et de pédagogie.

**M. Philippe Bas, président.** – Il n'y a pas que les parquets, en effet ; il faut des moyens pour les éducateurs.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Merci pour ces explications limpides quant à la réforme ; merci également de nous avoir signalé l'éventuelle inconstitutionnalité de la disposition accordant au juge des enfants, et non au JLD, la prérogative du placement en détention provisoire.

Vous avez insisté, avec une franchise qui vous honore, sur l'impuissance et l'inefficacité de la justice. Vous êtes le procureur du premier parquet de France ; ce n'est donc pas un petit sujet.

Quels seraient vos conseils, vos avis, vos pistes, pour remédier à une inefficacité que la société ne saurait accepter ?

Je veux vous entendre en particulier sur deux points : le dossier unique de personnalité et la question de l'identification. S'agissant du DUP, quel est exactement le problème ? Relève-t-il de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ? Est-ce le lien avec les départements, ou avec la PJJ, qui est en cause ? Ou s'agit-il d'un simple problème de connexion informatique ? Quels sont les voies et moyens d'une solution en la matière ?

Quant à l'identification, vous avez dit qu'elle ne fonctionnait pas. Devons-nous comprendre, en quelque sorte, que les mineurs bénéficient d'un droit à la non-identification ? Ou le problème que vous soulevez a-t-il trait à la non-coopération des pays d'origine, qui vous priverait des moyens de cette identification ? Le cas échéant, que pourriez-vous faire, en lien avec la préfecture de police de Paris, pour traiter cette question ? La justice est traditionnellement très attentive à la séparation des pouvoirs ; pourtant, si l'on veut travailler

sur l'identification et envisager le retour dans leurs pays des mineurs concernés, le monde de la justice et celui de la police doivent se parler.

**M. François Bonhomme.** – Merci de votre franc-parler. J'ai été assez abasourdi de la franchise avec laquelle vous vous êtes exprimé sur un phénomène qui s'aggrave d'année en année. Je ne connais pas d'autre domaine où l'impuissance publique et l'impunité totale font aussi bon ménage, alimentant un effroi, une consternation et une passivité généralisés.

N'a-t-on pas, en définitive, une vision encore trop irénique des enfants ou des adolescents, l'ordonnance de 1945 étant toujours brandie comme un totem ? Il faut bien admettre que des jeunes peuvent aussi être un facteur de trouble pour la société.

Qu'en est-il de la complaisance de certains pays d'origine, qu'on peut presque suspecter d'organiser passivement des filières ?

S'agissant de la procédure d'identification, avez-vous des propositions qui permettraient de contourner l'obstacle du refus de s'y prêter, auquel se heurtent beaucoup de départements ?

Je voudrais mentionner enfin les pratiques addictives auxquelles s'adonnent certains jeunes – je pense notamment au Rivotril, un médicament contre l'épilepsie.

**M. Jean-Luc Fichet.** – Au chapitre du sentiment d'impuissance, je souhaite partager un témoignage.

Je suis élu du Finistère ; des associations ou des familles viennent régulièrement me voir et me disent qu'elles hébergent un jeune étranger isolé qui, quoique mineur, n'est pas reconnu tel par le département. Des démarches sont engagées ; nous attirons l'attention du préfet sur ces situations ; celui-ci se contente de nous dire qu'il faut appliquer la règle : si le jeune n'est pas mineur, il doit être reconduit à la frontière. Pendant des mois, on en reste là : l'enfant s'enracine dans la famille, crée des liens avec le milieu scolaire. Vient le moment où l'on ne peut plus contester qu'il est majeur, et, brutalement, le refus de délivrance d'un titre de séjour lui est notifié. Conséquence : il disparaît. On conçoit bien que, pour survivre, ce jeune qui voulait réussir dans la vie soit conduit à commettre des actes de délinquance.

Comment éviter de telles situations ?

**M. Jacques Bigot.** – Nous abordons ce matin deux sujets très différents. Le code de la justice pénale des mineurs n'est absolument pas conçu pour répondre à la situation des MNA, mais pour traiter le cas de jeunes délinquants souvent déjà suivis, d'ailleurs, par le juge des enfants, au titre de l'assistance éducative. Le problème des mineurs non accompagnés, lui, est massif : on le rencontre dans toutes les villes de France. Sans prise en charge, sans ressources, ils finissent par tomber dans une délinquance probablement organisée en filières – on sait que c'est le receleur qui fait le voleur. Sur ce sujet de société, nous sommes en difficulté. À écouter mon collègue Jean-Luc Fichet, je me dis que le procureur de Paris préférerait sans doute que ces MNA soient dans les campagnes brestoises, où les choses se passent un peu mieux.

Je note par ailleurs que, à défaut de moyens supplémentaires dévolus à la protection judiciaire de la jeunesse, la réforme sera un échec – je pense notamment au temps de la césure.

Notre discussion mêle donc deux sujets différents. S'agissant du premier sujet, celui des MNA, quelles sont les stratégies aujourd'hui mises en œuvre en matière de coopération entre police, justice et gens de terrain ?

**Mme Catherine Troendlé.** – Deux questions. Vous avez évoqué le risque de non-comparution à l'audience des mineurs non accompagnés. Faudrait-il prévoir la possibilité d'une audience unique même en l'absence d'antécédents judiciaires ?

Tous les parquets ne disposent pas d'une section dédiée aux mineurs ; le surcroît de travail lié à la réforme risque-t-il d'avoir un impact sur les autres activités des parquets ?

**M. Dany Wattebled.** – Le problème, s'agissant des mineurs non accompagnés, est de savoir s'ils sont mineurs ou majeurs. Nous sommes au XXI<sup>e</sup> siècle ! Nous parlons de bioéthique, etc., mais nous serions incapables de déterminer l'âge des mineurs étrangers ?

**M. Henri Leroy.** – Vous avez dressé un tableau explicite de la situation actuelle et précisé que notre système de mesures éducatives était dépassé. La tendance est à exonérer les mineurs de 13 ans de toute responsabilité. On constate pourtant qu'ils commettent fréquemment des délits, voire des crimes.

**Mme Brigitte Lherbier.** – C'est exceptionnel !

**M. Henri Leroy.** – Le mineur d'aujourd'hui n'est plus le mineur de 1945. Doit-on abaisser ou augmenter l'âge de la responsabilité des mineurs ?

**M. Rémy Heitz.** – Monsieur le président Bas, vous posez la question des moyens. Des moyens, il en faudra. Je ne saurais vous dire ce qui est prévu ; je sais seulement que des moyens nous seront alloués pour nous mettre à jour. Je souhaite que des postes soient sanctuarisés par la chancellerie pour mener à bien cette ambitieuse réforme.

Monsieur Collombat, pourquoi faut-il renforcer les prérogatives du parquet ? Parce que le parquet peut ainsi développer une véritable politique pénale, constante et uniforme, à l'égard des mineurs. Aujourd'hui, force est de constater, tant à Paris qu'à Bobigny, que, dans de grands tribunaux pour enfants, des approches différentes peuvent coexister d'un cabinet à l'autre.

Mme Lherbier posait la question de ces enfants qui viennent d'Algérie ou du Maroc, des pays qui ne sont ni en guerre ni en crise. Sachez de toute façon que nous avons beaucoup de mal à identifier le pays d'origine. Certains pays coopèrent, d'autres ne reconnaissent pas toujours leurs ressortissants. Il nous est arrivé, dans le passé, de démanteler des filières d'enfants dressés pour voler, venus des pays de l'Est, mais la situation semble aujourd'hui beaucoup plus dispersée, difficile à appréhender. Peut-être existe-t-il des filières d'acheminement, mais nous n'avons mis au jour, ces derniers temps, aucune filière d'exploitation.

Les mineurs des rues auxquels nous avons affaire refusent de s'inscrire dans les schémas d'intégration qui pourraient leur permettre, à terme, *via* la protection de l'enfance, de se maintenir sur le territoire.

Mme Costes a évoqué la question du budget de la PJJ ; il est certain qu'il faudra un renforcement considérable de ses moyens pour mettre en place le dispositif de mise à l'épreuve éducative. La procédure est enserrée dans des délais contraints ; elle n'aura de sens

que si la prise en charge éducative est au rendez-vous. Quant à ce qui se passe après la sortie des centres de détention pour mineurs, je ne saurais vous répondre précisément, parce que les mineurs ne sont pas incarcérés à Paris, mais à Fleury-Mérogis.

M. Collombat a évoqué la question de la césure : le prononcé de la peine va-t-il perdre son sens s'il est séparé de l'examen de la culpabilité ? En réalité, s'agissant de mineurs, la peine a nécessairement une dimension éducative : il faut donc bien distinguer le temps de la déclaration de culpabilité du temps éducatif, étant précisé que les juges des enfants travaillent assez peu sur la culpabilité proprement dite – les affaires les plus complexes sont orientées vers les juges d'instruction. Quoi qu'il en soit, autant cette césure poserait des difficultés de principe si elle s'appliquait aux majeurs, autant, pour les mineurs, l'éducatif doit primer.

Monsieur Sueur, nous travaillons bien sûr en lien avec la préfecture. S'agissant de ces jeunes dont on ne parvient pas à déterminer exactement l'âge et le pays d'origine, la question paraît souvent insoluble. Nous disposons de techniques d'expertise qui passent par des examens d'âge osseux ; elles sont plus ou moins solides, et les magistrats en tiennent plus ou moins compte. En la matière, il faut que les autorités administratives et judiciaires travaillent de concert.

Monsieur Bonnacarrère, sur le dossier unique de personnalité, nous avons besoin d'une ingénierie informatique : il faut que nous développions une application partagée par les différents acteurs. Les textes qui encadrent le DUP existent déjà ; il n'y a là rien d'insurmontable.

Concernant les relations avec les pays étrangers en matière d'identification, nous avons bien avancé avec le Maroc, dont les autorités consulaires ont pu entrer en relation, au stade de la garde à vue, avec certains mineurs, ce qui a eu des effets positifs. Le plus souvent néanmoins, nous n'arrivons même pas à déterminer le pays d'origine. Cette démarche, par ailleurs, est lourde pour les services de police : il est complexe de faire intervenir les autorités consulaires durant le temps très court de la garde à vue.

L'impunité – M. Bonhomme a repris ce terme – est réelle chez les mineurs ; souvent, les services de police ne font que la constater, et tous les acteurs de la chaîne pénale partagent un certain découragement. Vous avez parlé d'un « totem » à propos de l'ordonnance de 1945 ; la réforme permet de tourner cette page et de repartir sur des bases nouvelles.

De la délinquance des mineurs, on dit qu'elle ne cesse d'augmenter depuis 1945. Il faut relativiser ! À lire le préambule de l'ordonnance de 1945, on voit bien qu'à l'époque, cette question était déjà extrêmement prégnante. On a connu des périodes, dans les années 1970 notamment, avec les « blousons noirs », qui n'ont, en la matière, rien à envier à la nôtre. Je m'inscris en faux contre l'idée selon laquelle les mineurs seraient de plus en plus violents et les délinquants de plus en plus jeunes. La délinquance des mineurs a toujours existé, comme le montrent les statistiques. Gardons-nous d'avoir une vision trop noire de la situation ! Il y a aussi matière à optimisme : un travail considérable est fait par les juges des enfants et la PJJ pour prendre en charge ces mineurs délinquants.

Vous avez à juste titre évoqué les filières de recel : sans receleurs, pas de voleurs. Mon parquet travaille beaucoup sur ce sujet. Les filières de recel sont le moteur des vols à la tire, de téléphones portables notamment, et des cambriolages. Le démantèlement de ces filières peut être un levier efficace pour décourager les auteurs de vols, qui ne trouveraient

plus à recycler immédiatement le produit de leurs délits. Nous avons récemment identifié un réseau de receleurs qui fournissaient des Pass Vigik à de jeunes mineurs, leur permettant d'entrer dans les immeubles.

Monsieur Fichet, la question de la politique migratoire dépasse les compétences de la justice ; je n'ai donc guère de réponse à vous apporter.

Monsieur Bigot, une interrogation centrale revient dans votre propos : en quoi ce nouveau texte répondra-t-il à la question des mineurs non accompagnés ? Je dois d'abord dire, comme vous, que ce texte n'a pas été conçu pour répondre spécifiquement à cette question. Lors des audiences uniques, nous serons confrontés au problème de la comparution de ces mineurs, alors que la détention provisoire n'est aucunement la panacée : nous n'allons pas remplir les prisons de ces jeunes, ce serait vain et cela limite l'enclenchement de mesures éducatives. Néanmoins, la mise en place de l'audience unique permettra de raccourcir les délais et de les circonscrire. Ce texte offre donc une possibilité intéressante que nous utiliserons.

Bien sûr, nous n'obtiendrons de résultats que si des moyens supplémentaires, en particulier pour la protection judiciaire de la jeunesse, nous sont alloués. Ainsi, la mise à l'épreuve éducative, qui ne pourra s'étaler qu'au maximum sur neuf mois, nécessitera la mobilisation de moyens particuliers.

Madame Troendlé, la mise en place d'une audience unique nécessite la connaissance des antécédents éducatifs, mais cette notion a été conçue de façon très large et ne constitue donc pas un obstacle.

Concernant l'activité globale des parquets, il est vrai que nous ne pouvons pas tout faire et l'année 2020 est déjà riche en réformes, puisque nous devons notamment mettre en œuvre le bloc « peines » de la loi de programmation et de réforme de la justice de mars 2019, ce qui constitue un travail considérable. Nous avons donc besoin de moyens supplémentaires, notamment en juges des enfants et en substituts des mineurs. J'ajoute que, même si les parquets sont aujourd'hui revenus à une situation convenable – à Paris, nous sommes quasiment à l'effectif complet –, nous aurons besoin de greffiers et d'agents administratifs pour tenir les audiences et organiser les procédures, car ces réformes reposent sur des circuits complexes. Si nous ne disposons pas de ces moyens, il est évident que nous serons amenés à faire des choix qui risquent de peser sur les autres activités.

Monsieur Wattebled, il est vrai que nous ne savons pas comment sortir de la difficulté de l'identification de l'âge. Je vais vous faire une confidence, nous avons même inventé deux nouveaux mots pour caractériser les personnes dont l'âge prête à discussion : les « maneurs » et les « mijeurs »... Il existe donc bien des décalages importants entre l'apparence physique et l'âge déclaré.

En ce qui concerne l'âge de la responsabilité des mineurs, cette question ne relève pas directement du procureur de la République que je suis. Il me semble cependant que le système actuel qui comprend finalement trois seuils – 18 ans, 16 ans et 13 ans – est relativement équilibré et permet de dégager des solutions satisfaisantes. Gardons à l'esprit qu'un mineur de 13 ans reste un enfant et qu'il doit avant tout être protégé. Il n'existe pas véritablement d'irresponsabilité pénale pour les mineurs de 13 ans : ils peuvent être déclarés responsables et se voir soumis à des mesures éducatives, mais ils ne peuvent pas faire l'objet d'une sanction pénale, d'une peine. De ce fait, je suis opposé, à titre personnel, à

l'abaissement de la majorité pénale ; nous sommes tout de même dans un pays développé, donc capable de mettre en place des mesures éducatives adaptées.

**Mme Aude Groualle, vice-procureure, cheffe de la section des mineurs au parquet de Paris.** – Je vais essayer de répondre à plusieurs questions qui ont été posées.

Tout d'abord, quelle est la pertinence de positionner le parquet au cœur du dispositif d'orientation ? Dans tous les parquets, il existe au minimum un magistrat spécialisé sur la délinquance des mineurs. Cette centralisation et cette spécialisation sont très importantes, car elles permettent une connaissance de toute l'activité pénale et civile sur le ressort du tribunal, y compris en termes d'ordre public. Or il est essentiel d'apporter des réponses fines et adaptées à chaque situation. Par ailleurs, le parquet est aujourd'hui ancré dans la cité, parce qu'il a noué des partenariats importants avec l'ensemble des acteurs concernés – clubs de prévention, mairies, aide sociale à l'enfance, protection judiciaire de la jeunesse, éducation nationale... – notamment en ce qui concerne les alternatives aux poursuites – ce dispositif a dû être considéré comme satisfaisant, puisque l'ordonnance ne le modifie pas. Dans l'esprit de l'ordonnance de 1945, le parquet s'inscrit complètement dans un objectif de gradation de la réponse pénale et de primauté de l'éducatif. Enfin, la place du parquet dans le dispositif repose sur un postulat essentiel : le juge des enfants continue de contrôler l'ensemble du processus et des actes du parquet.

Ensuite, à quoi sert la césure ? Il faut d'abord rappeler que le raccourcissement des délais pour établir la culpabilité du mineur permet de donner une plus grande place aux victimes. Aujourd'hui, la mise en examen d'un mineur n'est pas nécessairement communiquée à la victime et celle-ci ne recevra que plusieurs mois ou années après un avis à victime pour comparaître à l'audience. Demain, le parquet sera en charge d'informer immédiatement la victime et le délai d'indemnisation pourra lui aussi être raccourci.

Un autre intérêt de la césure réside dans le fait de recentrer le travail de la protection judiciaire de la jeunesse sur les mineurs effectivement déclarés coupables. La PJJ n'aura plus à travailler, durant un an ou deux parfois, avec un mineur qui conteste les faits. Le travail éducatif se déclinera donc autrement.

L'audience de sanction aura lieu entre six et neuf mois après celle portant sur la culpabilité, ce qui constitue tout de même un raccourcissement des délais par rapport à la réalité actuelle. Le mineur sera jugé et sanctionné dans un délai d'un an. Cette audience de sanction ne doit pas être complètement décorrélée de la gravité des faits, même si la période de mise à l'épreuve éducative devra aussi entrer en ligne de compte, et le parquet jouera son rôle en la matière durant l'audience.

En ce qui concerne l'identification des mineurs non accompagnés, question particulièrement prégnante à Paris, je dois d'abord dire que le code répond de la même manière pour les mineurs dits domiciliés et pour les autres. Il n'est pas question de créer un code dérogatoire pour les mineurs non accompagnés.

La section des mineurs du parquet de Paris mène une réflexion spécifique sur les mineurs non accompagnés depuis 2015 pour savoir comment déterminer judiciairement non pas l'identité du mineur, mais son âge. Nous avons mis en place des dispositifs qui font appel à la notion de faisceau d'indices. Les documents d'identité participent de ce faisceau qui comprend cependant d'autres éléments, notamment les antécédents, les déclarations antérieures des mineurs, les empreintes... L'examen osseux dont l'objectif est d'abord



scientifique ne constitue qu'un dernier recours, tout simplement parce que ce n'est pas une science exacte et que les médecins ne parlent souvent qu'en termes de probabilités. En tout état de cause, c'est au parquet de démontrer qu'une personne est majeure du fait de la présomption de minorité. L'apparence physique entre aussi en ligne de compte, mais ne constitue là aussi qu'un élément.

Dernier aspect de l'identification de l'âge : la coopération policière. Nous travaillons avec l'Algérie, le Maroc et la Tunisie sur la base des empreintes, et non sur celle de l'identité. Durant les gardes à vue, nous transmettons les empreintes des individus qui se déclarent mineurs aux autorités de ces pays. Toutefois, celles-ci ne peuvent pas nous répondre dans les délais de la garde à vue, 48 heures, ce qui pose la question de la conservation des données. L'expérience récente montre que 100 % des personnes concernées par ces demandes de coopération sont majeures. Il arrive que ces mineurs soient mis en garde à vue régulièrement, parfois plusieurs fois par semaine ; nous devons donc rationaliser ces recherches.

En ce qui concerne les addictions dont souffrent les mineurs non accompagnés, nous sommes quasi systématiquement confrontés à ce problème qui a pris une ampleur particulièrement importante depuis 2016. Nous nous sommes interrogés sur l'existence de filières et sur certaines déclarations de ces jeunes, selon lesquelles des personnes les contraindraient à prendre des substances pour commettre des infractions. Par deux fois, le parquet de Paris a demandé aux services de police d'enquêter sur l'existence ou non d'un système de traite des êtres humains. Nous n'avons pas identifié les canaux classiques d'un tel système, mais plutôt une solidarité délinquante, une mise en commun de moyens et une répartition des rôles entre ces jeunes. Il existe en revanche des filières d'acheminement aux frontières. Nous continuons pour autant à enquêter, car ces mineurs ont évidemment le profil pour être exploités.

En ce qui concerne la détention provisoire des mineurs non accompagnés, il est exact que ces mineurs sont surreprésentés dans certains centres – Porcheville, Fleury-Mérogis... Nous en avons conscience et nous avons noué des liens avec les autres parquets, notamment celui d'Évry, pour éviter ce qu'on appelle les sorties « sèches ». Il faut aussi avoir conscience que les mesures de détention permettent de prendre en charge les addictions et de mettre en place une accroche éducative. Il n'est pas rare que les éducateurs de la PJJ en milieu fermé nous disent que le mineur est bien mieux en sortant qu'en entrant. Cela pose évidemment des questions... Si les mineurs n'ont effectivement pas leur place en détention, nous devons tout de même réfléchir à la création de structures adaptées avec un cadre contraignant. En outre, il faut prendre en compte la diversité des publics concernés ; pour certains, l'accroche éducative est complexe à réaliser et le cadre contraignant la facilite. La détention n'est pas une fin en soi et cette réforme est l'occasion de réfléchir à d'autres cadres contraignants.

Sur l'audience unique, la procédure est suffisamment délimitée pour respecter la politique pénale menée par le parquet, y compris en termes d'antécédents éducatifs, et le juge des enfants pourra décider de modifier la prise en charge. Le nouveau code prévoit que le refus de signalisation permet au parquet d'orienter directement en audience unique en l'absence d'antécédent. Pour autant, l'audience unique ne sera pas la seule procédure pour les mineurs non accompagnés – ils ont besoin eux aussi, et peut-être plus que les autres, d'un suivi éducatif – et, dans le respect du principe de gradation, nous privilégierons en première intention une audience en césure. Mais si le mineur n'a pas comparu à l'audience de culpabilité, il faudra bien que la procédure avance.

**Mme Catherine Troendlé.** – J’ai travaillé sur ces questions et nous touchons les limites de ce que nous pouvons faire. L’un des blocages provient du nombre très important de mineurs en détention provisoire : ils ne sont pas encore condamnés et refusent souvent toute prise en charge éducative. Ils perdent donc énormément de temps.

**M. Rémy Heitz.** – La réforme peut avoir un effet positif sur ce point, puisque l’audience unique permettra un jugement et une déclaration de culpabilité plus rapides, ce qui limitera le temps de la détention provisoire qui ne se prête effectivement pas à la mise en place de mesures éducatives. Pour une personne condamnée, le régime est différent et les réponses peuvent être plus satisfaisantes.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je constate que les avocats ne sont pas tous en grève, puisque j’entends des plaidoiries éloquentes...

Vous avez indiqué, monsieur le procureur, que seul le procureur est capable d’une véritable politique pénale. Or je constate qu’à chaque fois qu’un problème apparaît, la chancellerie a tendance à refiler le bébé au procureur – je pense par exemple à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité qui a prospéré ou à l’allègement d’un certain nombre de procédures. Ce processus qui revient finalement à se débarrasser des audiences, certainement considérées comme encombrantes, pose tout de même des problèmes. Faut-il vraiment passer par pertes et profits le travail des juges pour enfants auxquels certaines prérogatives sont retirées ? J’ai l’impression que c’est une tendance lourde de la justice en France.

**M. Rémy Heitz.** – En ce qui concerne les avocats, je voulais simplement vous faire part d’une situation particulière de la justice des mineurs : d’un côté, la présence d’un avocat est obligatoire, de l’autre, ce sont très souvent des avocats commis d’office. De ce fait, la grève actuelle entraîne une quasi-paralysie de la justice des mineurs en ce moment.

Sur le rôle du parquet, la réforme n’enlève rien aux juges des enfants au profit des parquets, sauf peut-être en début de procédure. Les interventions des uns et des autres sont réorganisées, le rôle du parquet est accru en termes d’orientation, mais le rôle central du juge des enfants est maintenu, notamment au moment des audiences de culpabilité et de définition de la sanction. Il n’y a donc aucune *capitis diminutio* pour le juge des enfants, simplement une autre répartition des rôles.

**Mme Aude Groualle.** – Finalement, la réforme acte le fait que les juges des enfants n’utilisent que marginalement leurs pouvoirs d’instruction. Aujourd’hui à Paris, compte tenu des volumes, les juges des enfants ne délivrent presque jamais de commissions rogatoires ; ils instruisent sur la personnalité du mineur, ce qu’ils pourront toujours faire.

**Mme Josiane Costes.** – La détention provisoire, même courte, permet aux jeunes de retrouver un minimum de santé et le cas échéant de se désintoxiquer. Le problème réside avant tout dans les sorties dites sèches, mais pour les éviter il faut augmenter les moyens de la protection judiciaire de la jeunesse. Il faut donc repenser les sorties et créer des étapes intermédiaires pour éviter la répétition des actes.

**M. Philippe Bas, président.** – Cette question concerne finalement la plupart des sorties de prison. Les sorties dites sèches sont moins propices à la réinsertion.

**M. Rémy Heitz.** – Monsieur le président, je souhaite simplement ajouter pour conclure que, si certains d’entre vous veulent voir comment les choses fonctionnent en pratique, nous vous accueillerons avec joie au parquet de Paris.

**M. Philippe Bas, président.** – Monsieur le procureur, nous vous en remercions.

*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.*

### **Nomination de rapporteurs**

*La commission désigne M. Philippe Bonnacarrère rapporteur sur le projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée.*

*La commission désigne Mme Jacky Deromedi rapporteure sur la proposition de loi n° 179 (2019-2020) relative aux Français établis hors de France, présentée par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues.*

*La réunion est close à 11 h 25.*



**COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE D'ÉVALUER L'INTERVENTION  
DES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LA GESTION DES CONSÉQUENCES  
ENVIRONNEMENTALES, SANITAIRES ET ÉCONOMIQUES DE  
L'INCENDIE DE L'USINE LUBRIZOL À ROUEN**

**Jeudi 23 janvier 2020**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Audition de M. Alain Thirion, préfet, directeur général de la sécurité civile et  
de la gestion des crises**

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous entendons aujourd'hui M. Alain Thirion, préfet, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Il y a quatre mois, quasiment jour pour jour, l'incendie de l'usine Lubrizol de Rouen a créé la stupéfaction dans la population. Un fort sentiment d'abandon puis de défiance s'est installé, amplifié par la persistance d'odeurs d'hydrocarbures pendant plusieurs semaines. Avec le recul, on mesure mieux ce qui a fonctionné et ce qui a moins bien fonctionné, notamment en matière de systèmes d'alerte ou de gestion de la communication publique.

Dès le démarrage de nos travaux, nous nous sommes rendus sur place pour nous rendre compte au plus près des conditions dans lesquelles cette crise avait été gérée. Certaines pistes d'évolution sont apparues très rapidement, par exemple la nécessité de moderniser nos systèmes d'alerte. Dès 2010, le Sénat avait préconisé le déploiement d'un système de *cell broadcast* ; c'est dire si nous sommes déjà convaincus de son utilité.

Transmettre plus rapidement des informations contribuerait à rétablir la crédibilité de la parole publique, concurrencée par les réseaux sociaux. Afin de lutter contre la diffusion de *fake news*, le ministère de l'intérieur a signé une convention avec l'association Visov, spécialiste de la gestion de crise sur les réseaux sociaux. Certaines préfectures ont accompli la même démarche, mais pas celle de Seine-Maritime. Le ministère ne doit-il pas s'efforcer de la généraliser ?

Autre sujet de préoccupation majeure, la politique de prévention des risques technologiques. Sans dévoiler les enseignements de la consultation des élus que notre commission d'enquête a lancée et qui s'achèvera à la fin du mois, je crois pouvoir dire que peu se sentent directement concernés, et encore moins véritablement armés, pour faire face à un risque qui reste souvent mal identifié.

Très concrètement, quel est, selon vous le bon niveau pour mettre en œuvre les documents d'information communaux sur les risques majeurs (Dicrim)? Vous avez évoqué la complexité de mise en place des plans communaux de sauvegarde (PCS) : quelle évolution préconisez-vous sur ce point ? Pourriez-vous aussi faire le point sur l'avancée des travaux de la mission de retour d'expérience et les mesures envisagées ?

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment. Je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Alain Thirion prête serment.*

**M. Alain Thirion, préfet, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.** – Merci de m'accueillir. J'avais accompagné le ministre de l'intérieur lors de son audition par votre commission. Je présenterai le point de vue de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises. Je vous ferai parvenir par écrit une réponse plus précise au questionnaire que vous m'avez adressé.

Nous devons aborder la question des risques avec humilité, car notre société est fragile. Nous devons nous inscrire dans une logique d'amélioration continue devant les risques naturels et technologiques, même si nous possédons une capacité d'anticipation plus importante pour les risques naturels, tandis que les risques industriels relèvent de l'aléa. Une mission interministérielle sur les retours d'expérience a été lancée et couvrira l'ensemble des ministères concernés. Je pense qu'elle nous fournira une analyse précise de ce qui s'est passé et des points qui méritent d'être améliorés. Nous en tirerons les conclusions.

En matière de gestion de crise, la DGSCGC intervient en amont – pour assurer la prévention, organiser des formations, définir des plans d'action – et, en cas de crise, pour la circonscrire et protéger les populations. Elle ne gère pas la crise directement : c'est le rôle du préfet, conformément à l'article L. 742-2 du code de la sécurité intérieure. Celui-ci travaille alors étroitement avec tous les services de l'État et avec les collectivités. On entend beaucoup de commentaires sur la solitude du préfet. En réalité, si celui-ci est l'autorité décisionnaire, il est entouré de toute une équipe : un centre opérationnel départemental (COD), les équipes de la zone concernée et de l'échelon central. La mobilisation des moyens se fait d'abord au niveau du département, mais en cas de besoin des renforts peuvent être fournis par les autres départements ou par le niveau national. C'est ce qui s'est passé pour éteindre l'incendie de l'usine Lubrizol : les départements voisins ont ainsi fourni des produits pour éteindre et étouffer l'incendie, ainsi que des tuyaux – une quinzaine de kilomètres de tuyaux ont été nécessaires ! – tandis que d'autres moyens complémentaires ont été engagés dans le cadre du plan pollution maritime (Polmar).

Dans la gestion de l'événement, des choix tactiques ont été faits qui se sont révélés pertinents. Il s'agissait de maîtriser un feu d'hydrocarbures de très grande ampleur sur un site Seveso en milieu urbain. Les objectifs étaient donc de contenir ce feu, pour empêcher son extension, de le maîtriser, pour éviter une explosion et un phénomène de souffle, et de le traiter. En tout, grâce à la mobilisation des moyens complémentaires de différents départements et de l'État, près de 900 sapeurs-pompiers sont intervenus, ce qui est considérable, appuyés par différents véhicules, comme le véhicule de détection, identification et prélèvement (VDIP), ainsi que deux hélicoptères de la sécurité civile ; le laboratoire central a aussi été sollicité. L'enjeu était de ne pas perdre la maîtrise de l'événement, ce qui est primordial.

La sécurité civile a joué son rôle classique de coordination entre l'ensemble des acteurs et de lien entre les différents ministères. Les experts, y compris les experts en météorologie puisqu'il fallait évaluer l'évolution du nuage, se sont vite rendus au centre

opérationnel de gestion interministérielle des crises (Cogic). Tout cela a permis d'agir rapidement.

Un mot sur les alertes. Elles ont eu lieu en deux temps : par appel téléphonique puis par le biais de l'outil de Gestion d'alertes locales automatisées (GALA). Nous pensons que le contenu des messages d'alertes GALA gagnerait à être formalisé. Les sirènes ont fonctionné. Elles sont déployées dans plus de 80 % du territoire de la Seine-Maritime et constituent un outil qu'il faut sauvegarder, mais cet outil n'est plus suffisant. Une réflexion est en cours ; vous avez évoqué le *cell broadcast*, mais il existe d'autres possibilités. Une directive européenne nous impose certains délais.

Nous devons aussi nous attacher à traiter la question des *fake news*. L'association Visov réalise un travail de repérage sur les réseaux sociaux et fournit une cartographie des questions et des interrogations, ce qui peut permettre de cibler les éléments de réponse. Nous réfléchissons à un dispositif qui pourrait permettre, sur la base des questions posées sur les réseaux sociaux, de constituer une foire aux questions (FAQ), de manière à informer non seulement les élus, mais aussi la population. Il est indispensable que l'on intègre pleinement, dans notre réflexion, les réseaux sociaux et que l'on élabore un dispositif de lutte contre les *fake news* qui ont pu déstabiliser l'action publique et porter atteinte à sa crédibilité.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur.** – Si les autorités ont pris les mesures nécessaires en matière de prévention des risques, on note toutefois une certaine improvisation dans l'urgence, qui est peu acceptable pour une installation Seveso.

Nous avons reçu Patrick Lagadec : selon lui, la France aura une guerre de retard en matière d'alerte, tant qu'elle s'en remettra aux seules sirènes. Les élus locaux ont aussi attiré notre attention sur la nécessité, en cas d'accident industriel, d'être informés de façon précoce, en évitant les injonctions contradictoires. Les maires des communes à risques ont l'obligation de se doter d'un PCS et celui-ci doit être actualisé tous les cinq ans. Ils se plaignent du manque de retour de la part de la préfecture. Qu'en est-il ?

**M. Alain Thirion.** – Le déploiement du Système d'Alerte et d'Informations aux Populations (SAIP) est en cours d'achèvement. Ce système a fonctionné, mais chacun reconnaît qu'il présente des limites et doit être complété par d'autres dispositifs d'alerte, comme le *cell broadcast service*, même si les pays qui l'utilisent conservent en général plusieurs dispositifs, au cas où l'un des systèmes ne fonctionnerait pas correctement. Très concrètement, une réflexion avait été engagée, avant même l'incendie de Lubrizol, sur les dispositifs possibles, leurs coûts d'investissement et de fonctionnement, les modalités de déploiement dans le temps – je rappelle que nous devons respecter un délai, fixé par l'Union européenne – et dans l'espace, pour savoir par quels territoires commencer : le préfet Durand a proposé de commencer par les territoires les plus peuplés et où les risques sont les plus élevés, ce qui semble une mesure de bon sens.

En ce qui concerne l'information des maires, les maires ont été informés, mais je suis convaincu qu'il faut généraliser l'utilisation de GALA et formaliser son contenu pour définir les informations qui doivent figurer : la nature de l'événement, les dispositions à prendre, le périmètre concerné, etc.

Les plans communaux de sauvegarde couvrent 75 % du territoire. La question de la généralisation des PCS à toutes les communes se pose. Il faut les simplifier : on constate qu'ils sont très divers, en fonction des moyens des communes. Ensuite, il faut voir comment

on pourrait faciliter, en termes d'ingénierie, la mise au point de ces outils. C'est une réponse à la question que vous avez posée sur l'information et le développement d'une culture de sécurité civile.

Il conviendrait aussi de faciliter les exercices de formation. Le préfet de département a évoqué à plusieurs reprises les actions de formation et les exercices qui avaient été organisés, mais ils mobilisent assez peu de monde, il faut bien le reconnaître, et on doit pouvoir faire des progrès significatifs en la matière.

La question du développement d'une culture de sécurité civile est très importante. La DGSCGC y est très favorable. On pourrait ainsi instaurer une « journée japonaise » pour permettre à la population d'avoir une connaissance des risques sur les territoires où elle vit. On peut s'appuyer aussi sur le service national universel (SNU), formidable outil de citoyenneté, car il est intéressant de relier la sécurité civile à la citoyenneté, ou accroître les réserves de sécurité civile. Tout cela contribuerait à développer l'acculturation à la sécurité civile, de même que la présence de sapeurs-pompiers volontaires dans les entreprises.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur.** – Deux accidents industriels ont eu lieu récemment en Espagne et ont donné lieu à des mesures de confinement immédiat. Que pensez-vous de cette mesure ?

**M. Alain Thirion.** – Vous avez parlé tout à l'heure d'improvisation dans la gestion de crise. Je ne partage pas cette opinion. En effet, dans le cas de Lubrizol, le plan particulier d'intervention (PPI) et le plan d'opération interne (POI) de l'entreprise ont bien fonctionné. La mise à l'abri, un peu différente du confinement, et le déclenchement des sirènes, pour inciter à écouter la radio, dans le cadre de la convention signée avec France Bleu, constituaient des mesures appropriées. Si l'on avait commencé par procéder à une évacuation massive de la population, on aurait créé des phénomènes de panique injustifiés, sans parler des difficultés logistiques, alors que les éléments d'analyse sur la qualité de l'air étaient plutôt rassurants à ce moment-là. Ces derniers ont éclairé le directeur départemental d'incendie et de secours, dont je tiens, comme vous l'avez fait, à saluer le travail sur le terrain et les décisions du préfet. Dans les autres sites, la réaction doit dépendre de la nature de l'activité, du risque et de l'accident. Si nous avions eu à faire face à une pollution susceptible de s'avérer nocive pour la population, nous en aurions tiré les conséquences. En l'occurrence, la manière dont on a activé le POI, puis le PPI et les différents périmètres d'intervention mis en place pour lutter contre le feu, était conforme aux plans et n'a pas été improvisée. Cela a permis de traiter le sinistre en douze heures.

**M. Hervé Maurey, président.** – Pourriez-vous préciser ce qu'est une « journée japonaise » ?

**M. Alain Thirion.** – Il s'agit de consacrer partout une journée par an à la sécurité civile – dans les écoles, les entreprises, les services publics... – pour faire connaître les risques en fonction du lieu – tremblement de terre, inondation, pollution industrielle, risque technologique, etc. – et les réflexes à avoir en cas de danger. À Rouen, on pourrait ainsi évoquer les risques technologiques, décrire les entreprises installées à proximité et informer sur les procédures appropriées.

**M. Hervé Maurey, président.** – Vous avez évoqué la nécessité d'étendre les PCS tout en soulignant leur complexité et la difficulté de les réaliser. Ne serait-il pas opportun de confier leur réalisation aux intercommunalités ?



**M. Alain Thirion.** – Absolument. Il ne faut pas que les PCS deviennent des encyclopédies des risques. J'ai vu des PCS de 300 pages, sans doute très bien faits, mais qui ne sont pas proportionnés à la réalité des risques sur le terrain. On constate aussi des distorsions entre les communes ; selon leurs moyens, les réponses varient, ce qui n'est pas acceptable au regard du principe d'égalité. L'intercommunalité peut fournir des outils pour aider à mettre au point ces plans. Leur niveau d'exigence ne doit pas être excessif par rapport au risque. Un PCS doit permettre de déterminer les périmètres à mettre en œuvre, les réflexes à avoir et les populations à prévenir, en fonction des risques et des situations. Mieux vaut un PCS simple que pas de PCS du tout !

**Mme Brigitte Lherbier.** – Le Nord est criblé d'entreprises Seveso. J'ai longtemps été adjointe à la sécurité à Tourcoing. L'agglomération de Lille-Roubaix-Tourcoing est entourée d'entreprises Seveso. Il est donc essentiel de développer la prévention. Les attentats ont marqué une rupture. Auparavant, le PCS était réalisé par une personne, de manière isolée, un peu en dilettante si j'ose dire. Nul ne voyait l'importance du plan qui semblait simple à réaliser. Après les attentats, j'ai commencé à regarder avec attention le plan pour m'assurer qu'il était au niveau. J'ai constaté que beaucoup de points auraient mérité d'être approfondis, notamment sur la communication, car celle-ci est très difficile dans une agglomération dense. Tout le monde ne sait pas comment interpréter le retentissement des sirènes, par exemple. Les PCS doivent donc être affinés.

Nous avons des réunions fréquentes avec le préfet et nous nous focalisons sur les risques d'attentat dans les lieux publics. On s'est peu occupé des entreprises et on a négligé de chercher à diffuser la culture de sécurité dans les entreprises, comme on a pu le faire dans les écoles, les lycées, etc. Il est dommage qu'il faille attendre un accident pour que les élus prennent conscience de cette dimension. En outre, nous sommes dans une zone frontalière de la Belgique, qui abrite également beaucoup d'entreprises à risque, avec des procédures différentes. Il faut donc développer la coordination au niveau européen.

Sur le risque terroriste, on travaillait beaucoup avec France urbaine. Toutes les trois semaines, les adjoints à la sécurité des grandes villes et des villes voisines se réunissaient pour en savoir plus sur telle ou telle procédure. Pourquoi ne pas insérer dans ces échanges un volet sur la sécurité des entreprises ?

**M. Alain Thirion.** – Vous avez abordé plusieurs dimensions fondamentales. Il est indispensable, en effet, au niveau international, que les pays entretiennent des relations étroites. Au niveau européen, les échanges sous l'égide de la direction générale ECHO, en charge de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes, devraient permettre de déployer une politique convergente de sécurité civile entre les États. Les attentes sont fortes en la matière et je suis plutôt optimiste. Dans le cas de l'incendie de l'usine Lubrizol, la DGSCGC a eu des contacts avec l'ambassadeur de Belgique en France, pour l'informer et le rassurer car, on le sait bien, les nuages ne s'arrêtent pas aux frontières.

Les problématiques de sécurité civile peuvent aussi renvoyer à des approches de sécurité pure ; c'est ce que l'on appelle les risques hybrides. Des personnes malveillantes peuvent agir dans des lieux à risque. Cela a fait partie des sujets prioritaires qui ont été abordés lors de la réunion des directeurs de la sécurité civile des pays européens qui s'est tenue à Helsinki.

En ce qui concerne les entreprises, il existe des marges de progrès : nous pouvons aller au-delà du travail de planification, de contrôle et d'évaluation sur le volet réglementaire

relatif à l'environnement. Ces missions sont importantes – le POI de l'établissement a fonctionné –, mais il importe d'aller plus loin pour diffuser une vraie culture de sécurité civile dans les entreprises. On constate que dans celles qui comptent des sapeurs-pompiers volontaires, l'approche est sensiblement différente.

Vous avez évoqué France urbaine et les associations d'élus. Vous avez raison : la politique de sécurité civile est une politique partenariale qui ne doit pas concerner que l'État, mais aussi tous les acteurs, notamment les collectivités territoriales, et le travail que nous réalisons au quotidien avec elles est remarquable. Tous les citoyens doivent être des acteurs de la sécurité civile.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Les entreprises ne sont pas figées à un endroit précis. Du matériel dangereux peut être déplacé. Les élus doivent aussi être au courant de ces déplacements, notamment dans des zones extrêmement peuplées.

**Mme Nelly Tocqueville.** – Lors de l'événement de 2013 à Rouen, que j'ai vécu en tant que maire, j'ai eu, comme les élus qui ont été confrontés à la catastrophe de Lubrizol, le sentiment d'une absence de communication.

Le maire est le premier interlocuteur des concitoyens. Il doit, en principe, pouvoir répondre à leurs inquiétudes. Cela n'a pas été le cas en 2013 – on sait désormais que l'incident était plus grave et plus lourd de conséquences que ce que l'on a bien voulu dire à l'époque. En 2019, les maires ne disposaient pas de plus d'informations que les habitants. Que le maire ne puisse pas apporter d'éléments de réponse aux habitants quand ceux-ci l'interpellent crée évidemment une situation d'inconfort pour le maire et d'inquiétude pour les habitants.

L'implantation sur notre territoire des sites aujourd'hui classés Seveso n'est pas récente. Elle a plus de deux siècles. À ce titre, la situation de Lubrizol est assez révélatrice, puisque l'entreprise est située à proximité d'habitations ainsi que d'une zone en développement. Cela pose la question de la cohabitation des populations et des sites industriels. C'est une vraie question. L'inquiétude latente de nos habitants se trouve accrue lors d'accidents de ce type. Vos services réfléchissent-ils à cette question ?

Des dysfonctionnements ont été relevés. Avant-hier, le professeur Lagadec nous a expliqué qu'il fallait changer notre façon d'appréhender l'événement et nos modes de communication. Une réflexion est-elle engagée sur cette dimension ?

Lors des « journées japonaises », les acteurs sont prévenus de ce qui va se passer. Ne faudrait-il pas, au contraire, privilégier les exercices d'entraînement où les acteurs ne sont pas prévenus ? Quand les acteurs sont au courant, les réactions ne sont absolument pas les mêmes que lorsque les entraînements ont lieu de manière spontanée. Une réflexion est-elle menée sur ce point ?

Afin de rétablir la confiance, les élus ont proposé la constitution d'une commission chargée, sur la base d'un constat partagé par les autorités, les élus et les associations d'usagers, de tirer les conclusions de l'événement et pouvant être force de proposition. Une telle commission serait-elle un interlocuteur intéressant pour vous ?

On pourrait également envisager l'institution, au sein de la métropole de Rouen, d'une instance politique spécifique qui serait force de proposition et permettrait, en particulier, d'organiser la réflexion autour de la cohabitation de l'industrie et des citoyens.

**M. Alain Thirion.** – Le sujet de la communication et de l'information est essentiel. Dans ce sujet, il y a, en fait, deux questions. Il faut informer les maires et les populations concernées, mais nous nous sommes rendu compte qu'il fallait aussi faire passer une information plus générale à ceux qui, sans forcément être concernés, se posent des questions.

Le préfet du département a listé l'intégralité des démarches qu'il avait effectuées : tweets, conférences de presse, communiqués de presse... On ne peut pas dire qu'il n'y a pas eu d'information et de communication, mais celles-ci ont été polluées par un certain nombre de fausses informations sur les réseaux sociaux. Elles l'ont aussi un peu été, à mon sens, par le fait qu'il y a eu un double dispositif d'information des maires, lesquels ont d'abord été avertis par téléphone.

Nous devons aujourd'hui distinguer l'information que l'on doit donner aux personnes qui se situent dans le périmètre concerné, dans le cadre du plan particulier d'intervention (PPI), de celle qui doit être diffusée au reste de la population. L'une des sources d'inquiétude, sur le terrain, tenait évidemment aux odeurs et aux manifestations visibles de l'événement. Ceux qui ne disposaient pas d'informations, notamment parce qu'ils ne couraient pas forcément de risque, se sont retrouvés un peu désappointés. Il y a là une piste d'amélioration.

Nous devons structurer l'offre en matière d'information, comme l'a d'ailleurs indiqué le professeur Lagadec. L'information doit être plus « foisonnante », pour reprendre son terme. Il faut que nous soyons en mesure de répondre systématiquement à toutes les questions qui se posent sur le territoire. J'ai évoqué, par exemple, la foire aux questions. Il faut aussi que nous soyons très clairs sur les fausses informations qui circulent et qui peuvent déstabiliser la population.

Dans le cadre du retour d'expérience, je ne doute pas que sera évalué le fait de pouvoir disposer, sur place, d'une commission de concertation.

Deux instances peuvent être mobilisées dans ce cadre : le Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst), qui se réunit pour évoquer tous les sujets concernant les installations classées et que vous connaissez bien, mais aussi la commission départementale de la protection civile. On peut parfaitement concevoir qu'une information régulière puisse apportée dans le cadre de celle-ci, peut-être, d'ailleurs, en ajustant sa composition, de manière que personne ne soit laissé à l'écart.

Vous avez parlé de dysfonctionnements, évoquant ce qu'a indiqué le professeur Lagadec. Je ne crois pas qu'il y ait eu une volonté de rétention d'information. Peut-être faut-il que nous renforçons nos canaux d'information. Nous avons une convention avec France Bleu. Ce n'est peut-être pas suffisant. Il faut peut-être que nous passions un certain nombre de messages, de manière à ce que l'information que nous diffusons ne soit pas noyée dans le fatras de toutes les informations qui sortent face auxquelles les gens se sentent parfois un peu perdus. Un travail en ce sens doit peut-être être réalisé.

Monsieur le président, vous avez évoqué la convention signée avec l'association Visov. Il faut vraiment développer et intensifier cette démarche. C'est un outil très efficace. J'ai pu en mesurer la performance sur d'autres territoires.

**M. Hervé Maurey, président.** – Sur l'information, il existe peut-être un problème de transparence d'ordre culturel. Je pense à une certaine culture administrative, qui n'est pas forcément très ouverte à la transparence et à la communication. D'ailleurs, l'amélioration de la culture de transparence et de communication des décideurs publics fait partie des plans de formation à envisager...

**M. Alain Thirion.** – À titre personnel, je n'ai pas senti de volonté de ne pas être transparent. Au contraire, je pense que toutes les informations ont été communiquées tout au long de la gestion des événements.

Il faut peut-être simplement que nous disposions d'outils plus adaptés à la réalité des outils de communication d'aujourd'hui. Nous devons avancer en ce sens.

Je pense qu'il y a une vraie volonté de transmettre les informations. Cependant, nous devons être vigilants sur la nature du message transmis. Il ne suffit pas de dire qu'il faut informer mais également définir l'information à transmettre. Je pense qu'un travail en ce sens peut être effectué, éventuellement en prévoyant qu'une personne unique soit chargée de sa diffusion.

**Mme Nelly Tocqueville.** – Le Coderst compte 25 membres, dont seulement 5 représentants des collectivités territoriales. Les maires qui ont été confrontés à l'accident demandent la mise en place d'une structure qui leur permette d'être mieux représentés, afin de pouvoir procéder à un retour d'expérience et de faire entendre leurs demandes concernant une amélioration de la communication et de l'information sur les sites spécifiques « seuil haut », comme Lubrizol.

**M. Alain Thirion.** – J'ai évoqué la commission départementale de la protection civile. Il peut être utile que cette instance, en période normale, procède à une information régulière de la population par l'intermédiaire des élus. On peut d'ailleurs l'élargir. Il est assez logique que les élus qui siègent dans cette instance soient représentatifs des risques du territoire. De même, on peut inviter un certain nombre de personnes au Coderst.

Pour ce qui concerne le dispositif local, le préfet a mis en place une instance de concertation, de « transparence » – c'est le terme qui a été utilisé –, qui s'est réunie régulièrement. Je pense que cette instance sera informée très précisément à la fois des conclusions de vos travaux et du retour d'expérience en cours, dont les conclusions, si j'ai bien compris, devraient être connues au cours du mois de mars.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur.** – Monsieur le préfet, peut-on s'inspirer du guide des meilleures pratiques de gestion d'urgence qui a été élaboré par la Nouvelle-Zélande en 2012 ? Il comporte des pistes assez intéressantes sur la question de la gestion des médias.

**M. Alain Thirion.** – Je ne connais pas spécifiquement ce guide, mais il faut faire ce travail systématique de parangonnage – de « benchmarking », pour reprendre le mot anglais. Nous le faisons dans de nombreux domaines. Si vous avez la gentillesse de me transmettre le document, nous l'examinerons.

Il faut toujours conserver un peu d'humilité. Ce qui se fait bien ailleurs peut aussi bien se faire ici. Nous essayons systématiquement d'étudier les approches des risques et les modes d'intervention sur les différents territoires. Nous l'avons également fait pour le guide Orsec. Ce document doit être dynamique et évolutif.

**M. René Danesi.** – Je souhaite revenir sur les risques naturels et technologiques transfrontaliers. Il faudrait parvenir à gommer les frontières en question, ce qui est plus facile à dire qu'à faire...

J'ai été rapporteur, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, d'une convention entre la France et l'Allemagne qui n'a pas d'équivalent : elle permet aux aéronefs de la police et de la gendarmerie françaises de poursuivre tout délinquant suspecté en Allemagne sans avoir à demander l'autorisation des autorités de l'autre pays, et réciproquement. Il faut évidemment en informer le pays voisin, ne serait-ce que pour que celui-ci poursuive la traque s'il y a lieu.

Plus récemment, j'ai été rapporteur d'une autre convention, entre la France, d'une part, le Luxembourg et la Suisse, d'autre part, sur la coopération sanitaire. L'objectif de cette convention-cadre est également de gommer les frontières. L'affaire sera difficile, ne serait-ce que parce que chacun est attentif au coût des soins chez son voisin...

Vous avez déclaré que vous aviez engagé une action pour l'amélioration de la coopération, concernant aussi bien la prévention que le traitement de la catastrophe. Personnellement, je pense que, si l'on ne se fixe pas des objectifs élevés, avec des conventions entre les pays, nous aurons des difficultés à parvenir à coopérer avec nos voisins, parce que les cultures du risque ne sont pas les mêmes et parce que les administrations ont leurs habitudes.

J'habite à la frontière avec la Suisse. Nous nous rendons bien compte qu'il est difficile de faire travailler ensemble toutes les parties concernées de manière efficace et, surtout, instantanée. Cette coopération se fait de manière progressive pour la police. Nous avons des équipes communes et des équipages communs entre la France et l'Allemagne.

Même si cela prend du temps, il faudrait parvenir à des conventions internationales.

**M. Alain Thirion.** – Objectivement, la Suisse est un cas un peu particulier : s'il y a un pays frontalier avec lequel la coopération est plus difficile, c'est celui-ci.

Nous utilisons trois dispositifs, qui fonctionnent plutôt bien, même s'il existe encore des marges de progression.

Premièrement, les préfets de toutes les régions frontalières peuvent s'appuyer sur un conseiller issu du ministère des affaires étrangères, qui sert de *go-between* entre les départements français et les pays voisins, sur tous les sujets. Par exemple, dans l'Aude, où j'étais en fonction auparavant, ce conseiller, qui est un ambassadeur, permet de faire le lien avec les Espagnols sur les questions viticoles, qui sont très sensibles.

Ce dispositif est intéressant. De fait, il permet d'éviter de faire remonter tous les sujets au niveau central, ce qui est extrêmement lourd. Il est tout de même plus facile de traiter au niveau local ce qui peut l'être, en vertu du principe de subsidiarité.

Deuxièmement, on peut actionner le mécanisme européen de protection civile – la Suisse n'en fait pas partie. Ce mécanisme peut être actionné extrêmement rapidement, dans la demi-heure. Il permet de discuter avec nos homologues des autres pays et même de travailler ensemble dans un certain nombre de situations, dans le respect, évidemment, des règles de souveraineté.

Troisièmement, un certain nombre d'accords font intervenir le centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui fonctionne vraiment main dans la main avec nous et que l'on peut actionner quasiment dans l'heure, principalement pour les situations individuelles – pour les ressortissants étrangers dans notre pays et réciproquement. Cela permet d'agir extrêmement vite.

Avec ces trois outils, nous parvenons, globalement, à traiter environ 90 % des situations, sauf avec la Suisse, où c'est un peu plus compliqué.

Cela dit, je pense que le dispositif européen sera de plus en plus intégré. La vraie solution, à terme, est la convergence des politiques publiques.

**M. Hervé Maurey, président.** – On a le sentiment, aujourd'hui, que les incidents se multiplient dans les sites Seveso. Il y a encore eu un problème en Mayenne très récemment.

La population s'inquiète lorsqu'elle découvre qu'elle vit à proximité d'un établissement qui présente des risques objectifs. Elle est, par exemple, plus attentive qu'auparavant aux odeurs qui peuvent se dégager de certains sites.

Quelles propositions pourriez-vous faire aujourd'hui pour tenir compte de cette situation ? On voit bien que l'inquiétude s'amplifie au fur et à mesure que les incidents se multiplient.

**M. Alain Thirion.** – Je suis convaincu qu'il y a, derrière, une question de confiance. Les interrogations tiennent d'abord au fait que les sociétés sont fragiles. Il suffit de quinze centimètres de neige pour que les trains soient bloqués ! La population s'interroge d'autant plus que la connaissance des risques est partielle.

Je suis convaincu qu'un travail de fond permettra d'avoir une meilleure connaissance de la réalité des risques. Je pense notamment aux travaux autour des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), qui visent à réduire les probabilités d'incidents, voire, dans certains cas, d'empêcher un certain nombre d'actions, pour en limiter les effets.

Il faut également développer deux outils, à mon avis incontournables.

Notre culture de sécurité civile doit être aussi importante que celle des Japonais.

**M. Hervé Maurey, président.** – Changer la culture prend du temps.

**M. Alain Thirion.** – Certes, mais cela peut passer par un certain nombre d'élus et d'outils et par les actions de fond auxquelles j'ai fait référence.

Nous devons travailler sur l'alerte. Sur ce plan, vos travaux doivent nous éclairer. Il faut achever le déploiement du SAIP et le dispositif de sirènes, y compris dans les territoires ultramarins. Nous devons aussi nous doter d'autres types de réponses.

Nous devons également faire en sorte que le dispositif de communication en cas de crise soit pleinement intégré, peut-être en renforçant les coopérations avec les médias ou encore en travaillant sur le contenu des messages que l'on veut faire passer.

Je ne reviens pas sur la gestion *stricto sensu* de l'événement à Lubrizol, du point de vue de la sécurité civile. Celui-ci a été traité. En revanche, il faut intégrer les inquiétudes et les interrogations qu'il a suscitées et qui ont aussi été alimentées par des éléments de communication malveillants.

Nous devons être en mesure de réfléchir à la mise en place d'outils permettant de rétablir la confiance. Il y a là un travail de longue haleine à effectuer.

Il y a aussi un travail à réaliser sur les outils de communication et sur la manière de communiquer. En ce sens, mon propos ne me paraît pas contradictoire avec celui de M. Lagadec. Il peut y avoir un certain nombre de convergences, sur lesquelles nous devons avancer.

Des exercices de formation en situation ont régulièrement lieu sur le terrain. Or ce sont encore, pour une large part, des exercices « en chambre », si vous me permettez l'expression, auxquels très peu de personnes participent. Il faut, en la matière, que l'on monte d'un cran.

**M. Hervé Maurey, président.** – On a le sentiment que, face à une catastrophe comme celle qui s'est produite à Rouen, le préfet est un peu isolé dans les décisions qu'il a à prendre.

Ne serait-il pas opportun qu'il puisse s'appuyer sur des cellules, qui seraient sans doute centralisées – on ne peut pas mettre en place des cellules d'aide dans toutes les régions – et qui regrouperaient ponctuellement un certain nombre de compétences que n'a pas le préfet, comme des compétences en chimie ? Nous avons évoqué ce sujet lors de l'audition de M. Picot, de l'association Toxicologie Chimie.

**M. Alain Thirion.** – Tout à l'heure, j'ai établi une distinction entre l'unicité de la décision – le préfet sera toujours celui qui décide – et la solitude du décideur, qui est à la fois incontournable et, à mon sens, proportionnée à la réalité de la responsabilité.

Je me suis retrouvé, en tant que préfet de l'Aude, dans des situations un peu compliquées. Cette solitude, personne ne pourra la remettre en cause...

Toutefois, il y a, derrière le préfet, un ensemble d'équipes qui sont là pour l'éclairer et faire en sorte qu'il puisse prendre ses décisions en disposant des éléments qui lui permettent d'arbitrer.

Je rappelle que le préfet dispose, d'abord, du centre opérationnel départemental (COD). Le niveau zonal et les états-majors de zone montent en puissance. D'ailleurs, à Lubrizol, la zone s'est réunie et le préfet délégué s'est mobilisé. L'échelon zonal doit encore monter en puissance. Il permet une optimisation des moyens. Tous les départements n'ont pas la possibilité de disposer des moyens qui leur permettent de faire face à tous les risques.

Le dispositif central de la DGSCGC, la mobilisation des experts, de Météo-France et des équipes de techniciens de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques

(Ineris), qui ont apporté un certain nombre d'éclairages, notamment sur la qualité de l'air, ont permis d'armer un peu plus le préfet.

Doit-on en rester là ? Non. Je pense que nous pouvons aller au-delà. Il faut peut-être réfléchir aux questions de communication. Par exemple, le travail réalisé avec Visov n'est pas généralisé dans tous les départements.

Pour certains risques spécifiques et dans certaines circonstances – je pense au récent tremblement de terre qui a eu lieu dans les départements de l'Ardèche et de la Drôme –, on peut réfléchir à une logique de projection des moyens à la disposition du préfet, en s'appuyant sur le savoir-faire et les sachants au niveau central

Il s'agit non pas de remettre en cause le pouvoir du préfet – ce sera toujours lui qui décide –, mais de l'épauler et de mettre à sa disposition des moyens qu'il n'a pas forcément au niveau local, aussi bien en termes de savoir-faire, de capacités d'analyse et d'expertise, que sur le plan quantitatif, pour lui permettre de faire face à certaines situations.

Je pense qu'il existe des marges de progression en matière de communication, à la fois dans le contenu et sur la manière de faire. J'ai évoqué la foire aux questions. Nous sommes capables de déduire les questions à partir de la cartographie et de ce qui circule sur les réseaux sociaux. En ce sens, la pyramide hiérarchique qu'évoque le professeur Lagadec n'existe plus tout à fait en matière de communication. Nous devons intégrer cette évolution.

**M. Hervé Maurey, président.** – Au-delà de la question de communication, je ne suis pas certain que les préfets aient forcément les compétences pour faire face à toutes les conséquences chimiques d'un accident technologique par exemple. C'est à ce genre de compétences que je pense. Il est plus facile pour un préfet d'améliorer sa politique de communication que d'acquérir des compétences en chimie.

**M. Alain Thirion.** – Des visioconférences nous ont permis de communiquer avec le département de manière permanente. Des experts en chimie ont été sollicités par la DGSCGC.

L'idée est de pouvoir s'appuyer, au niveau central, sur des sachants, des experts à même de répondre à un certain nombre de questions qui se posent au niveau local, notamment sur le volet chimique, en sus de la capacité d'analyse, non négligeable, des acteurs locaux, en particulier des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) ou des agences régionales de santé (ARS).

Cette logique, qui peut notamment se concrétiser par des visioconférences, permettra que le préfet ne soit pas seul.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous remercie d'avoir répondu à nos questions. Nous attendons les réponses au questionnaire que nous vous avons adressé. Nous sommes preneurs de toute proposition et de toute suggestion qui pourrait éclairer nos travaux.

Mme la rapporteur me rappelle que nous attendons également les résultats du retour d'expérience.

**M. Alain Thirion.** – Le retour d'expérience est interministériel et sa communication relève des ministres concernés. Je pense qu'ils vous en communiqueront les



conclusions lorsque celles-ci leur auront été transmises. D'après ce que j'ai cru comprendre, les inspecteurs essaieront de rendre leurs travaux en mars prochain.

*La réunion est close à 10 h 15.*

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



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

**Mardi 21 janvier 2020**

- Présidence de Mme Nathalie Delattre, présidente -

*La réunion est ouverte à 15 h 05.*

**Audition de M. Hugo Micheron, docteur en sciences politiques, chercheur à  
l'École normale supérieure**

**Mme Nathalie Delattre, présidente.** – Nous reprenons les travaux de notre commission d'enquête avec l'audition de M. Hugo Micheron, chercheur à l'École normale supérieure (ENS).

Avant même leur publication, vos travaux ont suscité un très important intérêt du public et des médias. On les présente comme documentant de manière objective la mainmise de groupes issus de l'islam politique sur certains territoires, et ce dans un contexte où le Gouvernement entend lutter contre le communautarisme.

Dans un entretien publié par le journal *Le Monde*, vous déclariez le 6 janvier : « *On confond souvent le djihadisme et le terrorisme. Or ce dernier n'est qu'un moyen pour les djihadistes. Leur objectif in fine, c'est un territoire où sont appliquées les règles de ce qu'ils considèrent être la charia. Même si on peut débattre de certaines mesures, l'État a aujourd'hui très bien pris en compte le risque sécuritaire lié au djihadisme. C'est bien moins vrai du défi sociétal, politique et intellectuel qu'il pose.* » Or ces enjeux sociétaux intéressent particulièrement notre commission d'enquête et nous serions particulièrement heureux de connaître votre analyse. Vous dites aussi que nos dirigeants ont été trop naïfs.

Avant de vous laisser la parole, je me dois de vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Hugo Micheron prête serment.*

**M. Hugo Micheron, docteur en sciences politiques, chercheur à l'École normale supérieure.** – Merci de m'accueillir. Je voudrais d'abord resituer le point de départ de mon enquête. En 2015, au moment des attentats de Charlie Hebdo et de l'Hyper Cacher, je me projetais dans l'étude sur le djihadisme français avec l'idée que celui-ci relevait d'une lame de fond en train de monter en France. Lors d'un entretien en 2013 avec un candidat aux élections législatives de 2012 dans le Nord, celui-ci m'avait indiqué que des jeunes du département commençaient à partir en Syrie. De même, à Marseille, quelques jours plus tard, un autre candidat m'a dit que des prédicateurs commençaient à vanter les mérites du djihad au Levant dans les quartiers Nord. Jeune chercheur, j'avais ainsi été frappé de constater qu'aux deux extrémités du territoire on faisait le même constat de l'implantation du djihadisme dans la société. Dans certains quartiers, certains territoires, ce phénomène se développe au vu et au

su de tous. Les quartiers marqués par des départs de djihadistes pour la Syrie entre 2012 et 2018 ont donc constitué le premier terrain d'enquête de mon ouvrage intitulé *Le jihadisme français. Quartiers, Syrie, prisons*.

Ceux qui partaient en Syrie disaient qu'ils allaient au *Cham*, le Levant, car le terme a une dimension religieuse et eschatologique importante. Ils sont devenus le lien entre la réalité française et la réalité syrienne, qui était marquée par le début de djihadisation du conflit. Alors que je me demandais comment enquêter sur ces deux terrains est apparu un improbable espace tiers : les prisons françaises. Elles sont devenues un terrain d'investigation formidable, car elles abritaient les djihadistes revenant de Syrie, ou qui avaient été interpellés avant d'y arriver, ainsi que tous ceux qui s'ouvraient au djihadisme sous l'influence de leurs voisins de cellule. Donc les trois territoires – Syrie, quartiers, prisons – sont complémentaires et permettent de couvrir toute la trajectoire des djihadistes. Certains se radicalisent en prison, sortent, essaient d'aller Syrie et sont interpellés. D'autres font du prosélytisme dans leur quartier avant de partir en Syrie. Cela permet de rompre avec une analyse surindividualisée qui domine souvent dans le débat public sur ce sujet.

Les attentats du 13 novembre 2015 ont donné lieu à de nombreuses interprétations et à une querelle assez violente entre universitaires mais avec, finalement, peu d'éléments objectifs. Mon but a donc été d'étudier le terrain en profondeur pour trouver des données objectives. Je suis d'ailleurs aussi surpris qu'aucune autre étude ne soit parue depuis cinq ans sur le sujet ; cela illustre le déficit de connaissances sur ce sujet, à cause sans doute du poids de l'idéologie ou du déni dans notre pays. On a trop tendance à penser que le déni permet d'éviter l'hystérisation du débat public. J'ai fait le choix inverse, en cherchant à objectiver les faits pour casser les fantasmes.

Entre 2012 et 2018, 2 000 Français sont partis pour rejoindre des filières djihadistes. La France a été le premier exportateur de djihadistes européens, puisque 40 % des djihadistes européens sont Français. Les autres principaux pourvoyeurs sont l'Allemagne, la Belgique ou le Royaume-Uni – ces quatre pays fournissant 80 % des djihadistes européens –, ce qui montre qu'il faut sortir du cadre franco-français laïque et républicain. Il y a un lien de cause à effet entre le nombre de Français partis faire le djihad et les attentats en France. Ces faits sont l'aboutissement d'une évolution profonde depuis vingt ans et non un point de départ. Je le montrerai à travers l'étude de trois événements, sous-estimés par les pouvoirs publics.

Tout d'abord, les attentats du 11 septembre 2001, événement majeur, bien connu pour ses conséquences politiques ou diplomatiques, mais peu pour ses conséquences sociologiques sur une partie des populations d'origine arabo-musulmanes. Les 80 détenus que j'ai rencontrés m'ont tous dit que le 11 septembre avait constitué un élément déterminant dans leur engagement. À partir de cette date, dans certains territoires, les djihadistes – des anciens du djihad afghan ou bosniaque, ou des anciens du Groupement islamique armé (GIA) algérien – qui étaient jusque-là très peu nombreux, repliés en microcosmes, rejetés par les autres habitants, ont commencé à avoir plus d'audience. Ainsi, Olivier Corel, dont le vrai nom est Abdel Ilah Al-Dandachi, est un Frère musulman de Syrie, issu d'une famille de militants islamistes syriens. Il avait créé un phalanstère à Artigat, près de Toulouse. Quand celui-ci a décliné, à cause de la rigidité des règles salafistes, celui-ci s'est retrouvé seul et est parti alors, avec sa femme et ses enfants, s'installer à Toulouse à la fin des années 1990, chercher à convertir les jeunes dans le quartier du Mirail. Il est alors rejeté, car le souvenir de guerre civile algérienne est encore vivant et sert de repoussoir. Avant le 11 septembre 2001, il était considéré comme un *takfiri*, un extrémiste, mais à partir de là, ses prêches ont commencé à

recueillir l'audience d'une dizaine de jeunes, dont les frères Clain. Ce groupe a aussi été rejeté par les autres musulmans, qui l'appelaient le clan Belphégor. Toutefois, ils diffusent la pensée d'Olivier Corel et ouvrent leurs portes à des prédicateurs de Belgique, animent des séminaires, créent de petites structures pour mailler le territoire, identifient des relais, font du prosélytisme sur les marchés, dans les salles de sport, fédèrent et embrigadent des dizaines de jeunes, *etc.* Peu à peu, ils diffusent leurs normes. L'arrestation de Fabien Clain en 2006 ne met pas un terme à l'aventure, car la machine était déjà lancée. C'est pourquoi l'analyse en termes de filières n'est pas pertinente.

Le djihadisme s'apparente d'abord à un militantisme de base. Il se construit dans le sillon du salafisme et profite de la dynamique de salafisation de l'islam. Il faut aussi analyser le rôle des écoles privées hors contrat tenues par les Frères musulmans puisque les frères Clain y ont scolarisé leurs enfants. Le même mécanisme est à l'œuvre dans d'autres territoires, à Trappes, en région parisienne, à Lille-Roubaix-Tourcoing, à Strasbourg, à Bruxelles, *etc.* Ces petits écosystèmes se sont banalisés. Ils ont permis de requalifier l'islam et le 11 septembre leur a donné une nouvelle audience, leur donnant le sentiment d'appartenir à un mouvement beaucoup plus global, et leur permettant de toucher, avec un discours plus politique, des individus qui ne voyaient pas l'intérêt, jusque-là du salafisme et du djihadisme.

Le deuxième événement marquant est constitué par les attentats de Mohamed Merah en mars 2012. La police l'a considéré, à tort, comme un loup solitaire, mais il est plutôt le produit de 10 ans de salafisation dans le quartier des Izards à Toulouse. Mohamed Merah était à la fois un délinquant et un salafiste. Il n'a pas été pris au sérieux par les policiers. Pourtant ses cibles n'ont pas été choisies au hasard : des militaires d'origine musulmane, à l'image d'Imad Ibn Ziaten, considérés comme des apostats, car ils servent la France, ou l'école juive. Mohamed Merah n'était pas un loup solitaire : son geste a été parfaitement compris par d'autres salafistes, sans lien pourtant avec Toulouse, comme Larossi Abballa, auteur du meurtre de Magnanville contre des policiers en 2016, qui expliquait devant les enquêteurs qu'il était inutile de faire des milliers de kilomètres pour rejoindre la Syrie, alors que la France était remplie de mécréants et qu'il suffisait d'agir ici. Or les deux ne se connaissent pas, et ce témoignage est le signe d'une dynamique profonde à l'œuvre en France. Mars 2012 marque aussi le début des départs vers la Syrie des pionniers du djihad, car ces milieux ont vite compris que le conflit au Moyen-Orient marquait l'expansion de l'État islamique, fondé en 2006 en Irak.

La proclamation du califat par l'État islamique en 2014 constitue le troisième événement majeur, un signal fort à l'attention de tous les salafistes qui s'agitent dans leur quartier pour le convertir, la promesse de la réalisation de la prophétie islamique au Levant. Ses membres invitent les salafistes à faire venir des volontaires. Les autorités ont laissé faire, persuadées qu'ils allaient se faire tuer, et les a négligés par idéologie, voyant en eux des nihilistes ; mais ces pionniers du djihad savaient très bien ce qu'ils allaient faire. Ils ont établi des passerelles avec la France. C'est pourquoi il ne faut pas avoir l'image d'un réservoir de djihadistes constitué et se vidant progressivement au fil des départs ; il s'agit plutôt de cellules souches qui grossissent continuellement : ainsi lorsque, Jean-Michel Clain part en Syrie, son frère reste en France pour recruter.

L'État islamique est un État militaire et ceux qui se distinguent au combat sont sélectionnés pour monter dans la hiérarchie ou commettre des attentats en Europe. Daech a utilisé ses bases arrière en Europe, comme Molenbeek. Les attentats du 13 novembre 2015 ont été meurtriers, mais ils marquent aussi le début du déclin de Daech face à l'action militaire conjuguée des alliés, des États-Unis, de la France ou de la Russie. Toute l'économie politique

de Daech se trouve mise en question par cet attentat. Ainsi, lors d'un entretien avec douze détenus, se réclamant de Daech ou d'Al-Qaida, seuls deux soutenaient ces attentats, les autres se montrant plus réservés à l'idée de frapper potentiellement les populations qu'ils cherchaient à recruter. Un clivage est apparu entre les jusqu'au-boutistes et ceux qui étaient partisans d'actions plus ciblées. De fait, Daech a fini par se replier et par s'effondrer de l'intérieur.

Les revenants de Syrie savent très bien qu'ils seront interpellés à leur retour. Ils adoptent différentes stratégies de dissimulation, dont il ne faut pas être dupes, pour réduire leurs peines – la France leur offrant, d'ailleurs, d'excellents avocats, mais je tiens aussi à souligner qu'il est essentiel de ne pas nier l'État de droit. En prison, ils se retrouvent souvent aux côtés de leurs camarades de katibas en Syrie ou Irak ou de leurs anciens relais. Finalement la prison apparaît comme un point de passage obligé qu'il faut exploiter. Les djihadistes s'efforcent ainsi de convaincre ceux qui ont été convertis au salafisme en prison, car on constate une salafisation de l'islam carcéral, depuis le 11 septembre 2001, selon une dynamique indépendante du djihadisme, et les jeunes délinquants de banlieue, récidivistes, incarcérés dans les prisons d'Ile-de-France qui abritent le plus de djihadistes.

La prison devient ainsi un espace dans lequel l'activisme djihadiste peut se prolonger et permettre aux djihadistes de toucher les deux publics qu'ils cherchaient à convaincre dans les quartiers : les salafistes et les délinquants. Des idéologues s'affirment, car ils ont du temps. Il sera dur de prendre en charge ces individus qui sont très malléables, et qui s'adaptent parfaitement aux mesures de prise en charge. L'État a tendance à considérer qu'il n'a affaire qu'à un phénomène de radicalisation et qu'il n'y a pas de spécificité djihadiste, ce qui aboutit à négliger le contexte carcéral, baigné de salafisme, avec des individus très réceptifs. On n'a pas compris que ces individus allaient chercher systématiquement à contourner les mesures de prise en charge. Voilà pourquoi je m'oppose au terme de radicalisation, car on est confrontés à des parcours militants qui se reconfigurent en fonction des contextes. Le djihadisme est une matière très complexe à traiter. Il n'y a pas de solution magique. Il est frappant de constater à quel point, si l'on se réfère aux exemples toulousains ou strasbourgeois, l'information que l'on possédait sur les djihadistes était précise. Le mode de pensée de l'État, qui réfléchit en silos, a empêché de construire une vision d'ensemble. On aurait ainsi compris que Mohamed Merah n'était pas une personne à recruter, comme cela a été tenté en 2012, mais, au contraire, une personne à judiciariser, comme le préconisait le renseignement territorial à l'époque.

Le djihadisme ne se réduit pas à des attentats, mais se construit dans des environnements qui ont été identifiés par les acteurs. Parfois le phénomène prend, parfois il ne prend pas. Il faut comprendre pourquoi.

Les djihadistes sont aussi capables de mettre en sourdine leurs projets temporairement pour élargir leurs alliances. Ils ont parfaitement conscience qu'ils ont perdu, que Daech a été vaincu militairement, a perdu son territoire physique et sa capacité opérationnelle. C'est pourquoi la prison est devenue, avec 500 djihadistes, le premier territoire humain de la mouvance et constitue un enjeu d'avenir. Mais il ne faut pas limiter l'action aux prisons. Celles-ci ne sont qu'un réceptacle de dynamiques plus profondes dans la société.

**Mme Nathalie Delattre, présidente.** – Par prudence, ignorance ou déni idéologique, le djihadisme a progressé de façon larvée ces quinze dernières années. Dans un entretien paru dans *20 minutes*, vous allez même jusqu'à dire que c'est aujourd'hui qu'il faut agir et que l'on n'aura sans doute pas de seconde chance, mais qu'il serait faux de croire que

tout relève du ressort de l'État. La question n'est pas seulement d'ordre sécuritaire et il faut aussi poser la question de la responsabilité de la société civile. Quelles pistes proposez-vous ? Je crois fondamentalement que le problème n'est pas la loi de 1905, mais la loi de 1901 sur les associations. Quelles sont vos réflexions à cet égard ? Par ailleurs, pensez-vous que l'on a affaire à une organisation centralisée, structurée, sur le modèle des Frères musulmans, ou bien avons-nous affaire à des groupuscules isolés ?

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Merci pour votre analyse et pour avoir souligné qu'une de principales difficultés pour notre pays était le déni. Je suis, comme vous, convaincue que le 11 septembre 2001 a changé la donne. Nous avons voté beaucoup de lois sécuritaires pour protéger notre pays, mais il existe un djihad statique en France. Vous avez dit, à juste titre, que le djihad était une action politique, on l'oublie souvent, et que les djihadistes veulent faire tomber le modèle républicain de l'intérieur. L'entre-soi communautaire constitue un vrai danger. Vous avez aussi évoqué un défi sociétal. Que pouvons-nous faire aujourd'hui ?

**M. Hugo Micheron.** – On n'aura effectivement sans doute pas de seconde chance, mais nous sommes capables de répondre à la menace. Daech est allé trop loin avec ses attentats : en rendant visibles des dynamiques sourdes, ils ont permis l'émergence de nouveaux travaux. J'ai constaté chez certains de mes étudiants un engouement pour ces questions. Certains choisissent de se consacrer à la recherche sur ces sujets au lieu de s'orienter vers des carrières plus lucratives, en finance ou ailleurs. Il y a donc une réaction.

Toutefois, la société civile a trop tendance à se défausser sur l'État. La société civile doit s'emparer du sujet. Un recruteur djihadiste m'expliquait qu'il faisait la même chose que les éducateurs dans les quartiers mais alors que ces derniers cherchent à intégrer dans la République et le monde du travail, lui cherchait à saper les bases de la société et à intégrer dans une organisation avec une idéologie et une finalité très claires. Après les attentats du 13 novembre 2015, François Hollande avait évoqué la constitution d'une armée de réserve. Celle-ci peut comprendre des cadres supérieurs, mais elle est d'abord constituée des milliers d'intervenants qui travaillent quotidiennement dans ces quartiers et qui connaissent bien le phénomène. J'ai été frappé à Argenteuil, une des portes d'entrée du djihadisme, de voir que la question religieuse était sur toutes les lèvres, y compris dans les milieux associatifs et de la part d'éducateurs socialisés, par ailleurs, à l'extrême gauche. Ils me disaient qu'ils avaient vu les djihadistes arriver, faire et comment, tout à coup les discours avaient changé. C'est pourquoi je parle de « machine de prédication » et de « territoires ». Cela permet de cartographier le phénomène et de sortir des analyses censées nous rassurer, mais qui sont trop grossières et peu éclairantes, selon lesquelles la radicalisation concernerait n'importe qui, n'importe où, et pourrait simplement se faire sur Internet. Il faut identifier les territoires concernés et les individus qui mettent en place des machines de prédication. Il faut casser ces machines. Pour cela, il faut identifier les acteurs. Certains territoires sont plus avancés que d'autres, à l'image de Roubaix.

La société civile peut permettre de faire remonter les problèmes, mais il ne faut pas avoir peur de l'engager très concrètement sur ces sujets, en étant très vigilants à l'égard du secteur associatif. Les frères Clain ont ainsi monté des dizaines d'associations loi de 1901. Les Frères musulmans font de même. Attention aussi aux logiques clientélistes dans certaines communes, de gauche comme de droite. Elles permettent au djihadisme de se déployer derrière une façade républicaine. Il appartient aux élus d'être vigilants. Sinon, comme à Molenbeek, ils n'auront plus d'autres interlocuteurs que les religieux qui avaient pris le contrôle sur les secteurs associatif ou socio-éducatif. Dans cette ville de 50 000 habitants, les

mosquées peuvent accueillir 10 000 fidèles et chacune est dotée de son école coranique. Et lorsque l'on demande aux habitants sur place ce qu'il faut faire pour éviter les départs en Syrie, ils répondent qu'il faut plus de religion et plus de religieux ! Comme si la ville en manquait... La norme islamique n'y est nullement remise en cause, nul ne parle d'extrémisme, dans une ville qui a connu plus de 100 départs de djihadistes pour la Syrie ! C'est ainsi toute la société locale qui se construit, dans sa dimension symbolique, en rupture par rapport aux codes de la société belge. Des responsables associatifs de la mosquée font de l'entrisme dans toutes les associations, avec l'idée de casser toutes les courroies d'intégration dans la société. Il faut donc prendre ce phénomène au sérieux, car il a été nourri par des dynamiques électorales.

Je vous rejoins, madame la présidente, la loi de 1901 me paraît plus importante à cet égard que la loi de 1905. Cette dernière est contestée dans ses fondements, mais elle est très claire, tandis que l'État ne dispose pas toujours des outils de contrôle pour savoir ce qui se passe dans les associations, notamment en ce qui concerne le financement.

L'aspect sécuritaire est peut-être le mieux traité. Les services de l'État savaient faire et un individu qui clignote en rouge sur les radars des services de police sera très vite pris dans les filets. Un recteur d'académie me confiait qu'il savait bien gérer les cas sécuritaires, mais qu'il était beaucoup plus difficile de gérer l'individu qui clignote en jaune, qui tient des discours très inquiétants, qui influence ses camarades, mais qui ne peut être judiciairisé, faute de délit. Il convient au législateur de réfléchir à une doctrine plus large permettant de traiter les discours de rupture et leur apparition dans certaines institutions. L'école, à cet égard, constitue un espace très important.

J'en viens enfin aux Frères musulmans et au salafisme. Le salafisme en Europe s'est autonomisé de la tutelle saoudienne. Il y a un salafisme européen qui se construit souvent en opposition à la ligne saoudienne, considérant que les Saoudiens ont trahi l'idéal wahhabite.

Le mouvement tendanciel que l'on observe est un rapprochement entre les réseaux salafistes et un certain nombre de réseaux de Frères musulmans, avec une répartition des rôles : aux salafistes la surenchère dans la pureté religieuse et le dogme, et aux Frères musulmans l'action politique. À Molenbeek, un chef salafiste m'a dit que le salafisme était le modèle doctrinal qui devait être exporté partout en Europe, notamment en France. Mais, que quand les Frères parlent aux maires, ils permettent de capter le politique.

Pour cette raison, il faut faire très attention aux manifestations contre l'islamophobie. La banalisation de ce terme est importante. Je pense à des recherches en cours à l'ENS, que je supervise. L'islamophobie est le terme qui, sur les réseaux sociaux, fait le lien entre toutes les communautés militantes, en ayant bien en tête que le salafisme et le djihadisme sont avant tout des armes tournées contre les autres musulmans, qui ne pensent pas comme eux. Il y a deux guerres idéologiques : une à l'intérieur de l'islam et une autre contre la société française – sur ce plan, les avis divergent entre les différents groupes sur les méthodes à employer.

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** – On nous dit que le retour des djihadistes partis en Syrie ou en Irak est inévitable. Cela pose question.

En tant que législateurs, nous allons être amenés à faire des propositions. Quelle serait, d'après vous, la mesure forte à proposer pour protéger les Français ?



**Mme Nathalie Goulet.** – Les premiers attentats ont montré l'impréparation totale des services officiels de police, de sécurité, alors que les systèmes en cause couvaient depuis très longtemps. La réaction a nécessité des mesures et des moyens financiers importants.

Quelle est la part de la stigmatisation des populations musulmanes liée au 11 septembre ?

Concernant la loi de 1901, comment expliquez-vous, sinon par le clientélisme, qu'un maire comme celui de Rouen ait pu, en septembre dernier, louer les locaux d'une mairie annexe à des prédicateurs ? La question est double : comment concevez-vous que la France laisse entrer ces individus sur le territoire sans vérifier leur identité et comment expliquez-vous les failles des dispositifs ?

**M. Hugo Micheron.** – La question des réponses très concrètes à formuler est toujours délicate pour un chercheur, dont le travail consiste plutôt à établir un diagnostic. Il ne s'agit pas de frilosité de ma part. Je ne suis pas sûr d'être la personne la plus à même de penser les politiques publiques. C'est un domaine qui échappe largement à mes compétences.

Sur les retours de Syrie, je considère que la politique menée jusqu'alors a surtout consisté à gagner du temps, avec un relais kurde qui était relativement fiable dans une atmosphère extrêmement volatile et qui permettait surtout d'éviter de réintégrer le djihadisme dans les prisons françaises, où il s'est très bien plu. Cela a commencé à être compris en 2016. Avec 1 300 radicalisés de droit commun derrière les barreaux, selon l'administration pénitentiaire, et 3 000 personnes suivies et quand on considère qu'il y avait 2 000 Français dans Daech, ce qui posait déjà un énorme problème sécuritaire, on comprend que l'arrivée de 100 djihadistes supplémentaires n'est pas la meilleure chose qui puisse arriver à la France...

Ceux qui sont encore sur place sont des jusqu'au-boutistes. Ils ont laissé passer tous les trains retour. Ils n'ont pas voulu partir. Cela vaut aussi pour les femmes. Un biais genré nous amène souvent à considérer les femmes comme moins idéologisées que les maris. En fait, comme j'ai pu le constater en prison, les femmes sont plutôt à la tête de la dynamique. Elles n'ont pas été exposées au combat. Elles ont vécu dans une bulle cognitive et n'ont pas démonétisé le djihad sur le front.

D'ailleurs, le discours que l'on entend, c'est que Daech, en tant qu'organisation, c'est mal, mais que le djihadisme, en tant qu'idéologie, c'est l'avenir. Il ne faut vraiment pas être dupe sur ce plan.

Le risque de voir ces individus passer aux mains de Bachar al-Assad, qui est tout de même présent dans la région où les Kurdes ont leurs prisons, est aussi une énorme menace pour la France. Pour avoir vécu en Syrie et pour m'être beaucoup intéressé à cette question, je pense qu'il y a un énorme potentiel de cynisme du côté des Syriens, qui seraient capables de nous faire payer la reconstruction des villes entièrement détruites par les bombardements russes, en nous demandant des excuses, pour ensuite nous proposer de rapatrier nos djihadistes, en en perdant un ou deux en route par inadvertance... C'est aussi un danger important.

Il n'y a pas de bonne solution pour l'instant. Cela dit, il est possible que je manque d'informations. Peut-être en aurez-vous davantage. Je sais que le Quai d'Orsay réfléchit énormément sur ces questions. Pour l'instant, l'idée de gagner du temps et, surtout,

de documenter le plus possible l'identité des gens sur place et de repérer les éventuels leaders permettra d'avoir la réponse la plus fine possible.

Si les mineurs reviennent, comme l'envisage la Belgique, il ne faudra pas seulement une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance. Les mineurs ont été élevés dans la doctrine que n'importe quel Français est un ennemi ontologique de l'islam.

Sur l'impréparation totale des services, je manque d'éléments. Il a fallu attendre une série d'attentats pour qu'il y ait un réveil des consciences. On est à l'an V de ce réveil des consciences. On a donc encore beaucoup de choses à faire.

De manière générale, je pense que le problème fondamental a été l'ignorance. Il y a eu une volonté de ne pas comprendre. Cela vaut au plus haut sommet de l'État comme sur les questions ultralocales.

Par exemple, le maire d'une petite commune, élu depuis plus de dix ans, m'a dit avoir vu totalement changer le paysage musulman dans sa commune : port du voile, discours extrêmement hostiles à la République... Il en concluait que le problème était l'islam. Mais il ne s'était pas interrogé sur ce qui se passait au sein d'une partie de sa population. Il n'était pas capable d'identifier les raisons des changements.

Il y a, en France, une difficulté à considérer que des dynamiques religieuses ont un impact politique, et pas seulement le jour du vote. Les djihadistes disent être en campagne tous les jours. Ils labourent le terrain sans cesse et non, comme nous, une fois tous les cinq ans. Il est important de prendre en compte ces dynamiques au niveau local et de voir qui sont les acteurs et les réseaux à l'œuvre.

Oui, il y a eu une réaction au 11 septembre. À vrai dire, c'est le début d'un débat autour de l'islam qui va devenir assez malsain dans le débat public. On ne va pas plus réussir à en parler aussi sereinement qu'on le devrait. Mais c'est aussi le début d'une pudeur universitaire qui considère que tout le travail sur l'islamisme revient à créer du fantasme. C'est également le début de la dynamique salafiste, qui se nourrit de l'exclusion en même temps qu'elle cherche à la produire. C'est pour cela que la rupture est symbolique. Elle est extrêmement importante, à travers l'habillement, les discours...

Il est important de prendre conscience que plus le repli sur soi augmentera dans les « entre-soi » communautaires, plus la question du salafisme entrera dans le débat public, parce qu'elle entre fondamentalement en collision avec les valeurs du vivre-ensemble, avec les valeurs fondamentales de la République, comme la mixité ou la liberté de conscience, plus la question de l'affrontement s'imposera aussi dans les cercles salafistes. Si l'on s'intéresse au salafisme en tant que tel, on note un moment de bascule en 2009-2010. C'est le moment où l'on voit des groupes comme Forsane Alizza s'affirmer. C'est également le moment où les salafistes n'ont jamais été aussi nombreux dans l'Hexagone et aussi organisés. Pourtant, ils se considèrent comme persécutés par l'État français. Plus ils se développent, plus ils deviennent visibles, plus l'attention publique se porte sur eux et veut mettre en place un certain nombre de garde-fous, comme la loi contre le port du voile intégral, plus ils se sentent victimisés, plus le repli communautaire gagne, plus la logique de confrontation s'impose dans des cercles marginaux, mais tout de même de plus en plus importants, des milieux salafistes.

Le djihadisme n'a pas d'avenir en France sans le salafisme. Il n'a pas de capacité d'action propre. Il lui faut une crise d'une ampleur exceptionnelle, en Syrie, pour émerger

sous la forme d'un califat. Il lui faudra une autre déflagration géopolitique – ou des politiques totalement idiotes dans la région – pour essayer de reprendre pied quelque part, mais nous n'en sommes pas là. Il lui faudra des relais. C'est pour cela qu'il faut s'intéresser à la question de la salafisation de l'islam. Une manière de s'y intéresser est déjà d'essayer de comprendre. Si l'on est dans le déni, on laisse l'islam en pâture aux salafistes. C'est ce qui en jeu quand on regarde les tendances sur l'ensemble du monde arabe et musulman depuis trente ou quarante ans.

Il va falloir se former à ces questions. Un décideur public compétent sur un certain nombre de projets autoroutiers ou sur les questions d'écologie doit aussi être formé sur les enjeux qui travaillent une partie de la population et, d'ailleurs, de l'électorat.

**M. Rachid Temal.** – Vous évoquez souvent des actions très locales.

Quels sont les ressorts pour démonter la conquête idéologique ? Y a-t-il déjà des travaux en ce sens ? Comment, à l'échelle d'un pays et dans la durée, peut-on disposer d'éléments pour, à tout le moins, casser cette conquête idéologique ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – La semaine dernière, l'un des premiers djihadistes condamnés est sorti de prison. D'autres en sortiront d'ici à 2022. Quelles sont leurs perspectives ? Quelles sont les perspectives pour la société ?

Malgré le retard, l'absence d'une prise de conscience collective, notamment après l'affaire Merah, et pas mal de ratés, êtes-vous confiant sur notre capacité à réagir ? Comment évoluera le djihadisme dans les dix années à venir ?

**M. Hugo Micheron.** – Les actions locales doivent encore être pensées, mais un certain nombre d'éléments nous permettent d'avoir des retours.

La première chose est de cartographier. La cartographie que j'ai évoquée ne recoupe pas la cartographie administrative, française, belge ou européenne. Il faut comprendre comment les acteurs ciblent des territoires. Artigat, au milieu de l'Ariège, a été un phare pour la mouvance djihadiste européenne, en relais avec les enclaves salafistes du Caire ou de Dammaj, au Yémen. C'était un centre très reconnu de formation idéologique pour les meilleurs djihadistes européens. Disposer de cette cartographie militante va déjà nous permettre de resserrer considérablement le phénomène.

Outre les lieux, il faut cartographier les acteurs. De ce point de vue, il est absolument fondamental de ne plus être dupes sur l'itinérance des prédicateurs salafo-fréristes à l'échelle européenne.

Parmi les actions qui peuvent être menées, sans trahir le principe laïc républicain, mais en acceptant de mettre un peu les mains dans le cambouis, il faut mettre sous le nez des prédicateurs ce qu'ils disent et ce qu'ils font dire. Je parle là aussi des lieux de culte. Dans certaines mosquées de Mantes-la-Jolie, des chauffeurs Uber demandent s'il est licite pour eux de conduire une femme dévêtue dans un endroit diabolique, comme un bar. Surtout pas, leur répond-on. Mais, devant le désarroi de l'assistance, on finit par leur répondre que oui, si cela est nécessaire pour qu'ils puissent nourrir leur famille et vivre leur vie de musulman, mais en la traitant mal – en ne lui disant pas bonjour... –, le prêche étant évidemment teinté de tout un tas de références islamistes, qui permettent de le justifier religieusement.

On a laissé faire, parce qu'on a considéré que l'on ne pouvait pas entrer dans les lieux de culte. Il faut arrêter d'être naïfs. Il existe des discours de rupture, prônés sous couvert de religion, qui posent des problèmes de vivre-ensemble. Ce sont des troubles à l'ordre public.

Au reste, ces gens ont très peur de l'État. Ils considèrent, à tort ou à raison, que l'État français est très puissant. Il ne faut pas considérer que l'on n'a pas une carte à jouer en étant très forts sur nos assises républicaines.

Je pense aussi au réseau des préfetures. J'ai vu des individus très brillants, souvent sortis de l'École nationale d'administration (ENA), avec des parcours exemplaires, qui n'ont aucune connaissance du terrain ou du fait religieux. La République envoie sur le terrain les personnes les mieux formées selon ses propres critères, mais très mal formées aux réalités qu'elles vont devoir aborder.

Il y a une réorientation des capacités et une vraie recension des ressources humaines sur le sujet, notamment dans la capacité à aborder les enjeux.

Il faut également réinvestir le terrain associatif, ce qui risque de beaucoup déranger.

À Roubaix, une association très intéressante a décidé de se mobiliser sur les enjeux religieux. Elle montre, en ayant recours à la doctrine, que l'islam a toujours soutenu la liberté de conscience, tenu un discours très équilibré sur l'homosexualité... Bref, elle fait concurrence dans le champ du religieux. Je ne suis pas sûr que ce soit à des fonds publics ou à l'État d'engager ce genre de conversations, mais il faut être bien conscient de ce qui se fait à l'échelle locale et considérer véritablement cela comme une lutte, un rapport de forces idéologique, et pas seulement sécuritaire. Il y a beaucoup à faire à cet égard.

La question des sortants de prison est un énorme enjeu. Il ne faut pas le sous-estimer. Les perspectives de ces individus ne sont pas toujours très bonnes, loin de là ! Quand ils se projettent dans dix ans, leur idée est d'étendre leur réseau. Ils pensent que s'ils parviennent, à 2 000, à faire bouger les fondations de l'État français, ils pourront peut-être faire beaucoup plus à 20 000 ou 200 000. De ce point de vue, ils sont obsédés par les rapports de forces. Quand ils voient les manifestations des gilets jaunes ou les destructions de cortèges de la CGT dans Paris, outre qu'ils considèrent que c'est la fin de notre monde, avec des mécréants qui s'entretuent, ce qui correspond à leur vision religieuse des choses et à ce qui est écrit dans les textes, ils observent aussi la manière dont l'État est mis à l'épreuve.

Les « gilets jaunes » sont une autre forme d'impensé territorial. Je vous invite à faire le lien... Il faut réintégrer le djihadisme à ce genre de réflexions, car il a lui aussi été un impensé territorial. Il n'y a pas que Paris, sa banlieue et le périurbain : il faut réussir à prendre en compte d'autres géographies en France. Je pense notamment aux travaux de Fourquet sur l'archipel français, qui évoquent cette question sans déni.

Les djihadistes ont été confrontés à l'État, qui a été le plus fort. Ils ont également été confrontés à la résistance d'un certain nombre de musulmans français pétris d'idéaux républicains, qui les a beaucoup peiné. Je pense notamment à un idéologue, qui éprouvait à leur égard une haine viscérale : il les considérait comme des apostats. Selon lui, le problème avec la France est que les musulmans sont encore trop français. En fait, leurs discours sécessionnistes ne prennent pas, aussi parce que l'État, en France, est encore un État providentiel. Qu'on le veuille ou non, c'est un État qui est très redistributif. Je crois vraiment

que l'existence d'un État fort, présent, qui mène une politique sociale ambitieuse n'est pas totalement inutile dans la lutte contre le communautarisme.

De fait, les salafistes sont très à l'aise dans les modèles britannique et belge. D'ailleurs, leur propagande consiste à dire que la France devrait, comme les Anglo-Saxons, reconnaître les spécificités musulmanes – autrement dit, l'entre-soi salafite-frériste. Il faut souligner la responsabilité de certains chercheurs, qui ont reproduit cette idée, sans aucun recul, dans leurs travaux universitaires, affirmant que la France devrait lâcher sa laïcité islamophobe pour se tourner vers le modèle britannique. Je pense que l'on en est très loin. Pour moi, le modèle français est beaucoup plus confrontationnel. De ce fait, il s'expose à davantage de haine et à un discours beaucoup plus belliqueux, mais il met aussi les salafistes en porte-à-faux avec tous ceux qui leur reprochent d'aller trop loin, alors que le même discours, en Grande-Bretagne, peut prendre beaucoup plus profondément, transformant les sociétés, beaucoup plus qu'en des archipels, en des petites enclaves, disposant de de moins en moins de passerelles entre elles. Pour forcer un peu le trait, ce n'est pas pour rien que le modèle belge, avec un État faible, cassé et des régions très puissantes, est devenu leur espace privilégié pour s'organiser en Europe. Il y a donc aussi un travail de coopération internationale à mener.

**Mme Gisèle Jourda.** – Je suis élue de Trèbes. Vous vous doutez que certains sujets me tiennent à cœur.

Mon questionnement porte sur l'abolition des frontières : on voit que, même si le califat a disparu, le djihadisme se maintient sous différentes formes. Il est très prégnant chez nous, dans les prisons ou au travers de la question des revenants de Syrie.

On a très peu parlé d'Internet et des dégâts qu'il occasionne.

Dans différentes interviews, vous avez montré à quel point, pour certains, la prison devenait une étape où ils peuvent se ressourcer et étudier les moyens par lesquels ils pourront déstabiliser la laïcité et les institutions actuelles.

On évoque les vecteurs de la pédagogie et de l'enseignement. Mais le refus de l'enseignement classique et le retour, dans certains quartiers, à des enseignements prodigués dans les mosquées, officielles ou non, pose un souci.

On ne dit pas assez que le terroriste de Trèbes était un pur produit de la fédération des œuvres laïques. Il était arrivé à l'âge de neuf ans et avait bénéficié de tous les accompagnements sociaux, avec l'insertion dans son quartier, où il était d'ailleurs animateur pendant les vacances.

**M. Hugo Micheron.** – Sur la question du net, terrain que j'ai très peu abordé, je vous invite à prendre conscience que Google est salafite. Si vous faites une recherche quelconque sur l'islam dans Google – je rappelle que 90 % des articles consultés figurent sur la première page de résultats de Google –, huit pages sur dix correspondront à des orientations les plus orthodoxes, voire ouvertement salafites. Il y a là un vrai problème.

Quand on pense au rôle que jouent les réseaux sociaux, avec un enfermement algorithmique réel, je vous invite à envisager la possibilité d'un impôt radicalisation dans les débats sur la fiscalité que peut avoir le Parlement. Il en va des réseaux sociaux comme de Google. Cela pose la question de l'accessibilité des contenus. Internet est la bibliothèque

interdite des salafistes. Que leur compte soit bloqué leur pose vraiment problème, car ils sont alors empêchés d'avoir accès au grand monde. Il faut, sur ce plan, engager une réflexion sur le long terme.

Les écoles privées hors contrat se multiplient. Les salafistes sont fascinés par la possibilité de monter un système scolaire parallèle. Cela vaut aussi pour la mise en place d'études, à travers le Centre national d'enseignement à distance (CNED). Par exemple, dans la plus grande académie de France, l'académie de Créteil, qui compte 1 million d'enfants, le nombre d'élèves passés dans le hors contrat a doublé, passant de 3 000 à 6 000, entre 2015 et 2017, soit au moment de l'effondrement de Daech. C'est beaucoup !

J'ai retranscrit dans mon livre cette remarque d'un djihadiste, proche ami et voisin de cellule d'Amedy Coulibaly : notre génération est sacrifiée, mais notre but est que nous soyons suffisamment nombreux, quand nos enfants auront notre âge – trente ans –, pour que vous ne puissiez pas nous gérer. Il me suggérait alors avec condescendance d'aller dans les écoles plutôt que dans les prisons...

Cette question doit être prioritaire. Il faut former un corps d'inspecteurs. Ce travail a commencé avec la loi de février 2018, mais ce doit être un axe assez structurant sur le long terme.

Ce que vous dites sur l'auteur de l'attentat de Trèbes est très significatif : j'ai rencontré beaucoup de surveillants en collège ou en lycée, mus par l'idée de se placer à des niveaux très intermédiaires, mais en fait assez clés de l'action de l'État ou des services publics. Il faut y faire attention. Personne n'oubliera que Mickaël Harpon travaillait dans le service de la préfecture chargé de surveiller l'action terroriste...

Les djihadistes ont pris conscience que l'État français avait été beaucoup plus fort et que le tissu social français avait été beaucoup plus résistant à leurs coups de boutoir. Du coup, ils cherchent à s'immiscer à ce niveau, avec l'idée qu'il suffirait de répandre la paranoïa. Un certain nombre d'axes de la politique de l'État doivent être sanctuarisés face à cette question, si on considère celle-ci comme une question d'avenir.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Je veux vous remercier pour votre intervention passionnante. N'hésitez pas à nous faire parvenir des éléments de réflexion complémentaires.

**M. Hugo Micheron.** – Comme j'ai conscience d'être devant une commission dont la fonction est politique, je tiens à préciser que, en tant que citoyen, je considère que le djihadisme et, plus largement, les questions liées à l'islamisme ne sont pas des questions de droite ou de gauche. L'ensemble des forces politiques devraient être capables de produire un discours sur la question, ce qui ne signifie pas qu'il faille être toujours d'accord.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Je suis également convaincue que le débat devrait dépasser les frontières politiques. C'est un front républicain que nous devons écrire.

**Audition de Mme Florence Bergeaud-Blackler, anthropologue, chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique**

**Mme Nathalie Delattre, présidente.** – Nous recevons Mme Bergeaud-Blackler, anthropologue, chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Je vous remercie, madame, d’avoir répondu à notre invitation.

Vos travaux sur le halal sont déjà connus du Sénat. Ils ont été cités dans le cadre de la mission d’information sur l’organisation, la place et le financement de l’Islam en France et de ses lieux de culte. Vous avez écrit un livre de référence sur le sujet.

Nous avons souhaité vous recevoir aujourd’hui pour approfondir cette question, mais aussi pour évoquer les nouvelles orientations de vos recherches, qui portent sur la place de la femme dans l’islamisme.

Je vais vous laisser nous présenter ces travaux et vos idées sur ces sujets, avant de donner la parole aux membres de la commission d’enquête pour des questions.

Je vous rappelle qu’un faux témoignage devant notre commission d’enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, Mme Florence Bergeaud-Blackler prête serment.*

**Mme Florence Bergeaud-Blackler, anthropologue, chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique.** – Je vous remercie de votre invitation. C’est en qualité d’anthropologue chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) que je vais exposer quelques résultats de recherche qui permettront peut-être de vous éclairer.

Il est peu de dire que la dimension économique est souvent la grande oubliée des travaux de sociologie et d’anthropologie des religions. En ce qui concerne l’islam, je suis l’une des rares en Europe, et peut-être dans le monde, à aborder de façon critique le phénomène du marché halal et de son expansion à tous types de produits et services, et à m’intéresser en particulier à son influence normative.

Mes travaux, étalés sur plus de vingt ans, résumés dans un livre intitulé *Le marché halal ou l’invention d’une tradition*, ont mis en évidence une affinité élective, pour reprendre les termes de Max Weber, entre néolibéralisme et fondamentalisme islamique dont le marché halal, né dans les années 1980, est le produit. Il est donc tout à fait pertinent de se pencher sur la norme halal quand on s’intéresse à l’islamisme.

Vous avez certainement en tête les affaires du burkini ou du hijab ruining qui mettent en évidence le rôle joué par les grandes entreprises dans l’habitation d’une norme sexuée et sexiste dans l’espace public. Ce n’est qu’une petite partie visible de l’iceberg.

Le marché répond à toutes les demandes, et si cette demande est motivée par des considérations religieuses, y compris les plus rétrogrades, le marché s’y adaptera et il y aura des entrepreneurs pour l’adresser. Si les produits ne sont pas fabriqués ici, ils viendront d’ailleurs.

Le marché du halal pèserait plus de 2 000 milliards de dollars par an, avec des capacités considérables de développement – et je ne compte pas la finance islamique. Le marketing islamique a maintenant ses revues scientifiques spécialisées, ses départements universitaires dans les plus prestigieuses universités du monde, ses promoteurs les plus illustres parmi les meilleurs consultants en marketing.

Les Émirats arabes unis financent généreusement l'agence de presse Thomson Reuters qui produit l'information officielle du marché halal global pour attirer les investisseurs. Ses chiffres enthousiastes sont repris sans aucune critique ni aucun recul par tous nos journaux. Mastercard soutient le tourisme islamique, Nestlé est le plus grand producteur d'aliments halal, Carrefour et Tesco parmi les plus grands distributeurs.

Autre point important, le marché n'est pas neutre : ses produits véhiculent des normes et des valeurs. Une société capitaliste libérale compte sur le jeu naturel de la concurrence pour éviter les monopoles, mais cela ne marche pas dans le cas du marché global de produits halal. Pour le comprendre, il faut étudier la structure de ce marché, ce que j'ai fait dans mon livre. On croit qu'il désigne un ensemble d'entreprises musulmanes : en réalité, les producteurs sont rarement musulmans. Ils font certifier et contrôler leurs produits par des agences de certification islamiques qui forment ce que j'appelle un marché concurrentiel de la certification.

Sur ce marché, il n'y a pas de réelle concurrence normative. Les seuls acteurs religieux capables de transcrire une exégèse multiséculaire en intrants religieux pour l'industrie sont les acteurs légalistes, dogmatiques et littéralistes, c'est-à-dire les fondamentalistes, et parmi eux les islamistes. Le Coran ne dit rien de la licéité d'une viande abattue dans un abattoir industriel, pas plus que de la composition d'un dentifrice ou d'un rouge à lèvres.

Depuis sa naissance dans les années 1980, des pays et des groupes se disputent la définition de cette norme halal sur un marché qui s'étend chaque année à de nouveaux secteurs : cosmétique, pharmaceutique, touristique, mode, *etc.* Des pays comme la Malaisie, la Turquie, les Émirats arabes unis veulent définir cette norme pour, à terme, contrôler le marché musulman mondial, et ceci en conformité avec l'article 9 de la charte de l'Organisation de la coopération islamique : « Renforcer la coopération économique et commerciale intra-islamique, en vue de réaliser une intégration économique devant aboutir à la création d'un marché commun islamique ».

Les Frères musulmans s'intéressent de près au marché halal depuis les années 2000. J'entends par Frères non seulement la confrérie, mais la matrice frériste ou, selon les termes d'un de ses principaux mentors, le cheikh al-Qaradawi, le « mouvement islamique ».

Les islamistes ont une démarche un peu différente des pays cités. Alors que ces derniers, notamment la Malaisie et les pays du Golfe, étaient plutôt sur un modèle « inclusif » du halal pour les musulmans – le modèle Nestlé « bon et sain pour tous » –, les islamistes, organisés en réseau transnational, font pression pour que s'impose un modèle que j'appelle « ummique » pour et par les musulmans.

Le marché halal n'est donc pas un projet islamiste à proprement parler, mais il est devenu une fenêtre d'opportunité, un djihad économique, surtout après la déroute financière qui a touché les islamistes consécutivement aux rétorsions qui ont suivi les attaques du



11 septembre. Ils ont commencé à s'intéresser de plus près au fonctionnement de ce marché, car il commençait à prendre une ampleur considérable et que le contrôler aurait d'immenses avantages pour leur projet, dont celui de paralyser les Occidentaux.

Lorsque je parle de « projet » je fais référence à celui qui a été élaboré à partir des écrits des pères de l'islam politique dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Pour Hassan el-Banna comme pour Mawlana Mawdudi et leurs disciples, l'économie est un sous-domaine du politique dans une conception systémique de l'islam qui régit tous les domaines de la vie.

Leurs héritiers, réfugiés en Europe, Amérique du Nord et Australasie, ont fait des pays occidentaux leur nouveau territoire de conquête. Ce que je dis là n'est pas dans Huntington et son livre sur le choc des civilisations, mais bien plus tranquillement et méthodiquement détaillé et étalé dans les nombreux écrits islamistes disponibles sur internet.

Il est totalement faux de dire que les islamistes dissimulent leur projet. En réalité, ils le diffusent à qui veut bien se donner la peine de chercher un peu, tout simplement parce que leur projet mondial les oblige à communiquer. Ce tournant vers la communication de masse a été théorisé par Qaradawi, lui-même téléprédicateur mondialement connu. Les islamistes parlent et s'affichent, mais on ne les écoute pas, on ne les prend pas au sérieux.

Le projet de *da'wa* (appel ou invitation à l'islam), de djihad planétaire est très clair et n'a jamais varié : instaurer un califat islamique dans chaque région du monde en passant de la famille au quartier, du quartier à la ville, de la ville à la région, de la région au pays, *etc.* Cette conquête est d'abord civilisationnelle, même si dans certains cas elle devra passer par le djihad militaire, disent les Frères.

Les Frères s'intéressent depuis le milieu des années 2000 au marché halal avec un gros avantage. On arrive à la troisième génération d'islamistes en Occident. Le projet ne change pas, mais ils disposent de nouveaux atouts, car ils sont eux-mêmes occidentaux et ont reçu de la société où ils sont nés l'éducation qui leur permet de comprendre et d'activer ses faiblesses.

Comme je l'ai montré en mettant au jour la structure du marché, il suffit d'un petit nombre de personnes bien formées et maîtrisant l'anglais – l'arabe n'est pas la principale langue – pour faire travailler une machine industrielle halal dans tous les secteurs que j'ai cités, auxquels il faut ajouter les médias et le digital.

Il suffit de pénétrer les secteurs en question aux trois niveaux de la production, de la régulation et de la consommation par le marketing islamique et par le marché de la certification halal, puis de multiplier les associations et blogs de consommateurs pour organiser une pression consumériste coordonnée.

Aux États-Unis et au Royaume-Uni en particulier, cela fait longtemps que l'on s'intéresse à l'islamisation de l'économie dans le cadre de ce que les islamistes appellent *the islamisation of knowledge* (l'islamisation de la connaissance), c'est-à-dire la relecture islamique de la science, projet sans nul doute improbable, mais qui réussit assez bien dans les sciences dites « molles », sociales et économiques, où les dispositifs d'évaluation et de *peer reviews* (évaluation par les pairs) sont fragiles. *The International Institute of Islamic Thought* a formé des penseurs et des entrepreneurs islamiques insérés au cœur de nos universités.

Les Frères s'intéressent de près au marché halal, car ils ont compris la double puissance, financière et normative, du marché. Comme l'a lancé à la tribune du Bourget le responsable de l'Union française des consommateurs musulmans, « là où il y a de l'argent il n'y a plus de laïcité », soulignant ainsi notre difficulté parfois à défendre nos valeurs quand le portefeuille est touché. Mais ils ont compris aussi qu'ils pourraient se mettre sous la protection de l'État, obtenir des passe-droits s'ils deviennent des entrepreneurs puissants ou soudoyer des élus s'ils font des consommateurs musulmans un groupe de pression.

*What is the problem ?* J'entends souvent des entrepreneurs poser cette question.

Le problème est que la norme halal est globale, qu'elle n'est régulée ni par des États ni par une instance internationale, parce que ceux qui la contrôlent se prononcent au nom de Dieu et ne reconnaissent aucune instance internationale, sauf peut-être l'Organisation de la coopération islamique (OCI).

Le marché s'étend sur tous les secteurs en divisant l'humanité en deux : consommateurs musulmans et consommateurs et non-musulmans. Au niveau micro, le mécanisme est délétère. Mes dernières enquêtes de 2017 montrent que sur 1 083 musulmans résidant en France interviewés en face à face, la totalité mange exclusivement de la viande halal et les trois quarts pensent que les bonbons doivent être halal. Leurs enfants n'échangent pas leur nourriture à l'école et bien souvent ne vont pas à la cantine.

Le message des prédicateurs est qu'ils ne doivent pas toucher à la nourriture des infidèles, car elle est impure. Les enquêtés sont la moitié à penser que toute la nourriture devrait ou pourrait être halal, un quart que les hôtels et les séjours touristiques devraient ou pourraient être halal – des chiffres impensables quand j'ai commencé à enquêter sur le sujet il y a près de 25 ans.

L'extension du halal sépare les corps, les lieux de vie, les espaces de commensalité, menace les mariages mixtes déjà très réduits. Le halal est incompatible avec les valeurs de nos sociétés démocratiques et intolérable pour le modèle républicain d'assimilation.

Le marché s'est attaqué aux loisirs, aux médias et aux technologies digitales, grâce auxquelles les consommateurs musulmans peuvent vivre dans l'espace normatif du halal partout sur la planète.

Dès l'enfance, un filtre halal peut être apposé sur votre smartphone : l'application SalamWeb, en plus de la boussole et des horaires de prière, propose un fil d'actualité personnalisé agrégé à partir de sources licites, un SalamChat permettant de se connecter avec des personnes licites, un SalamProtect qui filtre le contenu et alerte les utilisateurs sur les contenus inappropriés et un SalamTag permettant de signaler les contenus appropriés. Le navigateur intègre également la pratique de la charité volontaire à travers SalamSadaqah pour financer le système et des liens vers le commerce halal. Bref, ce que j'ai appelé dès 2016, un écosystème halal.

« *What's the problem ?* » pourrait répondre les libéraux : les musulmans ne sont-ils pas libres de leur choix ! La pression sur ces populations est considérable. La rhétorique du choix (« mon hijab, c'est mon choix ») a été mise au point par les Frères après l'affaire des foulards de Creil. Les médias ont joué un rôle essentiel en relayant cet argument. Nos enquêtes réalisées à Marseille montrent que, pour une femme musulmane croyante, les

tentatives d'endoctrinement à l'islam fondamentaliste sont quotidiennes *via* la pression du quartier et les réseaux sociaux, en particulier Whatsapp et Instagram.

Il faut faire réfléchir nos entreprises au rôle qu'elles jouent lorsqu'elles s'engagent dans le halal, et aux risques qu'elles prennent. La norme halal n'est pas une norme éthique comme les autres même si elle en a emprunté en partie le modèle économique. Le marché de la certification est lié au marché religieux, à ses soubresauts et à ses stratégies, à son instabilité. Nos entreprises y vont la fleur au fusil. Elles s'ouvrent des marchés musulmans. C'est l'euphorie. Mais le succès peut se transformer en cauchemar.

Ce fut le cas de l'entreprise Doux, un des pionniers du poulet halal et fleuron européen de la volaille. L'entreprise a dû faire face à des campagnes orchestrées par des activistes sur les réseaux sociaux. Accusée de faire du « faux halal », accusation qui peut tomber sur toutes les entreprises n'importe quand puisqu'il n'y a pas de définition réglementaire du halal, l'entreprise Doux, déjà fragilisée par la compétition internationale, a été complètement déstabilisée. Elle a reçu la visite de la Ligue islamique mondiale, qui l'a sommée de changer de certificateur, ce qui lui imposait des contraintes trop lourdes. Ne sachant que faire, elle a d'abord payé une fortune à un entrepreneur islamique véreux qui n'avait pas l'intention de la sauver, puis elle a été contrainte d'accepter l'offre de rachat d'une partie de son capital par une entreprise saoudienne, et enfin elle a fait faillite. L'entrepreneur saoudien, sous le nom de France Poultry, a racheté la maison mère. On peut imaginer que des scénarios de déstabilisation, des complicités entre groupes islamistes et États se multiplient pour faire baisser par exemple les prix d'acquisition des entreprises en difficulté, ce qui pourrait mettre au chômage toute une région.

Pour essayer de mettre de l'ordre, les Européens ont bien tenté de définir un standard halal européen, et cela en dépit de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui impose aux États la neutralité religieuse. Le très officiel Comité européen de normalisation (CEN) a travaillé pendant plus de cinq ans pour tenter de mettre au point une norme halal européenne. La presse n'en a pas dit un mot, et le public n'a pas su qu'on avait laissé à des comités normatifs comme l'Association française de normalisation (Afnor), plus habituée à normaliser les dimensions de nos portes fenêtres, le soin de coopter des acteurs islamistes pour édicter très officiellement la norme. J'ai participé à ce comité pour étudier de près ce processus pendant trois ans.

Devant le refus des comités nationaux, pour des motifs purement réglementaires, d'incorporer dans la norme la référence au Coran et la Sunna, les islamistes se sont réunis à Istanbul en 2015 pour constituer une opposition internationale et établir une norme de type ummique, c'est-à-dire pour et par les musulmans. Tel est le funeste résultat de cette initiative anti-démocratique du CEN : il a favorisé une entente internationale contre lui au profit des islamistes.

Aucune leçon n'a été tirée de cet épisode. Au contraire, une autre tentative de réglementer la norme religieuse a vu le jour, cette fois mondiale, sous la houlette des Émirats arabes unis, un cran au-dessus, au niveau de l'ISO. L'objectif était de fixer une norme qui réglementerait tous les secteurs du halal : nourriture, cosmétique, tourisme, logistique, médias. L'initiative a elle aussi échoué pour des raisons purement techniques, mais il est très probable qu'elle finisse par passer et que les pays du monde reconnaissent la loi islamique.

Les Frères ont réussi en quarante ans à se positionner dans tous les secteurs : social, éducatif, sportif et aujourd'hui économique. Le problème est bien cet entrisme coordonné dans tous les secteurs, cet empilement.

Le pire est qu'ils l'ont annoncé. Chaque fois, les islamistes ont dévoilé leur plan, mais personne ne les a pris au sérieux. Nos universités ont ignoré ou supprimé les financements des chercheurs critiques ; nos dirigeants politiques ont été pour la plupart arrogants et méprisants, quand ils n'étaient pas complaisants ; et nos entreprises ont été aveuglément euphoriques.

Les Frères ou « le mouvement islamique » ont d'abord mis en priorité la prise du système d'enseignement islamique, puis l'université à partir des années 1990. Désormais aucun département d'études arabes et islamiques n'échappe à leur influence. Je peux en témoigner, car mes travaux ont été ignorés en France par mes collègues. Si j'ai pu malgré tout travailler sur ce sujet, c'est peut-être parce que j'ai passé dix ans à l'étranger, financée par des fonds européens, et que j'ai travaillé sur un domaine que les islamistes n'avaient pas encore placé en tête de leurs priorités.

L'autre priorité était la participation des femmes au mouvement islamique, certes non sans résistance des hommes. Jusqu'alors, elles devaient répondre à deux injonctions contradictoires : participer à la *da'wa* en s'engageant dans des activités sociales d'un côté, et rester à la maison pour s'occuper du foyer et produire des musulmans de l'autre.

Les réseaux sociaux ont changé la donne. Ils permettent désormais d'allier les deux. Le nombre d'entrepreneuses islamiques augmente. Les « mamans entrepreneuses » – chaque fois qu'on veut innocenter les femmes, on les appelle « mamans » – sont de plus en plus nombreuses. Les associations et blogs fleurissent sur la toile. Ces femmes développent leurs activités halal à domicile – soins à domicile, école à la maison – ou proposent des services sur internet comme la gestion d'agences de voyages, des conseils en bien-être, du développement personnel islamique, de la médecine prophétique – des tâches plutôt féminines. Toute une économie digitale porteuse de normes islamiques se constitue qui met en réseau l'Umma, et les femmes y jouent un rôle essentiel.

L'entreprise islamique devient une réalité, avec sa politique *corporate* halal, ses horaires propres, son rythme, ses réseaux solidaires ou marchands reliant le monde musulman.

En Malaisie, cette politique d'islamisation des entreprises a été menée pendant 30 ans. Ce pays à peine majoritairement musulman est devenu petit état islamique « qui a réussi », comme le décrit l'anthropologue américaine Patricia Sloane-White dans un ouvrage effrayant intitulé *Corporate Islam*.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'espère vous avoir démontré qu'il est urgent de s'intéresser à ce marché halal, porteur d'un djihad économique dont nous verrons bientôt les effets délétères.

Il est urgent de s'intéresser également à ces formes de financements indirects du culte au lieu de se concentrer uniquement sur les financements directs des mosquées. Les pays qui veulent influencer le culte musulman en France ont compris qu'il fallait utiliser des voies plus efficaces et indirectes. Le tarissement des flux étrangers vers les mosquées sera à mon avis désormais complètement inefficace.

Il est enfin important de poursuivre les recherches, que nous avons du mal à financer, sur l'endoctrinement des femmes à l'islam politique.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Je vous remercie pour votre exposé. J'ignorais un certain nombre de points que vous avez développés.

Dans certaines écoles, les enseignants n'organisent plus de kermesses ouvertes aux parents pour que les enfants puissent manger des bonbons Haribo. Cela peut paraître anodin, mais n'est pas sans conséquence dans nos vies quotidiennes.

Vous dites que vous n'avez pas pu mener à bien vos recherches sur l'endoctrinement des femmes, qui est pourtant un sujet majeur. Dans un certain nombre de quartiers, les femmes sont soumises et assignées à résidence. Pensez-vous qu'il y ait un lien avec les phénomènes économiques que vous avez décrits ? Comment ces femmes peuvent-elles s'en sortir ?

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** – L'abattage halal est la plupart du temps une fumisterie, car ni le rythme ni les conditions d'abattage ne permettent de répondre aux textes religieux. Comment se fait-il que les musulmans qui souhaitent consommer du halal se laissent bernés ainsi ?

Concernant les repas halal servis dans les cantines, ne sommes-nous pas entrés dans une forme de surenchère dans laquelle les élèves musulmans se sont fait embarquer également ? Faut-il revenir en arrière ?

**Mme Florence Bergeaud-Blackler.** – La commensalité à l'école est une question de première importance : il est essentiel que les enfants puissent partager des repas dans les mêmes lieux, même si les repas diffèrent. Nous avons remarqué une évolution négative depuis les années 1990 avec la multiplication des centres de formation islamiques tenus par les Frères musulmans, qui ont ensuite été concurrencés sur ce terrain par les salafistes. Cette surenchère a touché également la norme halal. Aujourd'hui, les enfants sont beaucoup plus stricts et rigoristes que leurs parents. J'ai écrit un article sur ce sujet que je verserai au dossier.

De ce point de vue, il est urgent de revenir en arrière. De toute façon, on ne peut pas continuer comme cela. Il faut que les responsables religieux soient beaucoup plus clairs sur cette question. Malheureusement, les dernières enquêtes que j'ai réalisées auprès d'individus qui se disent proches du réformisme musulman montrent qu'on ne va pas dans ce sens. Ils sont dans le déni et prétendent que le marché halal est une baudruche qui va se dégonfler d'elle-même. Ils me disent souvent qu'il n'y a aucun fondement coranique ou islamique au halal, mais ne souhaitent pas le dire publiquement parce qu'ils pensent que cela ferait le jeu de ses défenseurs ou que les gens ne sont pas prêts à l'entendre.

On me rapporte souvent que le personnel des cantines fait de l'excès de zèle, en ne servant pas de porc aux enfants musulmans qui ne le demandent pas et qui en mangeraient.

Les enquêtes menées sur les femmes montrent que celles qui ne sont pas « salafisées », c'est-à-dire qui ne sont pas entrées dans l'espace normatif que j'évoquai, résistent très peu à cette influence. Il n'y a pas d'étude sur le sujet, car la plupart des études sur l'islam politique ou le salafisme sont menées par des hommes qui ne s'intéressent pas à cette question ou n'ont pas accès à l'univers féminin. J'ai commencé une enquête qui sera partiellement publiée bientôt. Il faut poursuivre ces travaux dans les quartiers.

L'abattage halal est une affaire compliquée. Ce rituel industriel a été inventé à la fin des années 1970. C'est un protocole industriel qui n'a rien à voir avec la manière d'abattre traditionnelle et qui a été vendu comme bon ou licite pour les musulmans.

Les musulmans en général n'ont aucune idée de ce qui se passe dans un abattoir et ne cherchent pas plus que les autres à le savoir. Je ne sais pas s'ils se laissent bernier, mais les chiffres montrent qu'en dépit des discours, ils achètent de plus en plus de cette viande, peut-être parce qu'ils se soucient moins de sa licéité que de la pression communautaire.

**Mme Nathalie Goulet.** – Nous avons eu beaucoup de mal à obtenir les chiffres des trois mosquées qui, en France, récupèrent la redevance halal, et nous n'avons aucun doute sur le fait que les cartes de sacrificateurs sont une vaste plaisanterie.

Pensez-vous qu'une solution serait d'interdire l'abattage rituel ? Dans le cas contraire, pourrait-on mettre en place une redevance halal de façon à assainir ce marché de 6 milliards d'euros ? On ne peut pas interdire le halal parce que, au nom de l'égalité devant la loi, il faudrait dans ce cas interdire le casher, qui représente 45 % des revenus du consistoire. Faut-il unifier la délivrance des cartes de certification ou revoir complètement le dispositif ?

**Mme Florence Bergeaud-Blackler.** – Les trois mosquées que vous avez citées ne récupèrent pas la redevance, mais vendent des cartes de sacrificateur, qu'il ne faut pas confondre avec la certification. Ce revenu ne représente rien. En revanche, elles ont profité de l'agrément dont elles disposent à habilitier les sacrificateurs pour fabriquer leur petite agence de certification. D'autres certificateurs privés exercent également, comme À votre service (AVS).

Ces trois mosquées ont toutefois bénéficié d'un autre avantage, car les services d'exportation de notre ministère de l'économie les mettent en contact avec les clients, ce qui constitue, à mon avis, un vrai problème. C'est de cette façon qu'elles gagnent beaucoup d'argent, et c'est à ce titre que l'agrément pour l'habilitation des sacrificateurs est contesté.

Le marché halal de la viande produit de l'argent mais, à mon avis, ce n'est pas le principal problème que pose le financement du culte. Il n'y a pas suffisamment de possibilités de retirer des sommes importantes sur ce marché.

Le principal problème, c'est la diffusion de l'idée que tous doivent manger hallal. La cacherout date du Moyen-Âge... Le hallal s'en est inspiré mais, n'étant pas contrôlé par des institutions religieuses, il fait l'objet d'une surenchère normative. Je ne comprends pas le monopole de la certification des sacrificateurs. Il faudrait non pas interdire l'abattage rituel, mais obliger à le faire précéder d'un étourdissement, pour respecter les règles de bien-être animal, auxquelles les religions pourraient parfaitement se conformer. On nous dit que l'abattage rituel est moins douloureux que l'autre. C'est faux, comme le démontrent les études vétérinaires. Il faut donc interdire les abattages sans étourdissement, et supprimer cet agrément donné aux mosquées : l'État ne doit pas s'occuper de cela. Il doit former les entrepreneurs, en revanche, sur les risques qu'ils prennent. La norme hallal n'est pas une norme éthique comme les autres !

**M. Rachel Mazuir.** – Est-ce une norme sanitaire ?

**Mme Florence Bergeaud-Blackler.** – Elle s'y superpose.

**M. Rachid Temal.** – Vous dites que le hallal est un outil du jihad économique, qui participe d'un écosystème idéologique. Je ne vois pas le lien avec un financement quelconque de la radicalisation.

**Mme Florence Bergeaud-Blackler.** – Je me place du point de vue de ces acteurs. Pour eux, l'économie est un sous-domaine du politique, qui peut dire ce qui est licite ou illicite, dans un projet théocratique, pas démocratique.

**M. Rachid Temal.** – Je parlais du financement du terrorisme.

**Mme Florence Bergeaud-Blackler.** – Tracfin me dit que c'est difficile à établir. Cela sort de mes compétences.

**M. Rachel Mazuir.** – Le hallal impose que la bête se vide de son sang. J'ai assisté à un abattage rituel : il faut avoir le cœur bien accroché ! Les professionnels disent que, si la bête n'est pas étourdie, le sang se vide moins bien. Il y a donc, outre le bien-être animal, un motif sanitaire d'interdire l'abattage rituel.

**Mme Florence Bergeaud-Blackler.** – L'Université de Bristol a montré qu'il n'y avait pas de différence, dans l'exsanguination, entre abattage rituel et non rituel. Tous les animaux, dans les abattoirs, sont exsanguinés.

**M. Rachel Mazuir.** – Donc, tout est hallal ?

**Mme Florence Bergeaud-Blackler.** – Non. L'abattage industriel hallal est une islamisation de l'abattage industriel, apparue dans les abattoirs néo-zélandais et australiens dans les années 1980.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Vous pensez que ce n'est pas à l'État de certifier ni d'organiser le financement. Outre les défauts de l'économie de marché, les habitudes alimentaires évoluent, et chaque religion peut créer des mythes pour faire participer au financement des personnes dépendantes. Y a-t-il, là, une spécificité ?

**Mme Florence Bergeaud-Blackler.** – Les groupes hégémoniques sont islamistes. En diffusant cette norme, ils séparent les musulmans des non-musulmans et instaurent un modèle qui entre en conflit direct avec notre modèle démocratique et assimilationniste.

**M. Jean-Yves Leconte.** – N'est-il pas suffisant que cela entre dans le débat public ?

**Mme Florence Bergeaud-Blackler.** – Prenez l'élan de solidarité pour Décathlon, qui a su retirer...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Si des gens pensent que c'est la norme, alors que c'est une création économique...

**Mme Nathalie Delattre, présidente.** – On appartient à la communauté par le hallal, vrai ou faux.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il en va de même sur tous les sujets !

**Mme Florence Bergeaud-Blackler.** – Vous ne m’avez pas comprise. Vous devriez lire mon livre.

**Mme Nathalie Delattre, présidente.** – Merci.

### **Échange de vues avec MM. Éric Diard et Éric Poulliat, députés**

**Mme Nathalie Delattre, présidente.** – Nous recevons à présent MM. Éric Diard et Éric Poulliat, députés, pour un échange de vues, qui n’est pas placé sous le régime de la commission d’enquête. Nos deux collègues, élus respectivement des Bouches-du-Rhône et de la Gironde, ont publié récemment un rapport d’information sur « les services publics face à la radicalisation », pour lequel ils ont mené de nombreuses auditions et se sont rendus sur le terrain.

**M. Éric Diard, député des Bouches-du-Rhône.** – Je rends hommage à la présidente de notre commission des lois : alors que j’appartiens à l’opposition, ma demande de constitution d’une mission d’information sur ce sujet, déposée en février 2018, après que j’aie entendu dire, dans la police et la pénitencier, qu’il y avait des trous dans la raquette en matière de lutte contre la radicalisation, a été approuvée dès le mois d’octobre – malgré le durcissement des positions occasionné par l’affaire Benalla. Avec M. Poulliat, nous avons travaillé d’octobre 2018 à juin 2019, menant une cinquantaine d’auditions, nous rendant à la préfecture de Bobigny où nous avons conduit une soixantaine d’heures d’entretiens, nous intéressant aux différents services publics, régaliens ou non : armée, gendarmerie, police, éducation nationale, universités, transports – ADP, RATP, SNCF –, administration pénitentiaire... Nos établissements carcéraux, en effet, ont été des foyers de radicalisation, notamment dans les années 1995 à 2000, lorsque près de 450 anciens membres du GIA avaient été placés dans les prisons parisiennes pour pouvoir être entendus à tout moment par le juge Bruguière, ce qui avait constitué un véritable bouillon de culture pour le prosélytisme. Nous nous sommes aussi penchés sur les services publics de la culture, et sur le sport, qui est désormais le premier vecteur de radicalisation et de communautarisme dans notre pays, avant Internet ou les mosquées.

**M. Éric Poulliat, député de la Gironde.** – Nous avons préparé ce rapport dans le contexte particulier de l’après-Charlie, où le mot de radicalisation revenait en boucle. De quoi s’agissait-il ? Nous l’avons distingué du communautarisme, ou du fait religieux – sans nous borner, non plus, à la radicalisation islamiste. La radicalisation, c’est quand on légitime le recours à la violence : on est à mi-chemin entre le militant inoffensif et le terroriste. Ainsi, de ceux qui approuvaient les attentats islamistes en France – ce qui est pénalement répréhensible. Certaines radicalisations sont soudaines. D’autres sont le fruit d’un cheminement, d’une lente dérive, où souvent la violence prônée répond à celle subie par sa communauté ou son pays de naissance. Il n’y a ni profil type ni parcours type. C’est une démarche individualisée. D’où l’importance de la prévention, à partir de la détection de nombreux signaux faibles – et de la sanction, si la radicalisation est avérée.

**M. Éric Diard.** – Nous avons distingué entre atteinte à la laïcité, prosélytisme, communautarisme et radicalisation. Si les trois premières attitudes sont prohibées dans un service public, elles ne constituent pas de la radicalisation. Mais il peut y avoir – ou non – un passage de l’une à l’autre, jusqu’à la radicalisation. Une personne rigoriste dans sa pratique peut ne pas être radicalisée. Une autre, telle M. Merah, présentera le profil inverse.



**M. Éric Poulliat.** – Nous avons distingué les services que nous estimons étanches à la radicalisation – même si on n’est jamais à l’abri d’un passage à l’acte –, ceux qui sont en voie d’amélioration, et ceux dans lesquels il y a de vraies zones d’ombres.

**M. Éric Diard.** – Le secteur qui nous a paru le plus étanche est celui de l’armée et de la gendarmerie, malgré quelques cas isolés. Les attentats de 2015 ne l’ont pas laissé indifférent, et ces services ont adapté leur riposte. De fait, ils procèdent beaucoup par écrit, et l’on y vit souvent en caserne, ce qui rend difficile la dissimulation. De plus, l’abondance du recours à la contractualisation rend plus facile de se séparer d’éléments suspects. Il y a en effet un angle mort juridique à cet égard, et il est difficile de se séparer d’un collaborateur au motif qu’il s’est radicalisé, puisque ce n’est pas un délit – et le Conseil constitutionnel veille à la liberté de conscience et religieuse. Souvent, les employeurs utilisent des motifs connexes, d’ordre disciplinaire.

La police, aussi, nous a semblée étanche, si l’on fait abstraction du cas de l’attentat à la Préfecture de police de Paris, qui a révélé une faille énorme dans le renseignement, que notre commission d’enquête mettra en lumière : l’intéressé avait fait l’apologie des attentats de 2015 et refusait d’embrasser les femmes ! Toutefois, la dissimulation est toujours possible : pas de risque zéro, donc, d’autant que la radicalisation peut intervenir après le recrutement. La loi du 30 octobre 2017 permet le rétrocriblage : on vérifie si les fichiers souverains comportent le nom de tel ou tel agent. Malheureusement, le décret n’a été publié que le 24 octobre 2019. Chaque agent peut évoluer au cours de sa vie et de sa carrière.

**M. Éric Poulliat.** – C’est le Service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS) qui procède au criblage à l’entrée dans la fonction publique, comme prévu par la loi Savary – étendue par la loi du 30 octobre 2017 à l’administration pénitentiaire. Mais il est intéressant de pouvoir rétrocribler, c’est-à-dire procéder à ces enquêtes en cours d’emploi, car un agent peut toujours se radicaliser en cours de carrière. Depuis la parution, tardive, du décret, la Préfecture de police de Paris a commencé à effectuer des rétrocriblages, et ceux-ci vont se généraliser, à condition que les moyens nécessaires soient prévus, et que les questions déontologiques soient clarifiées – même si l’efficacité du SNEAS est reconnue. D’ailleurs, le SNEAS ne fait que vérifier si une personne figure, ou non, dans un des fichiers de sécurité.

Dans les forces de sécurité intérieures, qui rassemblent environ 300 000 agents, on comptait l’an dernier une trentaine de personnes suivies – ce qui ne signifie pas radicalisées. Il y en avait moins de cinq chez les sapeurs-pompiers. À la Préfecture de police de Paris, on nous a signalé une quinzaine de cas. Il y en aurait près d’une cinquantaine aujourd’hui.

Dans la deuxième catégorie, nous plaçons l’éducation nationale où, outre des atteintes à la laïcité, on observait des cas d’apologie du terrorisme. Il y a désormais un référent radicalisation par académie, bien identifié et au bon niveau hiérarchique, contrairement à ce qu’on observe dans la Santé. On observe aussi une prise de conscience dans les collectivités territoriales, même si elles ont parfois tendance à mélanger neutralité du service public, laïcité et lutte contre la radicalisation. La circulaire de novembre 2018 a été bien reçue, et les maires s’associent volontiers au travail de détection et de renseignement, dans le respect des spécificités locales, bien sûr. Nous avons aussi analysé les ambassades et la protection judiciaire de la jeunesse, où il n’y a rien à signaler. Des criblages systématiques sont faits dans les ambassades. Reste la question du personnel local.

**M. Éric Diard.** – Nous ne disons pas que tout va bien à l'éducation nationale, mais que les mentalités ont évolué, et que les enseignants font désormais remonter le renseignement alors qu'avant 2015, ils ne voulaient pas être des délateurs. Le ministre Blanquer a bien pris la mesure du problème, et nous lui décernons un *satisfecit*. Il est parfaitement conscient de la difficulté à suivre les écoles hors contrat et le soutien à domicile. À Bobigny, sur 125 000 élèves, 5 000 sont dans des écoles confessionnelles. Avant 2015, il n'y en avait aucun.

Dans la troisième catégorie, nous plaçons le secteur du transport. ADP souffre d'un communautarisme galopant, avec des prières dans les sous-sols de Roissy, *etc.* Sur les trois aéroports qu'il gère, 80 000 personnes ont accès au tarmac, dont 80, à Roissy, et 25, à Orly, sont suivies pour radicalisation. À la RATP, c'est encore pire. C'est Christian Blanc qui, à la fin des années 2 000, a tenté une « politique des grands frères » pour que ses bus puissent pénétrer dans certains quartiers périphériques de Paris, où on ne les laissait pas entrer. Il n'y a pas de statistiques ethniques ou religieuses, mais environ 80 % des conducteurs recrutés sont musulmans. Le DRH nous a même dit qu'il arrivait qu'on ne recrute pas une personne compétente simplement parce qu'elle n'est pas musulmane !

**M. Éric Poulliat.** – Il s'agit plus d'un fait communautaire que de radicalisation, même si nous avons senti à la RATP un terreau favorable. Il est vrai qu'il y avait aussi une tradition de recrutement antillais... Même les syndicats sont impliqués dans la revendication communautaire ! Un communautariste demande toujours deux choses, des libertés et des droits – pour lui évidemment, pas pour les autres. Le management en est considérablement compliqué. Il faut faire face, par exemple, au refus que des sandwiches au jambon soient proposés dans les distributeurs automatiques, sous prétexte qu'ils contamineraient les autres produits. Et 80 % des chauffeurs demandent des congés pour le ramadan : la laïcité s'invite dans le dialogue social.

Il arrive que la laïcité soit invitée dans le dialogue social à mauvais escient. La question communautaire est très présente à la RATP, compliquée à traiter. Nous avons suggéré dans notre rapport de s'intéresser à la question des salariés protégés, car le militantisme syndical peut permettre de faire du prosélytisme en toute impunité.

**M. Éric Diard.** – La RATP a été concernée indirectement par la radicalisation. Je rappelle que Samy Amimour, l'un des auteurs de l'attentat du Bataclan, y a été conducteur, même s'il ne l'était plus au moment des faits. La loi Savary leur a permis de faire la chasse aux radicalisés, mais le communautarisme demeure prégnant. L'entreprise a un directeur de la laïcité, elle travaille sur l'éthique, a une charte de la laïcité, mais elle a tendance à fermer les yeux sur le communautarisme, qui y est galopant.

Les conducteurs et les contrôleurs de la RATP font l'objet d'un criblage, mais pas le personnel de maintenance ni celui de ses filiales. Il faudrait étendre le criblage à ces personnels.

Dans un ou deux pavillons, il n'est pas toléré que les femmes conduisent. Il est arrivé que des personnes portent des gants en prétextant une allergie afin de ne pas avoir à toucher l'argent ou les mains des femmes. Il faudrait s'attaquer à ces cas concrets, qui sont contraires aux valeurs de la République.

**M. Éric Poulliat.** – À l'hôpital, nous avons surtout cherché à savoir comment on prévenait la radicalisation chez le personnel et les actes contre l'hôpital lui-même, qui

constitue une cible potentielle. Très clairement, les dispositifs mis en place ne sont pas du tout à la hauteur. C'est l'agence régionale de santé qui est chargée de la détection de la radicalisation ; or elle n'a aucune visibilité sur ce qui se passe à l'hôpital.

En outre, les hôpitaux, en raison de leur cœur de métier, cultivent le secret – le secret médical y est culturel. Les personnels sont peu enclins à faire remonter des renseignements sur les gens. Par ailleurs, les personnels sont habitués à travailler horizontalement. Ils règlent les problèmes en interne, au sein de leur établissement ou de leur équipe. En cas d'atteinte à la laïcité, ils s'arrangent parce que ce qui compte pour eux, c'est avant tout de soigner des gens et de sauver des vies.

La détection de la radicalisation est culturellement difficile à appréhender pour ces personnels et quasiment inexistante par manque de moyens.

**M. Éric Diard.** – J'en viens à la détention, qui est le mal originel. On estime que, en France, entre 400 et 500 personnes sont détenues pour terrorisme et qu'entre 1 000 et 1 500 détenus de droit commun se sont radicalisés en prison. Or ces personnes vivent avec les autres détenus et font du prosélytisme à tout crin. Les attentats ont plus souvent été le fait de détenus radicalisés en prison que de personnes revenues des théâtres d'opérations : Merah, Coulibaly, Chekatt, Nemmouche étaient des détenus de droit commun à leur entrée en prison ; à leur sortie, ils étaient radicalisés.

L'administration pénitentiaire procède actuellement à une évaluation de la radicalisation. Elle a commencé par évaluer les détenus terroristes alors qu'il nous semblait plus opportun de commencer par les détenus radicalisés en prison afin de déterminer ceux d'entre eux qu'il convient d'isoler. Certes, le renseignement pénitentiaire monte en puissance, c'est une bonne chose, mais le retard pris est terrible.

Depuis mars 2019, les surveillants pénitentiaires sont enfin criblés. L'année dernière, le SNEAS a criblé 15 000 gendarmes et 10 000 policiers et a émis une dizaine d'avis d'incompatibilité dans les deux cas. Sur les 6 500 personnes ayant réussi le concours de surveillant qu'il a criblés, il a émis 105 avis d'incompatibilité ! Il est même arrivé qu'un surveillant en activité soit porteur d'un bracelet électronique ! Aujourd'hui, entre dix et vingt surveillants en activité sont fichés au Fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT).

Une prise de conscience se fait dans la pénitentiaire, mais on part de très loin. Mickaël Chiolo était considéré comme un prisonnier modèle à Condé-sur-Sarthe. Or il avait fait l'apologie de l'attentat du Bataclan à la prison de Besançon et avait menacé d'égorger des surveillants à celle de Mulhouse, où il avait précédemment été détenu, mais ces renseignements n'étaient pas parvenus à la prison de Condé-sur-Sarthe.

**M. Éric Poulliat.** – L'université est culturellement hostile à toute logique sécuritaire, ce qui pose problème, même si on compte désormais, et depuis peu, un référent radicalisation par université. Pour faire de la prévention, il faut faire de la sécurité, et pour cela accepter de faire du criblage, de détecter et de répertorier des signaux faibles, de se former collectivement. Du coup, les universités sont des espaces de grande liberté, où il peut se passer beaucoup de choses.

**M. Éric Diard.** – Une mission de sécurisation des universités est en train de se mettre en place, mais une évolution des mentalités est nécessaire.

Le secteur sportif est l'un des principaux vecteurs de radicalisation. Il faut toutefois distinguer le communautarisme et la radicalisation. Le communautarisme se développe dans le football, le basket féminin, les clubs de musculation. Certaines associations inscrivent dans leur règlement la prière et l'interdiction de manger du porc. On constate une augmentation de la radicalisation dans les sports de combat comme la boxe, la boxe thaïe et la lutte, particulièrement infiltrée par les Tchétchènes. En 2015, Saïd Itaev, champion français de lutte d'origine tchétchène, a failli ne pas pouvoir disputer la finale du championnat de France, car il était assigné à résidence et soupçonné d'avoir entraîné des djihadistes en Syrie.

À cet égard, je dois dire que je trouve que le ministre des sports est un peu à côté de la plaque sur ces sujets, contrairement à M. Blanquer qui a, lui, pris la mesure de la situation.

**M. Éric Poulliat.** – La lutte contre le communautarisme dans le sport est mise sur le même plan que la lutte contre l'homophobie ou les violences sexuelles. Il faut bien sûr lutter avec force contre ces violences, mais tout ne doit pas forcément être mis sur le même plan.

Nous avons évoqué plusieurs de nos recommandations – la formation des agents, les outils de détection, le repérage des signaux faibles, le criblage des fonctions support et des personnels des filiales –, mais il faut ensuite réfléchir à la manière de se séparer des agents radicalisés. Nous avons évoqué la question du personnel protégé et syndiqué, mais se pose également celle des contentieux administratifs. Ne faudrait-il pas un contradictoire asymétrique ? On entendrait les deux parties de manière distincte pour divulguer du renseignement. Nous le disons par provocation, sachant bien que le contradictoire est la base de notre droit, mais il s'agit pour nous de montrer que le droit actuel a des limites.

Il faut aussi s'interroger sur les élus et les collectivités territoriales : comment sont distribuées les subventions par exemple ? N'est-il pas possible d'exiger plus de laïcité et de moins favoriser le communautarisme ?

**M. Éric Diard.** – Nous avons demandé que les préfets puissent de nouveau retirer leur agrément à des associations radicalisées. Ils n'ont plus ce pouvoir depuis 2015, l'affiliation à une fédération valant agrément.

**Mme Nathalie Delattre, présidente.** – Merci de votre travail très complet, qui permet de faire le point sur tous les services publics et de dresser un état des lieux, pas toujours enthousiasmant.

Vos préconisations ont-elles été reprises par Christophe Castaner lors de sa réunion avec les préfets ? Avez-vous un retour ?

Quel est votre avis sur les problématiques liées aux lois de 1905 et de 1901 ?

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Vous dites vous être attaqués à toutes les formes de radicalisation, mais vous n'avez évoqué que la radicalisation islamiste, qui est le problème de fond de notre société aujourd'hui, car c'est notre unité qui est en jeu.

Vous dites que le communautarisme, les atteintes à la laïcité ne mènent pas toutes directement au terrorisme, mais tous ceux qui ont commis des attentats ont au préalable remis tout le pacte républicain en cause.

L'université est un sujet qui m'intéresse tout particulièrement. Si elle en est là aujourd'hui, c'est parce que les Frères musulmans infiltrent les universités. Il n'y a jamais eu autant d'atteintes à la liberté dans nos universités que depuis la rentrée 2019. On ne peut plus parler !

À l'hôpital, il faut avoir le courage de rappeler les règles : aux urgences, on ne peut pas choisir son médecin.

La situation à la RATP est un problème. Vous avez raison, les syndicats sont noyautés par le communautarisme, tout comme les sociétés privées de transport. Il faut savoir qu'aux prud'hommes, les sociétés perdent quand elles essaient de démontrer certaines choses, que des conducteurs de la RATP s'arrêtent le vendredi devant des mosquées pour aller y prier en demandant aux gens d'attendre ! Or on n'a pas l'impression que la RATP soit consciente que c'est l'équilibre de la société qui est en jeu. Ne peut-elle pas interdire toute pratique religieuse dans son règlement, comme le font certaines entreprises privées ?

**M. Éric Diard.** – Christophe Castaner a réuni les préfets. Pour notre part, nous avons prévu de revoir les ministres six mois après les avoir tous rencontrés en juillet, à part la ministre des sports, que nous avons vue en décembre, et encore parce que le Premier ministre a particulièrement insisté pour qu'elle nous reçoive. Nous allons leur demander quelles préconisations ont retenu leur attention.

**M. Éric Poulliat.** – Les mesures annoncées par le Gouvernement aujourd'hui constituent plutôt un plan de lutte contre le communautarisme, qui n'est pas de la radicalisation selon nous, même si les deux phénomènes peuvent être liés.

Le communautarisme étant financé, la question de la loi de 1905 pourrait se poser. À titre personnel, je pense qu'il ne faut pas toucher à cette loi. La loi de 1901 pourrait être modifiée, mais tout dépend de quelle manière. Le financement est un sujet, mais pas l'organisation du culte. Tout le monde s'y est cassé les dents, ce culte n'ayant pas vocation à être organisé.

Cela étant, la lutte contre le communautarisme doit tous nous mobiliser, car il s'agit de rétablir l'idéal républicain.

**M. Éric Diard.** – Je reviens à la RATP et aux problèmes que posent les syndicats – mais pas tous. J'ai des exemples du même type que les vôtres. À l'issue d'un débat à la radio sur le communautarisme avec un leader de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), j'ai poursuivi la discussion avec lui dans un taxi. Le chauffeur, qui était un vieil Algérien, nous a demandé s'il était normal qu'on oblige son fils, entré à la RATP six mois plus tôt, à se rendre à la mosquée !

La RATP a la volonté de lutter contre la radicalisation, mais la direction est gênée dans certains secteurs.

**M. Éric Poulliat.** – La RATP a mis en place un plan Travailler ensemble, qui formalise les rapports entre les agents : il prévoit qu'on doit se serrer la main entre collègues, *etc.*

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – J'en viens à l'éducation nationale. Je pense que Jean-Michel Blanquer mesure les problématiques dans l'éducation nationale, mais je ne suis pas sûre que beaucoup dans sa majorité le suivent. S'il avait voté la

proposition de loi tendant à assurer la neutralité religieuse des personnes concourant au service public de l'éducation, il aurait fait un geste fort, mais il ne l'a pas fait. Il nous a même dit dans l'hémicycle que tout devait être géré au cas par cas, territoire par territoire. Or la France est indivisible, les mêmes règles doivent être appliquées partout !

**M. Éric Poulliat.** – Je reviens très rapidement sur les parcours des auteurs d'attentat. Il y a toujours une exception qui confirme la règle : l'auteur de l'attentat de Nice n'a vraisemblablement pas suivi un parcours de radicalisation en amont.

**M. Éric Diard.** – Une maternité à Marseille fait signer aux futurs parents un document dans lequel il est indiqué que la femme accouchera avec le personnel disponible ce jour-là. C'est une manière de biaiser.

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** – Ma question porte sur les entreprises sous-traitantes de l'État, par exemple dans les aéroports. J'ai eu l'occasion de constater que certains personnels effectuant les fouilles portaient par exemple une barbe fournie et non taillée ou qu'ils avaient au front la *tabaâ*, qui est un signe de pratique assidue de la prière. Comment faire la distinction entre une personne radicalisée et une personne très pieuse ? Le principe de précaution ne pourrait-il pas s'appliquer dans ce cas ?

**Mme Nathalie Goulet.** – Il n'est pas facile de faire la différence entre radicalisation et communautarisme. À cet égard, je salue votre sens de la nuance, qui est salvateur.

Ma question porte sur la formation à la détection de la radicalisation. Nous avons beaucoup de difficultés à obtenir des évaluations du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), malgré nos demandes régulières. Avez-vous évalué ses méthodes de détection ?

Avez-vous chiffré les budgets permettant de mettre en œuvre les mesures nécessaires, administration par administration ? Pensez-vous que le CIPDR soit en mesure d'effectuer des formations ? Peut-on améliorer les dispositifs ?

**M. Hugues Saury.** – Vous avez insisté dans votre introduction sur la définition des termes « radicalisation », « prosélytisme », « communautarisme », *etc.* N'y a-t-il pas une ambiguïté forte dans les textes sur les définitions ? N'est-ce pas un frein à l'action ?

**M. Éric Poulliat.** – On a du mal à définir les signaux faibles.

À la préfecture de police, depuis que le préfet a précisé par écrit, après l'attaque, les éléments qu'il fallait signaler, on a enregistré 48 signalements en deux mois, contre une quinzaine au total auparavant. Lorsque l'on indique clairement aux agents ce qu'ils doivent chercher, ils le trouvent. Le cas des agents de sûreté de droit privé dans les aéroports semble couvert par notre proposition : toutes les agences de sécurité dans des lieux sensibles devraient être soumises au criblage. Reste la question des moyens. Nous sommes favorables à l'élargissement des compétences du SNEAS, mais cela concernerait très vite des millions de personnes, le nombre d'enquêtes exploserait et cela a un coût budgétaire.

**M. Éric Diard.** – Une évolution est d'ailleurs déjà en cours puisque le nombre d'enquêtes est passé, en deux ans, de 800 000 à trois millions.

**M. Eric Poulliat.** – La loi de 2017 renforçant la sécurité intérieure a accru ses prérogatives et ses moyens, toutefois il faut aller plus loin. L'automatisation progresse, mais l'intervention humaine reste indispensable. Nous n'avons pas chiffré les moyens supplémentaires nécessaires.

**M. Éric Diard.** – Nous nous étions limités dans nos propositions à la fonction publique. J'ai été sollicité, depuis, par les opérateurs d'importance vitale (OIV) : l'eau, les transports, l'énergie, *etc.* Ils devraient aussi être concernés. Mais j'ai été rassuré de voir que des procédures existaient dans le nucléaire en visitant le commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire (Cossen) à Maisons-Alfort.

**M. Éric Poulliat.** – Les OIV réclament un criblage sur les sites sensibles. En ce qui concerne la formation, on compte 30 000 agents formés par le comité interministériel de la délinquance et de la radicalisation. C'est peu, mais les formations montent en puissance. Surtout la formation sur ces thématiques doit être partagée et ne doit pas être l'apanage d'une seule structure. Il convient de diffuser une culture globale de prévention à tous les niveaux. Cela peut se faire par le biais de sensibilisations dans les administrations par des officiers du renseignement. Dans les collectivités, ce sont souvent de simples agents, qui ne sont pas cadres et qui, souvent, ne sont pas formés, qui sont confrontés à des collègues potentiellement radicalisés. Il faut les accompagner. Les collectivités essaient de mettre en place des dispositifs, avec l'aide de l'État.

**M. Éric Diard.** – La déradicalisation est un leurre. Tous les professionnels le disent. On ne peut déradicaliser une personne contre son gré.

Il n'existe pas non plus de délit de radicalisation. La question est de savoir ce que l'on peut faire. J'ai déposé deux propositions de loi. L'une pour étendre la rétention de sûreté aux détenus radicalisés. La mesure ne serait pas rétroactive, mais elle sera néanmoins utile, car beaucoup d'individus seront jugés et concernés dans les prochaines années. Je souhaite aussi modifier la Constitution pour imposer aux fonctionnaires de prêter serment de respecter les valeurs de la République. Une entorse à ces valeurs constituerait un parjure et faciliterait les révocations.

**M. Éric Poulliat.** – La radicalisation est très difficile à appréhender. Les individus cautionnent le terrorisme, sont prêts le cas échéant à passer à l'acte, mais pour l'instant n'ont commis aucun délit permettant de les arrêter.

**Mme Nathalie Goulet.** – Le FBI compare les djihadistes prêts à passer à l'acte à des suicidaires. Il y a des gens suicidaires qui ne se suicident jamais, tandis que des personnes qui ne le sont pas passent subitement à l'acte. Dans cette optique, le principe de précaution que vous défendez à toute sa pertinence.

**Mme Nathalie Delattre, présidente.** – Je vous remercie.

*La réunion est close à 18 h 50.*

**Jeudi 23 janvier 2020**

- Présidence de Mme Nathalie Delattre, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

**Audition de Mme Zineb El Rhazoui, journaliste et essayiste (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

*La réunion est close à 12 h 25.*

**Mardi 28 janvier 2020**

- Présidence de Mme Nathalie Delattre, présidente -

*La réunion est ouverte à 15 h 05.*

**Audition de M. Nicolas Lerner, directeur général de la sécurité intérieure (ne sera pas publié)**

*Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.*

**Audition de M. Thomas Campeaux, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur (ne sera pas publié)**

*Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.*

*La réunion est close à 18 heures.*

**Mercredi 29 janvier 2020**

- Présidence de Mme Nathalie Delattre, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

**Audition de M. Médéric Chapitiaux, spécialiste de la radicalisation dans le milieu sportif**

**Mme Nathalie Delattre, présidente.** – Nous recevons Médéric Chapitiaux, auteur du livre *Le sport. Une faille dans la sécurité de l'État*, paru en 2016, et doctorant en sciences sociales à l'université de Toulouse III sur le thème de la radicalisation dans le sport.



Depuis quelque temps, la radicalisation en milieu sportif fait l'objet d'une attention renforcée de la part des médias et des pouvoirs publics, alors qu'elle fut longtemps négligée. Dans le cadre de nos auditions, nous avons reçu les députés Diard et Poulliat, auteurs d'un rapport sur la radicalisation dans les services publics, qui ont déjà évoqué ce sujet, sur lequel nous serions très heureux de connaître votre analyse.

Je vous indique que cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Je vous rappelle également qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Médéric Chapitiaux prête serment.*

**M. Médéric Chapitiaux, spécialiste de la radicalisation dans le milieu sportif.** – Je suis très honoré d'être parmi vous pour essayer d'éclaircir ce sujet.

Je travaille sur cette thématique depuis une dizaine d'années. J'ai une double légitimité : j'ai été gendarme pendant quinze ans avant de travailler au ministère des sports, où je me suis occupé de la structuration de la boxe thaï et du kick-boxing dans les quartiers – j'ai été directeur technique national de cette fédération.

Que nous enseigne l'histoire ? Dès 1995, lorsque débute en France la vague d'attentats islamistes, les liens avec le sport sont d'emblée évidents. L'attentat du RER Saint-Michel avait été perpétré par une équipe dirigée par Boualem Bensaïd, qui était éducateur sportif et fut capitaine de l'équipe de karaté d'Algérie. Khaled Kelkal, qui le secondait, était un spécialiste de musculation. Tous les attentats commis en Europe entre 1995 et 2019 l'ont été, ou presque, par des gens qui viennent du sport. Cela ne signifie évidemment pas qu'il faut fermer les clubs de sport : en aucun cas le sport n'engendre mécaniquement ce type de comportements déviants.

Un constat, donc, sur lequel s'accordent tous les travaux scientifiques sur le sujet – je pense notamment à ceux de Scott Atran et de Marc Sageman : il y a un problème avec le sport. Tous les auteurs des attentats de 2004 et de 2005 en Espagne et en Angleterre ont été recrutés dans des clubs de sport. Entre 2012 et 2016, en France, la totalité des auteurs d'attentats terroristes est passée par des clubs de sport ; 52 % d'entre eux pratiquaient des sports de combat.

Si les scientifiques, Bernard Rougier, Hugo Micheron, Olivier Roy, par-delà leurs désaccords, partagent l'idée qu'il y a un problème dans le sport, il faut enquêter sur les clubs de sport. La vérité est qu'il est plus facile, même pour les services de renseignement, d'enquêter dans une mosquée. Le club de sport a ses propres codes, ses propres règles ; pour y entrer, il faut être du quartier ou du milieu.

Quant à moi, j'ai eu la chance, dans le cadre de mes travaux universitaires, de pouvoir me rendre dans tous les quartiers dits sensibles d'Île-de-France, pour une simple et bonne raison : lorsque je travaillais au ministère des sports, j'avais mis en place un dispositif permettant à tous les jeunes des cités qui souhaitaient se professionnaliser d'avoir accès aux diplômes d'État ; fort de la reconnaissance du milieu et armé d'un regard bienveillant, j'ai ainsi pu pénétrer dans les clubs de sport.

Pourquoi un tel lien entre sport et radicalisation ? Très simplement : tous les groupes terroristes, Daech, Al-Qaïda, le Front islamique du salut (FIS), le Groupe islamique armé (GIA), ont utilisé deux documents que vous pouvez consulter, en anglais, sur internet, intitulés « Comment s'entraîner pour le djihad ». Il y est notamment expliqué que l'adhésion à l'idéologie terroriste islamiste implique de se préparer en pratiquant notamment les sports de combat et la musculation. Et il est même précisé que leur préparation doit se dérouler dans des clubs dont les entraîneurs sont musulmans. La pratique des sports de combat répond donc à une commande « institutionnelle » : elle est conforme à la doctrine.

La première alerte a été lancée par le Conseil de l'Europe en 2010, dans un document intitulé *Éthique et sport*. Le phénomène de la radicalisation y était relié à trois types d'activité : les sports de combat, la musculation, les sports collectifs. Je citerai également les travaux d'un scientifique qui a vécu la décennie noire algérienne, Youcef Fatès ; il a réalisé, en 2004, une enquête sur les liens entre l'islamisme et le sport entre 1924 et 1995 en Algérie : Il y évoque une véritable stratégie de développement dont sont issus tous les terroristes du FIS et du GIA des années 1990, recrutés en majorité dans le milieu des sports de combat et des arts martiaux.

Aucune nouveauté, donc, dans ce phénomène : simplement un déni des pouvoirs publics.

Le danger majeur, aujourd'hui, n'est pas la radicalisation dans les clubs de sport ; ce sont les éducateurs sportifs recruteurs qui posent problème. Les chefs des services de renseignement, lorsque je les ai rencontrés, m'ont donné un chiffre : en 2018, 12,5 % des personnes fichées au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) étaient suivies par le biais du sport, ce qui n'est pas insignifiant, d'autant qu'il faut prendre en compte l'impact de ces éducateurs sur les enfants dont ils ont la charge. Comment peut-on fiché quelqu'un pour radicalisation terroriste – le fichage S signifie atteinte à la sûreté de l'État – et le laisser exercer des fonctions pédagogiques avec une carte bleu blanc rouge délivrée par la préfecture de département ? Il y a là une faille énorme.

Si cet éducateur, lors d'un contrôle de police de la route, est contrôlé positif au cannabis, on lui retirera son autorisation d'exercer. S'il est fiché S par les services de renseignement, en revanche, cela n'apparaîtra pas dans le bulletin B2 de son casier, et il pourra continuer d'exercer son activité, avec un blanc-seing étatique. De plus en plus d'éducateurs sont concernés, et il est impossible de les détecter. C'est là un point aveugle de l'action publique, dont l'impact, dans les quartiers sensibles notamment, est considérable.

J'illustre mon propos : j'ai connaissance du cas d'un éducateur sportif exerçant en Île-de-France, fiché S au plus haut niveau, c'est-à-dire par la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI). Dans son club, où vous pouviez le rencontrer tous les soirs, il faisait figure d'exemple en termes d'action culturelle et de mixité : tout allait bien. Mais, en tant que responsable des gymnases de la ville, il y avait accès librement ; à ce titre, il a pu entraîner dans les locaux du club de la collectivité concernée, pendant plus de deux ans, entre 4 et 6 heures du matin, les membres du groupe Forsane Alizza, dont le fameux Willie Brigitte, qui est mort en zone irako-syrienne après avoir notamment combattu à Tora Bora, écopé de 8 ans de prison et rejoint Daech.

Autre exemple, dans ma région d'origine : celui de la filière de Vesoul, en Franche-Comté – un jeune fils de militaire, plusieurs fois champion de France, est parti avec douze jeunes des clubs de natation et de boxe locaux.

Autre danger : la communautarisation, qu'il ne faut pas confondre avec la radicalisation. Le communautarisme a toujours existé dans le sport – dans mon département d'origine, les Portugais de Dole avaient une équipe de football. Ce phénomène existe partout ; ça ne signifie pas une menace pour la nation. En revanche, il faut combattre le communautarisme idéologique ou religieux qui se déploie à travers le sport.

Un exemple d'un tel communautarisme, phénomène bien distinct de celui du terrorisme, mais qui peut cristalliser les passions : dans le sud de la France, un club de football qui porte le nom de Maccabi, de confession israélite donc, a demandé auprès du district de ne plus jouer entre le vendredi soir et le samedi soir. Dans la foulée, les jeunes des clubs de ce département rural, plutôt catholiques, ont demandé à ne pas jouer le dimanche matin. Et les musulmans, eux, ont décidé qu'ils ne joueraient pas le vendredi après-midi, au moment de la grande prière. Bilan : on arrête de faire du sport.

Nos anciens, le baron Pierre de Coubertin notamment, avaient envisagé ce problème en créant la règle 50 de la charte olympique, qui impose la neutralité dans le sport. Aujourd'hui, en France, une seule fédération, celle de football, a repris ce principe de neutralité en tête de ses statuts. Les autres sports forment un véritable patchwork fédéral, pourtant sous délégation du ministère des sports. Certaines fédérations autorisent le port de signes culturels dans le cadre de la pratique sportive, d'autres non : toutes n'apprécient pas de la même manière la portée des valeurs de la République.

J'en viens à une autre notion : le choix d'autoriser certaines pratiques s'explique parfois par le clientélisme politique, sachant que, dans certaines villes, des quartiers entiers sont tenus par les sportifs. L'erreur fondamentale a été de croire, après les événements de 2005 – j'étais encore gendarme à l'époque –, qu'il suffisait d'investir massivement dans les infrastructures et que le sport était un facteur automatique d'intégration. Le sport n'intègre pas par lui-même ; ce sont les éducateurs qui utilisent le sport pour intégrer. Résultat : des lieux très performants du point de vue des infrastructures, mais complètement isolés du point de vue de l'encadrement républicain.

Abdelkader Merah a ainsi expliqué, lors de son procès, que le lieu de sa radicalisation avait été le city-stade du quartier des Izards. Près de chez moi, les responsables d'une communauté de communes m'expliquaient récemment qu'ils n'avaient plus accès au city-stade. Dans le sud du pays, deux clubs de fitness et de danse, dont le public était presque exclusivement féminin, partageaient une infrastructure sportive avec un club de boxe ; les professeurs de boxe ont mis la pression sur les femmes au motif qu'elles étaient insuffisamment habillées. Le maire a fini par décider de transférer les deux clubs « féminins » vers une autre infrastructure. Le lendemain matin, les membres du club de boxe avaient privatisé la salle communale en y changeant les serrures. On me demande ce qu'il faut faire ; mais je ne suis pas serrurier...

Je pourrais multiplier les exemples. Hier, à Bordeaux, je suis intervenu auprès de 80 présidents de comités départementaux, à l'invitation de la préfecture. J'y expliquais que si l'on appliquait les directives du Gouvernement, il faudrait fermer quantité de clubs communautarisés, purement et simplement. Ce problème a partie liée avec l'islamisme, mais aussi avec l'ultradroite – je pense au club de boxe identitaire lyonnais, L'Agogé. Les services

de l'État ont mis quatre ans pour arriver à le fermer, et le dossier n'est toujours pas clos, parce que l'association relève de la loi de 1901, qui autorise toutes sortes de déviances par rapport aux lois de la République. En l'espèce, le seul motif qui a conduit à la fermeture de la salle de boxe, c'est un extincteur mal placé !

Aujourd'hui, donc, nous sommes face à une vraie difficulté : les personnes qui sont fichées au FSPRT ou fichées S ne sont ni identifiées ni identifiables dans le cadre du face-à-face pédagogique avec nos enfants. La priorité d'un éducateur sportif doit être de sécuriser la pratique sportive et morale des enfants qu'il a à sa charge ; il est donc inconcevable qu'on laisse exercer des éducateurs sportifs déviant.

Je ne parle pas de religion, et c'est bien volontaire : dans mes travaux de sociologie, j'aborde le sujet par le prisme des interactions.

Aujourd'hui, un nombre incalculable de clubs s'approprient le *business* du « *Muslim Fit* », créé par un jeune Toulousain : un marché existe. Ce n'est pas illégal ! De la même façon, un nombre incalculable de clubs sont réservés aux femmes. Pour ne pas être stigmatisés, ces clubs affichent une mixité de façade, mais proposent des horaires strictement séparés. Que les femmes fassent du sport, c'est bien ; mais, dans de telles conditions, je ne vois pas l'intérêt !

Dans les départements, les clubs sont en souffrance. Autre exemple : celui d'un club de football du sud-est de la France, qui était dirigé par une femme ; à la fin de la saison sportive, une assemblée générale est organisée, une motion de défiance est votée, des élections se tiennent, la présidente sortante est battue. Que constate-t-on ? Que les cinq personnes qui ont pris le contrôle du club sont fichées S ; après une saison, l'équipe féminine a disparu et le club est étiqueté « barbus ».

Une expérience personnelle : je reçois, un beau jour, l'appel d'un éducateur. La mairie, me dit-il, stigmatise son club comme un club de barbus. Je lui rends visite et consulte les statuts et le règlement intérieur du club. Que lis-je ? « Article 1<sup>er</sup> : le port du caleçon est obligatoire sous la douche. Article 2 : les prières collectives sont encouragées sur le terrain et dans le vestiaire. Article 3 : l'alcool est interdit dans le club-house. » Je lui livre mon verdict : « oui, ton club est un club de barbus », suscitant son incompréhension. Je lui rappelle le principe de neutralité, qui figure dans le règlement de la fédération française de football. Il me répond que les membres du club ont voté ce règlement à l'unanimité en assemblée générale. Je l'invite à imaginer ce qui se passerait si mon fils venait jouer au football dans son club, et évoque un détournement éducatif du sport. Il concède que j'ai raison, mais qu'aucun « Gaulois » ne vient jamais habiter dans le quartier, et que les membres du club sont tous musulmans.

Depuis, le règlement intérieur a changé ; cela ne signifie pas que les pratiques, elles, ont changé. En France, on produit des normes à la pelle, mais on oublie de vérifier comment, sur le terrain, elles sont appliquées. Si nous ne sommes pas plus vigilants, nous allons au-devant d'énormes difficultés – je le dis pour nous, mais surtout pour les générations à venir.

Dernier point : la politique publique. Je sais bien qu'il est toujours difficile d'observer comment les choses se passent au cœur de la machine étatique. Mais il se trouve que je dirige un organisme de formation formant aux diplômés professionnels du ministère des sports. Dans le cadre de ma thèse, j'ai postulé, au nom de mon organisme, à différents

appels d'offres, et j'en ai remporté un certain nombre. Je suis donc à la fois observateur et acteur.

Que constate-t-on ? Qu'y compris au sein du Gouvernement, personne n'est vraiment d'accord. Je me suis entretenu avec les équipes du Premier ministre, du ministère des sports, des collectivités territoriales : j'ai pu me rendre compte que certains, en interne, ne mettaient pas beaucoup d'entrain à appliquer les orientations de politique publique qui sont décidées. Ce sont les éducateurs de terrain, au sein des clubs, qui en souffrent, pas les politiques ! N'oubliez pas que la plupart des acteurs du monde du sport sont en souffrance, à cause du conflit générationnel qui y règne, mais aussi parce qu'ils manquent d'outils juridiques.

Je prends l'exemple du port du voile dans la pratique sportive. On prétend l'interdire au nom de l'hygiène et de la sécurité. Or on note que la fédération française d'escalade autorise le port du voile dans les compétitions sur mur artificiel. *Quid* des mousquetons et des prises ? Pour l'hygiène et la sécurité, on repassera... La fédération de badminton vient, elle, d'interdire le port du voile.

Et pourtant, il suffirait d'appliquer la règle 50 du Comité international olympique. Nous allons accueillir les jeux Olympiques, et nous sommes incapables de respecter la charte olympique et d'adopter une position claire ! Ce n'est pas faire injure à une religion, quelle qu'elle soit, que de faire appliquer une stricte neutralité. C'est simplement permettre à chacun de pratiquer son sport dans le respect des règlements en vigueur.

Malgré ce que je viens de vous dire, je suis très optimiste : le monde sportif peut tout à fait résoudre un certain nombre de problèmes de manière simple. Je vais vous citer cinq préconisations qui vont dans ce sens.

Il faut tout d'abord appliquer la règle 50, nous venons d'en parler.

Il faut ensuite empêcher l'activité des éducateurs sportifs recruteurs : si une personne est fichée, à quelque titre que ce soit, elle ne doit pas être autorisée à exercer de telles fonctions. Rappelons-nous que les attentats de Christchurch en Nouvelle-Zélande et de Halle en Allemagne ont été commis par des personnes recrutées dans des clubs de sport et qui étaient éducateurs sportifs dans la boxe.

Il faut également fermer les clubs déviants et montrer que les règles sont effectivement appliquées. À ma connaissance, seuls trois clubs ont été fermés pour ce motif, tous les trois à Marseille, l'un de foot, l'autre de sport de combat et le dernier de musculation. Aujourd'hui, les préfets ne sont pas en capacité d'appliquer la loi, parce que l'agrément ne dépend pas d'eux – le rapport de l'Assemblée nationale a également abordé ce sujet. Le ministère des sports s'arc-boute sur une loi de simplification de 2015 qui a prévu que ce sont les fédérations qui attribuent les agréments par délégation. Or cette procédure peut être très facilement détournée, ne serait-ce qu'en s'affiliant à plusieurs fédérations. Il faut donc redonner aux préfets le pouvoir d'attribuer les agréments, ce qui permettra une publicité des décisions lors du retrait de l'agrément – ce sera un signal fort adressé à la population et à l'ensemble des acteurs.

Par ailleurs, les fonctionnaires de terrain ne peuvent plus contrôler les clubs, puisque depuis 2015, la loi de simplification a allégé les obligations déclaratives des associations et a supprimé la déclaration d'établissement des activités physiques et sportives.

Le ministère bloque toute évolution sur ce sujet, parce qu'il estime qu'il faut modifier à nouveau la loi, si l'on veut changer les choses.

Enfin, il faut repenser l'application de la loi de 1901 et l'adapter à notre temps. J'estime que ce n'est pas tellement la loi de 1905 qui pose problème, mais plutôt celle de 1901 sur les associations. Par exemple, il me semble que, pour éviter le repli identitaire et la communautarisation et redonner de la démocratie interne, il faut fusionner les clubs.

Ces mesures qui sont relativement simples permettraient, en une ou deux saisons, de régler le problème dans le monde sportif. Le bénéfice serait double : sécuriser le sport et les générations futures.

**Mme Nathalie Delattre, présidente.** – Votre exposé est convaincant et je partage votre analyse sur les lois de 1905 et de 1901. Ce n'est pas tant la loi de 1905 qui pose problème que celle de 1901, parce qu'aujourd'hui la différence entre une activité culturelle et une autre culturelle est particulièrement ténue. Notre commission d'enquête travaille d'ailleurs sur ce sujet.

Pour éviter que certains individus réussissent une forme de putsch dans des clubs sportifs, vous évoquez l'idée de regrouper les clubs. Comment le faire en pratique ? Par exemple, doit-on créer des clubs départementaux avec des sections communales ? Les maires s'intéressent beaucoup à ces questions.

En ce qui concerne la Charte olympique que la fédération du football a inscrite comme référence, mais qu'elle est loin d'appliquer, comment organiser les contrôles pour être certain que les règles sont réellement appliquées sur le terrain ? Je fais un peu le parallèle avec ce qui se passe parfois dans les trafics de drogues : la police ou la gendarmerie sait ce qui se passe, mais laisse tranquilles les petits poissons pour espérer en attraper de plus gros ensuite... Je ne suis pas du tout certaine que ce système fonctionne, puisque nous assistons à de graves dérives en matière de drogues. En tout cas, la même logique n'est-elle pas à l'œuvre dans le monde sportif ? Écarter les personnes fichées empêcherait-il vraiment de pêcher de plus gros poissons ?

**M. Médéric Chapitoux.** – En ce qui concerne le regroupement de clubs, je peux vous donner l'exemple de l'ASM, club de Michelin à Clermont-Ferrand. Évidemment, c'est un cas particulier en raison de la taille de la structure – le budget est de 11 millions d'euros et 146 éducateurs sportifs y travaillent. J'ai travaillé pour ce club et nous avons abouti à la conclusion qu'il fallait modifier l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts. S'il est demandé à tous les clubs du même territoire de faire de même, il sera facile d'identifier ceux qui ne le veulent pas... Le véritable problème en France, c'est que personne n'a le courage de fermer une association qui relève de la loi de 1901 ; finalement, on autorise les déviances et on les laisse perdurer ! Des solutions locales existent pourtant.

Sur la charte olympique, comme les procédures réglementaires et administratives prévues pour fermer un club sont complexes, les préfetures utilisent des outils autres comme les Codaf, c'est-à-dire des motivations liées à l'hygiène et à la sécurité, ce qui n'est pas du tout satisfaisant. Pourtant, il faut absolument fermer les clubs déviants.

En ce qui concerne le principe de neutralité, le législateur a défini un certain nombre d'obligations pour l'école. Pourquoi ne pas faire pareil pour le sport ? Pourquoi une jeune fille qui fait de l'EPS à l'école est protégée par ce principe et ne l'est plus quelques

heures après ou le lendemain, lorsqu'elle pratique la même activité sportive à l'extérieur, parfois avec le même éducateur qui est aussi professeur ? Il n'y a aucune raison de faire une différence sur les obligations à respecter et il faut absolument renforcer dans le sport le principe de neutralité. Les députés Éric Diard et Éric Poulliat ont mentionné ce problème, mais rien ne bouge.

Par ailleurs, j'estime qu'il revient évidemment aux services de renseignement de surveiller des cibles, mais on ne doit laisser personne endoctriner des gamins ! C'est aux éducateurs d'empêcher les dérives. Une difficulté importante, c'est que les services de renseignement sont compartimentés et qu'ils ne veulent pas échanger d'information avec les éducateurs ou le monde sportif.

Récemment, j'ai assuré une formation dans un département : les services de la jeunesse et des sports ont demandé la liste des clubs communautarisés ou radicalisés, mais on n'a pas voulu la leur donner... Comment peuvent-ils agir, quand ils doivent attribuer des financements ?

Je vous donne un exemple plus précis : de nombreux mineurs de 10 à 13 ans d'Île-de-France sont partis faire de la boxe thaï en Thaïlande, l'affiche de promotion de ces stages parlait de « respect des préceptes religieux » et montrait le coran ; en regardant les vidéos faites par ces enfants, on se rend compte qu'après les cours de boxe, la salle se transforme en une école coranique et qu'ensuite les enfants « se distraient » en s'entraînant à des progressions tactiques au paintball... Je n'ai pas encore tous les éléments, mais je suis prêt à parier que ces stages ont reçu un financement public dans le cadre de la politique de la ville ! Or il s'agit clairement d'un détournement éducatif et c'est une inquiétude majeure.

Un dernier exemple qui pose un grave problème : deux entraîneurs de foot de Lagny-sur-Marne ont été incarcérés en 2018 et le maire n'était au courant de rien...

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure.** – Je vous remercie d'avoir replacé la question dans son contexte historique, parce que dans les années 1990, des jeunes, en particulier des convertis, partaient déjà au Yémen et en Afghanistan et on savait bien qu'ils fréquentaient telle ou telle salle de boxe... Tout le monde le savait, mais personne ne disait rien !

En ce qui concerne les jeux Olympiques, je peux vous dire que beaucoup de femmes – j'en fais partie – se mobilisent, depuis un certain temps maintenant, au sujet de la Charte et de son article 50. Paris doit montrer l'exemple ! Le comité d'organisation doit agir.

De manière générale, il existe un problème de lien entre les mondes sportif et politique. Il est faux de dire que les élus ne savent pas ce qui se passe : ils savent très bien que des tapis de prière sont dépliés avant les matchs à tel endroit. Personne ne dit rien là non plus ! On nous dit que c'est parce que la population de ces clubs provient d'une même origine ; certes, mais il n'en reste pas moins que nous sommes en France, pays laïc. On a laissé entrer la religion dans le monde sportif et on a fermé les yeux. Je suis désolée de dire qu'on sait où les Tchétchènes qui ont commis des attentats s'entraînaient. Nous ne devons pas nous leurrer. Pour autant, il ne faut pas non plus dramatiser : les enfants qui font du sport ne sont pas tous soumis à cet environnement et ne vont pas tous devenir des terroristes.

Ce qui nous manque aujourd'hui, c'est la parole du monde sportif. Les fédérations et les ligues ne disent rien et ne bougent pas ! Pourtant des choses peuvent être faites : j'ai par

exemple travaillé avec Patrick Karam, vice-président de la région Île-de-France, sur la rédaction d'une charte de la laïcité et nous pouvons tout à fait imposer de telles chartes aux clubs sportifs. Il faudrait aussi supprimer tout argent public pour ces clubs déviants, mais c'est le préfet qui doit jouer un rôle en la matière. Je suis d'ailleurs d'accord avec vous sur la question de l'agrément.

Ne pensez-vous pas qu'il serait intéressant d'imposer aux villes, là où c'est nécessaire, la création de commissions municipales d'évaluation de la radicalisation qui regrouperaient régulièrement, sans être de manière trop fréquente pour éviter la réunionite, l'ensemble des acteurs concernés, dont les responsables sportifs ? Cela permettrait sûrement de responsabiliser tout le monde vis-à-vis de cet enjeu.

**M. Médéric Chapitoux.** – Je partage votre analyse. Le ministère a publié un guide intitulé « Sport et laïcité » qui est contraire au règlement des fédérations sportives, pourtant souveraines sur le territoire national. Dans un article publié récemment dans *Le Parisien*, un fonctionnaire du ministère des sports déclare qu'il n'est pas grave de porter un voile lors d'un match de foot. Mais la Fédération française de football, à laquelle l'État a délégué le rôle de fixer le règlement, interdit le port du voile. Il faut avoir une cohérence !

L'attentat de Trèbes me touche beaucoup. Le colonel Beltrame s'entraînait à la boxe dans le club où Redouane Lakdim pratiquait la musculation. Ils s'étaient donc forcément croisés. Le club en question n'a toujours pas été contrôlé. Personne n'en parle, et personne ne parle du jeune professeur qui a dû quitter la métropole parce qu'il était menacé par des gens de Trèbes.

La mesure 23 du plan de prévention de la radicalisation du Premier ministre prévoit la sensibilisation des directeurs des sports des collectivités territoriales – l'Association nationale des directeurs et intervenants des installations et des services des sports (Andiss) y est nommée. Ces derniers ont été convoqués à l'Unité de coordination de lutte antiterroriste (Uclat), mais ils ont refusé de participer. Comment des directeurs des sports peuvent-ils refuser d'appliquer une politique publique ?

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** – Votre exposé était passionnant. Dans le département dont je suis élue, une ville m'a signalé de gros problèmes dans un quartier où se trouvent une mosquée, une école coranique, un club de musculation, un club d'entraînement au tir, et un club de foot communautaire. J'ai indiqué la situation au préfet, mais rien n'a été fait. Je m'interroge sur la volonté de l'État de remédier à ce genre de problème. Qu'attend l'État ?

**M. Médéric Chapitoux.** – L'État attend de la compétence. Il est aujourd'hui plus facile pour les services de renseignement de pénétrer dans une mosquée que dans un club de sport. La discipline la plus radicalisée est la lutte, qui est sous le contrôle des Tchétchènes.

Nous manquons tous de courage citoyen pour faire appliquer les règles de vivre-ensemble dans notre société. Il suffit d'appliquer la règle 50 de la charte olympique. Nous produisons des circulaires et des normes, mais les textes sont inapplicables ou ils ne sont pas appliqués.

Par exemple, dans le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (Part) de Manuel Valls en 2016, la mesure 45 portait sur le sport. C'était de l'enfumage, car cette mesure était inapplicable. Il s'agissait de retirer l'agrément aux clubs déviants, alors que



l'agrément n'existait plus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Je ne peux pas croire que les services juridiques du ministère des sports dormaient ce jour-là ! Il faut dire les choses clairement, car certains gamins courent le risque d'être endoctrinés.

**Mme Catherine Troendlé.** – Les collectivités territoriales ont investi dans des infrastructures sportives. Or les maires ne contrôlent plus assez les statuts, les règlements et les budgets des clubs sportifs locaux auxquels ils accordent des subventions. Pensez-vous que les collectivités territoriales pourraient élaborer une sorte de cahier des charges qui permettrait aux maires de faire une lecture rapide de ces documents ?

**M. Médéric Chapitoux.** – C'est la mission du réseau de l'Andiss ou, à défaut, du conseiller sport du département.

Concernant la radicalisation, je ne crois pas au national du fait de ce que j'appelle la « consanguinité sportive ». C'est avec le réseau de l'Andiss qu'il faut faire ce contrôle de légalité au niveau local. Vous disposez des outils nécessaires et vous êtes mieux renseignés que les fédérations pour le faire.

Je ne pense pas qu'il faut cesser de subventionner les associations. Il faut au contraire les accompagner, ou alors il faut assumer de fermer le club.

Un autre problème est que les associations ont tous les droits. Vous parliez de formation. Dans le cadre des formations que j'organise, je suis référencé à la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), par DataDock et bientôt par Qualiopi. Or je suis en concurrence sur des marchés publics avec des associations qui n'ont rien de tout cela. Il ne faut pas avoir peur des gens qui proposent des modules de formations à partir du moment où ils respectent les chartes de qualité qui émanent des travaux parlementaires.

**Mme Nathalie Delattre, présidente.** – Je vous remercie.

### **Audition de M. Mohamed Louizi, essayiste (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 18 h 40.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 3 FEVRIER ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 5 février 2020**

*à 9 h 30*

Salle n° 263

- Examen du rapport de M. Franck Montaugé et de Mme Sylviane Noël et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 48 (2019 2020) de Mme Sophie Primas visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace.

Délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commissions) :  
Lundi 3 février 2020 à 12 heures

*à 16 h 30*

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de Mme Isabelle Hudon, ambassadrice du Canada en France, sur l'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA) (en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la commission des affaires européennes).

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 5 février 2020**

*à 9 heures*

Salle René Monory

*à 9 heures :*

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne sur la proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense COM/2018/476 final (sous réserve de son dépôt et de sa transmission), (M. Cédric Perrin, rapporteur).

Le délai-limite pour le dépôt des amendements en commission (Ameli Commission) est fixé au mercredi 5 février à 8 heures.

*à 9 h 45 :*

- Audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre, envoyé spécial du Gouvernement sur la Russie (captation vidéo).

à 11 h 15 :

- Audition du Général François Lecointre, chef d'état-major des Armées, sur « Opération Barkhane : bilan et perspectives ».

à 16 h 30

Salle Médecis

Captation vidéo

- Audition de Mme Isabelle Hudon, ambassadrice du Canada en France, sur l'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA), en commun avec la commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes.

### **Commission des affaires sociales**

**Mardi 4 février 2020**

à 13 h 30

Salle n° 213

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi tendant à assurer l'effectivité du droit au transport, à améliorer les droits des usagers et à répondre aux besoins essentiels du pays en cas de grève (n° 166, 2019-2020).

**Mercredi 5 février 2020**

à 9 heures

Salle Médecis

à 9 heures

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

à 11 heures :

- Examen du rapport d'information du groupe de travail sur l'obligation de signalement par les professionnels astreints à un secret des violences commises sur les mineurs, en commun avec la commission des lois (Rapporteurs : Mmes Maryse Carrère, Catherine Deroche, Marie Mercier et Michelle Meunier).

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi relative à la sécurité sanitaire (n° 180, 2019-2020).
--

## **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 5 février 2020**

*à 9 h 30*

Salle 1/2 Clemenceau - côté écran

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Arnaud Leroy, Président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

## **Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 5 février 2020**

*à 9 h 30*

Salle n° 245

Captation vidéo

- Audition de MM. Erik Orsenna et Noël Corbin, auteurs du rapport « Voyages au cœur des bibliothèques », sur l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques.

## **Commission des finances**

**Mercredi 5 février 2020**

*à 9 h 30*

Salle 1/2 Clemenceau - côté vestiaire

- Examen, en application de l'article 73 quinquies, alinéa 2 du Règlement, du rapport de M. Jean-François Rapin, rapporteur, et élaboration du texte de la commission, sur la proposition de résolution européenne n° 273 (2019-2020) présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, par MM. Jean Bizet et Simon Sutour, sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Délai limite pour le dépôt des amendements : Mardi 4 février 2020, à 12 heures

- Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 179 (2019-2020) relative aux Français établis hors de France, déposée par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues.

*à 10 h 30*

Salle 1/2 Clemenceau - côté vestiaire

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement.

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mercredi 5 février 2020**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 267 (2019-2020) de la commission sur la proposition de loi n° 687 (2018-2019) relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale, présentée par M. Emmanuel Capus et plusieurs de ses collègues (rapporteur : M. François Bonhomme).

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport de M. Christophe-André Frassa et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 270 (2019-2020) visant à lutter contre les contenus haineux sur internet.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Jeudi 30 janvier à 17 heures.

- Audition de Mmes Isabelle Clanet, Josine Bitton, membres du Conseil national des barreaux, et de Mme Dominique Attias, avocate au barreau de Paris, sur le nouveau code de la justice pénale des mineurs.

*à 11 heures*

Salle Médicis

- Examen du rapport d'information du groupe de travail commun avec la commission des affaires sociales sur l'obligation de signalement par les professionnels astreints à un secret des violences commises sur les mineurs, (Rapporteurs : Mmes Maryse Carrère, Catherine Deroche, Marie Mercier et Michelle Meunier).

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution**

**Mardi 4 février 2020**

*à 9 h 30*

6è bureau (salle de la commission des lois) – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau

- Nomination des Rapporteurs

- Examen des dispositions du projet de loi organique restant en discussion.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet**

**Mardi 4 février 2020**

*à l'issue des travaux de la commission mixte paritaire sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution qui a lieu à 9 h 30*

6è bureau (salle de la commission des lois) – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission des affaires européennes**

**Mardi 4 février 2020**

*à 16 h 30*

Salle A120

- Fonds européen de la défense : proposition de résolution européenne de Mme Gisèle Jourda et M. Cyril Pellevat.

**Mercredi 5 février 2020**

*à 14 heures*

Salle A120

- Suivi des résolutions européennes : examen du rapport de M. Jean Bizet.

*à 16 h 30*

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de Mme Isabelle Hudon, Ambassadrice du Canada en France, sur l'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (AECG/CETA), en commun avec la commission des affaires économiques et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

**Commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre**

**Mardi 4 février 2020**

*à 15 h 30*

Salle n° 245

*à 15 h 30 :*

- Audition de M. Julien Le Guen, commissaire divisionnaire, adjoint à la cheffe du service central du renseignement territorial de la direction générale de la police nationale.

(Cette audition se déroulera à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.)

*à 17 heures :*

- Audition (captation vidéo) de représentants de l'Association musulmane pour l'islam de France (AMIF) :

. M. Hakim EL Karoui, chef d'entreprise, essayiste ;

. M. Sadek Beloucif, professeur des universités, praticien hospitalier, ancien membre du Comité national d'éthique ;

. Mme Hayette Hamidi, avocate, colonel de réserve de l'armée de l'air ;

. M. Mohamed Bajrafil, docteur en linguistique, enseignant, imam.

**Commission d'enquête afin d'évaluer l'intervention des services de l'état dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen**

**Mardi 4 février 2020**

*à 16 h 30*

- Point d'étape sur les travaux de la commission d'enquête.

**Commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières**

**Mardi 4 février 2020**

*à 15 h 30*

Salle n° 131 de la commission des finances

- Constitution.