

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	5557
• <i>Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances</i>	<i>5557</i>
• <i>Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis</i>	<i>5570</i>
• <i>Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Examen du rapport pour avis</i>	<i>5572</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	5581
• <i>Sahel - Audition du Colonel Michel Goya, auteur du blog « La voix de l'Épée », de M. Mathieu Pellerin, chercheur spécialiste du Sahel (International crisis group) et du Dr Yvan Guichaoua, enseignant-chercheur à Brussels School of International Studies (Université du Kent).....</i>	<i>5581</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	5597
• <i>Prise en charge de l'insuffisance rénale chronique terminale - Audition de M. Jean-Pierre Viola, président de section de la Cour des comptes.....</i>	<i>5597</i>
• <i>Audition de M. Sébastien Leloup, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, candidat à son renouvellement à la direction générale de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM).....</i>	<i>5605</i>
• <i>Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Demande de saisine, désignation d'un rapporteur et examen du rapport pour avis</i>	<i>5618</i>
COMMISSION DES FINANCES.....	5631
• <i>Contrôle budgétaire – Financement de la vie politique et rôle de la commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques - Communication</i>	<i>5631</i>
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 2020 - Examen du rapport.....</i>	<i>5643</i>
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 2020 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....</i>	<i>5656</i>
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 2020 - Examen des amendements de séance</i>	<i>5656</i>
COMMISSION DES LOIS	5665
• <i>Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Désignation d'un rapporteur et examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>5665</i>

- *Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Désignation des candidats pour faire partie des éventuelles commissions mixtes paritaires.....* 5691
- *Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Examen des amendements sur les textes de la commission.....* 5691

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 5713

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.....* 5713

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES AU DÉVELOPPEMENT DE LA RADICALISATION ISLAMISTE ET LES MOYENS DE LA COMBATTRE..... 5747

- *Audition de M. Gilles Pecout, recteur de la région académique Île-de-France, recteur de l'académie de Paris, M. Daniel Auverlot, recteur de l'académie de Créteil et Mme Charline Avenel, rectrice de l'académie de Versailles.....* 5747
- *Audition conjointe de Mmes Isabelle Ullern, doyenne de la Faculté libre d'études politiques (FLEPES), responsable du dispositif expérimental « Formations hybrides avec les acteurs religieux (FHAR) », et Ambre Perrot, chargée de mission de la FLEPES pour le déploiement de la FHAR.....* 5760
- *Audition de M. Makhlouf Mamèche, président de la Fédération nationale de l'enseignement privé musulman.....* 5768
- *Audition de M. Gilles Roussel, président de la Conférence des présidents d'université (CPU), accompagné de MM. Jean-François Balaudé, président du Campus Condorcet, ancien président de l'université Paris-Nanterre, président de la commission des moyens et personnels de la CPU et vice-président du Comité scientifique de prévention de la radicalisation (Cosprad), et Guillaume Bordry, délégué général de la CPU.....* 5777

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES SANITAIRES ET ÉCOLOGIQUES LIÉS AUX POLLUTIONS DES SOLS QUI ONT ACCUEILLI DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES OU MINIÈRES, ET SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES ET INDUSTRIELLES DE RÉHABILITATION DE CES SOLS..... 5789

- *Audition de M. Cédric Bourillet, directeur général de la prévention des risques au ministère de la transition écologique et solidaire.....* 5789
- *Audition de MM. José Caire, directeur « Villes et territoires durables », et Benjamin Roqueplan, chef de service adjoint « Sites et sols pollués » de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.....* 5800
- *Audition de Mme Michèle Rousseau, présidente-directrice générale du bureau de recherches géologiques et minières.....* 5812
- *Table ronde des représentants d'associations de défense des populations et de protection de l'environnement.....* 5820

- *Audition de M. Gérard Lasfargues, directeur général délégué du « Pôle Sciences pour l'expertise », de M. Matthieu Schuler, directeur de l'évaluation des risques, et de Mme Aurélie Mathieu, cheffe de projet à la direction de l'évaluation des risques de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) 5835*
- *Audition de M. Jean-Pierre Kucheida, président de l'association des communes minières de France (ACOM France)..... 5843*
- *Audition de Mme Geneviève Chêne, directrice générale, et M. Sébastien Denys, directeur « Santé–environnement–travail » de Santé publique France..... 5850*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CONTRÔLE, LA RÉGULATION ET L'ÉVOLUTION DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES 5859

- *Audition de M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des transports (ART) et Mme Stéphanie Druon, secrétaire générale..... 5859*
- *Audition de M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État (sera publié ultérieurement)..... 5870*
- *Audition de M. Bruno Angles, représentant des sociétés concessionnaires d'autoroutes dans les discussions avec l'État sur les contrats de concession de 2014 à 2015 (sera publié ultérieurement)..... 5870*
- *Audition de M. Gilles de Robien, Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer de 2002 à 2005 (sera publié ultérieurement)..... 5870*
- *Audition de M. Gilles Carrez, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale de 2012 à 2017 (sera publié ultérieurement)..... 5871*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 23 MARS ET A VENIR. 5873

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Jeudi 5 mars 2020**- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -*La réunion est ouverte à 10 h 35.***Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances**

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous recevons aujourd'hui, trois mois jour pour jour après avoir accueilli au Sénat M. Laurent Castaing, directeur général des Chantiers de l'Atlantique, M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. C'est à la suite de l'audition de M. Castaing, qui a mis en lumière des enjeux importants, que la commission avait décidé de lancer une « mission flash » sur le rachat des Chantiers de l'Atlantique par le constructeur naval italien Fincantieri. Votre audition marque la fin de nos travaux, au cours desquels nous aurons entendu et rencontré près d'une vingtaine d'interlocuteurs, sur des sujets à la fois civils et militaires. Nous nous sommes rendus sur le site de Saint-Nazaire le 3 février dernier, où nous avons rencontré les acteurs locaux.

Ces rencontres, mais aussi nos échanges avec des constructeurs ou armateurs européens, des experts de la construction et de la stratégie navale chinoise nous ont permis d'étudier en profondeur les enjeux de ce secteur. En abordant le dossier du rachat des Chantiers de l'Atlantique, nous avons à l'esprit la défense de nos intérêts stratégiques et la protection de notre patrimoine économique.

Je vous rappelle, mais vous les connaissez, des exemples de cas récents qui ont trouvé un écho particulier au Sénat. Je pense au cas d'Alstom et de General Electric d'abord, dans lequel on n'a pu que constater l'impuissance de l'État français à faire respecter les engagements pris par l'acquéreur américain ; à celui du fleuron Technip ensuite, qui a fusionné avec l'américain FMC et qui, après une prise de contrôle progressive, a aspiré les réserves financières du Français et s'en sépare désormais sans beaucoup d'états d'âme. La liste est longue et pourrait bien s'allonger encore. On pourrait ainsi parler de Photonis, mais je sais que vous êtes en ce moment très actif sur ce dossier.

Dans ces exemples, le scénario est toujours le même : un rachat, des engagements pris par l'acquéreur, un changement de direction, le déménagement de la direction dans un autre pays, la perte progressive d'activité pendant la période d'engagement, puis le transfert des savoir-faire français avant l'inexorable fermeture. Vous comprendrez notre vigilance vis-à-vis des Chantiers de l'Atlantique, que vous entendez céder à Fincantieri dès que la Commission européenne vous en aura donné le feu vert.

Notre constat est partagé : les Chantiers de l'Atlantique sont un élément important pour notre puissance économique et notre souveraineté.

Ils sont importants pour notre puissance économique d'abord : le savoir-faire exceptionnel des Chantiers de l'Atlantique est d'abord celui d'un « grand assembleur », ce qui les place parmi les trois seules entreprises au monde capables de construire de grands paquebots, secteur industriel en pleine croissance. Ils sont moteurs pour l'activité économique

de tout un territoire, près de 1 500 « cotraitants » locaux contribuant à près d'un tiers de la valeur ajoutée des navires.

Ils sont importants pour notre souveraineté militaire ensuite : ils sont l'un des principaux partenaires de Naval Group, et seules leurs infrastructures peuvent accueillir les coques des futurs porte-avions français.

Pourquoi donc vendre cet actif stratégique ? Quels bénéfices en attend le Gouvernement pour le site français ?

En toute honnêteté, nous n'avons pas pour l'instant toutes les réponses à ces questions. Je vous ai écrit plusieurs fois pour avoir des éclaircissements sur le pacte d'actionnaires que le Gouvernement a signé. Vous m'avez répondu hier. Vous m'avez indiqué que vous ne pouviez pas nous communiquer le pacte d'actionnaires, couvert par les clauses de confidentialité liées au secret des affaires, mais qu'en est-il du contenu de l'accord de Lyon entre l'État français et l'État italien, que nous n'avons pas non plus obtenu ?

Vous indiquez également que notre commission ne dispose pas des prérogatives nécessaires. Or l'article 153 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) permet aux présidents des commissions chargées des affaires économiques et les rapporteurs généraux des commissions chargées des finances de chaque assemblée d'obtenir des informations lors de rachats stratégiques. Il prévoit qu'ils peuvent conjointement « procéder à toutes investigations, sur pièces et sur place, de l'action du Gouvernement en matière de protection et de promotion des intérêts économiques » et que « tous les renseignements et documents administratifs qu'ils demandent dans le cadre de ces investigations [...] doivent leur être fournis, sous réserve des renseignements et documents protégés par le secret de la défense nationale. » Je ne pense pas qu'il y ait ici de secret de la défense nationale, à moins que les paquebots de croisière ne remplissent des missions cachées ? Il s'agit ici de protéger des intérêts économiques. Nous avons donc là un différend.

J'en viens aux différents points qui nous préoccupent aujourd'hui.

Vous avez évoqué dans la réponse que vous m'avez adressée hier la constitution d'un champion européen de la construction navale. Notre commission est naturellement favorable à la constitution de champions européens et d'une politique industrielle volontaire basée sur de tels champions. Mais quand on écoute les différents protagonistes, d'autres motivations sont avancées et de nombreuses craintes sont soulevées.

Quel est au fond le but de la cession de l'un des fleurons de l'industrie française ? J'imagine que la principale motivation n'est pas les recettes de trésorerie liées à la cession de 50 % du capital des Chantiers actuellement détenus par l'État. Elles ne sont évidemment pas à la hauteur des besoins des finances publiques. S'agit-il d'écarter de l'actionnariat d'État une entreprise dans un secteur connu pour ses retournements cycliques, alors que les dernières commandes engrangées témoignent pourtant de son attractivité ? Ce type d'entreprise, dont les contrats sont longs et l'activité cyclique, a besoin d'un actionnaire solide et patient. Ou bien choisissez-vous de céder le dernier champion français de la construction navale civile dans l'objectif de sauver votre projet de coopération renforcée dans le domaine militaire, entre Fincantieri justement, et Naval Group ? Ce package entre un accord civil et militaire est-il l'objet des accords franco-italiens du sommet de Lyon ? Quel que soit l'objectif, si ces Chantiers doivent être cédés, il importe de prendre un grand nombre de précautions.

Vous nous répondrez, je n'en doute pas, que le Gouvernement a obtenu de l'acquéreur Fincantieri des engagements protecteurs. Laissez-moi rappeler les risques mentionnés lors de nos auditions.

Fincantieri, principal concurrent des Chantiers, ne sera-t-il pas tenté de privilégier ses nombreux sites italiens et ses fournisseurs locaux, ce qui mettrait en péril le carnet de commandes et l'écosystème local de Saint-Nazaire ? C'est ce qui s'est passé après le rachat par Fincantieri des chantiers norvégiens de l'entreprise Vard. Quelles garanties sont apportées s'agissant de la répartition des charges de production entre nos chantiers et les chantiers italiens ? Que se passera-t-il si le marché se rétracte et s'il faut arbitrer entre les différents sites ? Pensez-vous qu'un actionnaire italien privilégiera le site français ?

Le partenariat entre Fincantieri et le géant public chinois CSSC, visant notamment la construction en Chine de grands paquebots, ne met-il pas en péril l'existence même de la construction navale civile européenne ? Comment des transferts de production et, à terme, de savoir-faire, par ailleurs peu brevetés, pourront-ils être évités alors que la Chine est décidée à mettre sur pied sa propre industrie de paquebots ? La Chine est certes déterminée, mais devons-nous lui faciliter la tâche ?

Revenons sur les engagements que vous allez nous présenter dans le détail.

L'accord final prévoit la vente par l'État français de 50 % des Chantiers à *Fincantieri* et le « prêt » de 1 % supplémentaire afin de lui conférer le contrôle de l'entreprise. Ce prêt sera réexaminé régulièrement, puis pourra être vendu définitivement à *Fincantieri* au bout de douze ans. Par ailleurs, un pacte d'actionnaires, dont on ne connaît pas exactement le contenu, listerait un certain nombre d'engagements. Enfin, des protections sur les intérêts militaires seraient prévues au titre de la procédure de contrôle des investissements étrangers.

Que se passera-t-il si *Fincantieri* revient sur ses engagements entre deux clauses de revoyure ? Le Gouvernement pourra-t-il réagir rapidement et protéger le site et les savoir-faire de Saint-Nazaire ? Que se passera-t-il dans douze ans ?

Si *Fincantieri* brise ses engagements au titre du pacte d'actionnaires, qui sera chargé de sanctionner ses manquements ? Quelle institution ? Au vu de la sensibilité diplomatique du dossier, qu'est-ce qui garantit que le Gouvernement saura défendre les intérêts des Chantiers face à son partenaire italien, compte tenu des enjeux militaires ?

Je rappelle que les engagements au titre de la procédure de contrôle des investissements étrangers n'avaient pas suffi dans le cas d'Alstom et de *General Electric*. Êtes-vous sûr qu'ils suffiront cette fois-ci ?

L'État associera-t-il les partenaires locaux – région, agglomération, entreprises locales – à l'évaluation du respect des engagements ou le Gouvernement entend-il le faire seul ?

Par ailleurs, le Gouvernement s'engage-t-il devant notre commission à recourir à la Commission des participations et des transferts afin d'évaluer la valorisation des Chantiers de l'Atlantique ? Compte tenu de ses excellentes performances actuelles, son prix a probablement augmenté depuis 2017.

Pour conclure, nous attendons désormais tous la décision de la Commission européenne, laquelle devrait intervenir d'ici le 17 avril prochain. Monsieur le ministre, en cas

de rejet du rachat par Bruxelles, j'imagine que vous avez réfléchi à un « plan B » ? Votre rôle est bien d'anticiper toutes les hypothèses. Celui-ci associera-t-il mieux les collectivités locales, qui sont prêtes, le cas échéant, à participer à un projet de reprise, ainsi que l'écosystème local de cotraitants, qui pourraient augmenter leur participation ? Recherchez-vous de nouvelles pistes de partenariats industriels qui respectent la spécificité et les savoir-faire des Chantiers ? Seriez-vous opposé à la prise de participation des clients, dans des conditions particulières ?

J'espère, monsieur le ministre, que vous entendez notre demande de transparence sur ce rachat, qui suscite de nombreuses interrogations et inquiétudes.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. – Je suis particulièrement heureux de participer à cette réunion ce matin sur l'avenir des Chantiers de l'Atlantique et son rapprochement avec Fincantieri. Je pense que c'est un enjeu majeur et je suis heureux que le Sénat y accorde toute son attention.

J'indique dès à présent que vous aurez évidemment accès à toutes les informations que vous souhaitez, madame la présidente, et j'informe les sénateurs présents que les accords de Lyon sont accessibles à tous sur le site du ministère.

Je souhaite d'abord inscrire cette opération dans le cadre de la stratégie industrielle globale que nous mettons en place depuis maintenant près de trois ans. Cette stratégie, que je ne cesserai de défendre, est une stratégie de souveraineté industrielle. Cette souveraineté est absolument critique pour l'avenir de notre pays au XXI^e siècle. Elle fera la différence entre les pays producteurs et les pays consommateurs, entre les pays qui définiront les technologies d'usage et ceux qui ne feront que les consommer, entre ceux qui garderont un certain niveau de prospérité et ceux qui s'appauvriront. La spécificité de l'industrie, c'est qu'elle garantit des qualifications, des rémunérations élevées, et donc une prospérité pour tous les territoires ayant encore des activités industrielles. Je crois à une souveraineté industrielle nationale, mais aussi européenne. Toutes les décisions que je prends depuis trois ans, qu'elles soient financières, réglementaires ou économiques, visent à bâtir et à renforcer cette souveraineté.

Vous avez évoqué la société Photonis. Cette très belle entreprise, qui compte plus de 1 000 salariés et conçoit des équipements pour les lunettes de vision nocturne de l'armée française, appartient aujourd'hui au fonds d'investissement Ardian, lequel souhaite la céder à Teledyne, un repreneur américain de grande qualité travaillant déjà avec la direction générale de l'armement. On peut entourer cette reprise éventuelle d'un certain nombre de garanties au titre des investissements étrangers en France. C'est l'option qui est sur la table depuis plusieurs semaines, mais il en existe une seconde : la reprise de cette entreprise par un grand acteur industriel militaire français. Ce serait une meilleure option pour notre pays. N'y voyez pas une critique contre Teledyne ou contre nos alliés américains. Nous avons simplement le souci de garantir la souveraineté technologique française, sachant que nous sommes parmi les leaders mondiaux de cette technologie sensible.

Les champions industriels doivent aussi être européens, car la partie se joue aujourd'hui entre les États-Unis, la Chine et le continent européen. Dans un certain nombre de secteurs, pour avoir les capacités d'investissement nécessaires, la seule taille raisonnable, c'est la taille européenne. C'est ce qui m'a amené à pousser un certain nombre de dossiers de rapprochement auxquels je crois profondément, car ils nous permettent de faire jeu égal avec la Chine et les États-Unis en termes d'investissements et de chiffre d'affaires.

J'évoquerai tout d'abord le secteur ferroviaire. Face à un géant chinois comme la *China Railroad Rolling Stock Corporation* (CRRC), fruit de la fusion des deux plus grandes compagnies ferroviaires chinoises et leader mondial aujourd'hui de la construction ferroviaire, il est indispensable de rapprocher les capacités ferroviaires en Europe. J'ai essayé de le faire entre Alstom et Siemens, mais la Commission européenne s'y est opposée. Ce rapprochement franco-allemand était pourtant naturel et se caractérisait par une véritable complémentarité technologique. Je me réjouis de voir que, aujourd'hui, Alstom se rapproche de Bombardier. Il va ainsi pouvoir constituer un géant de classe mondiale.

Je connais les inquiétudes des salariés, notamment dans le nord de la France, qui craignent des regroupements de compétences et des risques pour l'emploi. J'ai très longuement fait le point avec Henri Poupart-Lafarge la semaine dernière et je lui ai confirmé que l'État serait très vigilant sur la manière dont cette opération serait conduite, s'agissant notamment de l'emploi et des sites industriels, comme celui de Reichshoffen. J'ai la conviction que la fusion entre Alstom et Bombardier augmentera la puissance du nouveau groupe et qu'elle permettra de garantir un plan de charge et de préserver l'emploi.

J'évoquerai ensuite le secteur nanoélectronique, dans lequel la France connaît un succès spectaculaire. STMicro, résultat de la fusion entre un groupe français et un groupe italien, est un succès de classe mondiale. STMicro est l'un des leaders mondiaux les plus performants dans le domaine des semi-conducteurs. Il fournit aujourd'hui tous les géants du secteur numérique. C'est bien la preuve que les champions industriels européens ont du sens.

J'évoquerai par ailleurs le secteur automobile, qui amorce un virage rapide et spectaculaire vers l'électrique et le véhicule autonome. Aucun constructeur n'a seul les moyens de financer des batteries électriques, qui proviennent à 85 % de Chine ou de Corée du Sud. Nous n'avons pas attendu le coronavirus pour considérer qu'il était déraisonnable que nos approvisionnements dépendent à ce point de ces pays. Sur proposition de PSA et de Carlos Tavares lui-même, nous avons décidé il y a près de trois ans de lancer une filière de batteries électriques entre la France et l'Allemagne. Nous avons mis en place un partenariat industriel entre PSA, Saft, Total et Opel, un financement franco-allemand, à hauteur d'un milliard d'euros de part et d'autre du Rhin, nous avons le soutien de la Commission européenne, qui nous permet d'apporter des aides d'État à un projet industriel. Aujourd'hui, d'autres nations européennes nous rejoignent, en particulier la Pologne, qui va garantir le recyclage des batteries.

Concrètement, une usine pilote a été inaugurée par le Président de la République il y a quelques semaines à Nersac en Nouvelle-Aquitaine, une usine de production sera installée dans le nord de la France en 2022 et une autre, de 2 000 salariés, verra le jour en 2024 en Allemagne. Au bout du compte, les Français seront doublement gagnants : en termes de souveraineté industrielle – nous disposerons de nos propres batteries pour nos véhicules électriques – et d'un point de vue environnemental. Ces batteries émettront en effet deux fois moins de CO₂ que les batteries chinoises. Cela renforce ma détermination à avancer vers cette souveraineté européenne et nationale.

J'évoquerai enfin le domaine spatial, dans lequel il me semble indispensable de réfléchir au rapprochement des trois acteurs européens que sont Avio en Italie, OHB en Allemagne et ArianeGroup en France. Le développement de l'aventure spatiale européenne étant stratégique pour notre indépendance, il serait bon que des rapprochements puissent s'opérer afin que nous puissions dégager des capacités d'investissement et des moyens financiers plus importants. Je rappelle que c'est grâce à l'aventure spatiale européenne que le

système de géolocalisation Galileo, qui est aujourd'hui plus performant que le GPS, a pu être développé. Il garantit notre souveraineté en cas de conflit ou de difficulté majeure.

Dans l'industrie navale militaire, le rapprochement entre Naval Group et Fincantieri a permis de créer la joint-venture Naviris. Nous évoquons aujourd'hui le rapprochement entre les Chantiers de l'Atlantique et Fincantieri. Je tenais à inscrire ce rapprochement dans cette ambition industrielle européenne.

Pour que cette stratégie industrielle puisse fonctionner, il faut qu'elle s'appuie sur un certain nombre de piliers simples et efficaces. Le premier, c'est un financement. Nous avons besoin de financement pour développer une solide industrie nationale et européenne, en mesure de rivaliser avec l'industrie chinoise ou américaine. Cela a trop souvent été l'angle mort de nos politiques industrielles. L'industrie, c'est d'abord du capital. Nos choix fiscaux visent principalement à alléger la fiscalité sur le capital afin de dégager des moyens de financement pour notre industrie. L'union des marchés de capitaux en Europe a également vocation à dégager des moyens de financements européens, et non pas étrangers, pour notre industrie. La création du Fonds pour l'innovation de rupture, de 10 milliards d'euros, permettra de financer les innovations de rupture dans l'industrie.

Le deuxième pilier, ce sont les partenariats industriels, je n'y reviens pas. Tout ce que j'ai dit sur les batteries électriques vaut pour l'intelligence artificielle, l'hydrogène ou le calcul quantique sur lesquels nous allons avancer dans les mois et les années à venir.

Le troisième pilier, indispensable, est la protection. Il serait en effet contradictoire de déployer des moyens financiers publics importants pour financer la recherche de nouvelles technologies dans l'intelligence artificielle, le calcul quantique, le transport, les énergies renouvelables, si c'était pour que nos jeunes start-up soient rachetées par une entreprise américaine ou chinoise. Le renforcement du décret sur les investissements étrangers en France vise justement à éviter le pillage des technologies françaises financées par le contribuable. Ma responsabilité de ministre de l'économie et des finances est de garantir que chaque euro du contribuable qui a servi au développement d'une start-up en France, avec des technologies de pointe, ne soit pas racheté le lendemain par une grande entreprise, numérique ou autre, américaine ou chinoise. Sinon, je devrais expliquer aux contribuables français que leurs impôts servent au développement de géants industriels étrangers... Il faut savoir protéger des technologies qui sont le fruit de l'investissement des Français, du contribuable français.

Enfin, si nous voulons remporter un vrai succès dans cette politique industrielle de souveraineté, nous devons faire évoluer le droit de la concurrence. Nous avons fait des propositions en ce sens à Mme Margrethe Vestager. Il faut faire évoluer également les politiques industrielles de l'Union européenne. Je me réjouis, à cet égard, des propos récents du commissaire européen M. Thierry Breton, qui a parfaitement compris les enjeux de souveraineté liés à l'industrie.

Vous m'interrogez sur l'opération entre les Chantiers de l'Atlantique et Fincantieri. Quel est l'état des lieux de la construction navale civile en Europe ? Il y a trois acteurs majeurs sur ce segment : Fincantieri, l'Allemand Meyer Werft, et les Chantiers de l'Atlantique. Ces derniers sont en position de force, puisqu'ils ont tous les atouts pour s'imposer en Europe comme leader : ils ont les compétences, ils ont les technologies et leur carnet de commandes est rempli jusqu'à 2030. Les concurrents n'ont pas la même visibilité. Je rends donc hommage au savoir-faire des Chantiers de l'Atlantique : si nous en sommes là, c'est d'abord grâce à ce savoir-faire exceptionnel, que nombre d'entre vous ont pu admirer sur

place, et grâce à la compétence, au savoir-faire et à l'engagement des salariés des Chantiers de l'Atlantique. Pour autant, les chantiers navals européens sont exposés à trois fragilités.

La première, c'est que les armateurs mondiaux ont un pouvoir de marché si fort qu'il réduit les marges de tous les chantiers civils dans le domaine de la construction navale. Or, il ne s'agit pas d'une industrie où les marges seraient de 10 %, de 25 % ou plus encore, comme dans les industries digitales. Les armateurs mondiaux, bien entendu, jouent sur cette faiblesse.

La deuxième, c'est que l'hégémonie européenne sur ce marché est fortement concurrencée par l'émergence d'acteurs étrangers, en particulier la *China State Shipbuilding Corporation* (CSSC), qui pourrait parfaitement devenir, dans quelques années, l'équivalent de la CRRC dans le rail.

Je voudrais vous appeler à la lucidité : il ne faut pas se payer de mots. Voilà des années qu'on m'explique qu'il n'y aura pas d'avions de ligne chinois, ou qu'il n'y aura pas de concurrence ferroviaire chinoise parce que nos TGV sont les meilleurs, et de même pour la construction navale. Or la réalité est radicalement différente. La manière dont la CRRC a explosé sur le marché ferroviaire dans des délais très courts, avec des capacités financières considérables, et des qualités technologiques quasi équivalentes à celle des Européens, devrait nous servir de leçon à tous. Voilà des mois que j'explique à la Commission européenne que le rachat de Vossloh, par exemple, ou la manière dont les Chinois prennent pied sur les marchés du transport en Europe de l'Est, sont des sujets de préoccupation. On m'avance à chaque fois de nouveaux arguments : il ne s'agit que de la traction, et non de l'ensemble du train ; ce n'est que du transport de marchandises, et pas de la grande vitesse ; cela ne concerne que l'Europe de l'Est, et pas l'Europe de l'Ouest... Mais à chaque fois, cela va un peu plus loin, et les Chinois prennent pied sur le marché ferroviaire européen, exactement comme je l'annonce depuis trois ans. Je pense qu'il en ira de même sur le marché de la construction navale. Nous devons donc être vigilants.

La troisième fragilité, c'est le risque de retournement de cycle, qui est malheureusement d'actualité : il est évident que le coronavirus aura un impact fort sur le marché des croisières, au moins pour les mois à venir.

S'agissant du cas spécifique des Chantiers de l'Atlantique, je rappelle que c'est une vieille histoire. Les Chantiers de l'Atlantique sont issus de la fusion, en 1955, des Ateliers et Chantiers de la Loire, et des chantiers de Penhoët basés à Saint-Nazaire. En 1956, ils construisent le paquebot France, première grande réalisation. En 1976, ils fusionnent avec Alstom et donnent naissance à Alstom Marine – et vous savez que je leur ai permis de récupérer leur nom d'origine, auquel ils étaient attachés. Pendant 30 ans, le groupe Alstom va développer l'activité, diminuer le temps de construction des paquebots, et permettre aux Chantiers navals de Saint-Nazaire de s'imposer comme un des leaders mondiaux dans la construction navale.

En 2006, Alstom décide de se séparer de celles de ses activités qui ne sont plus au cœur de sa stratégie industrielle, et cède ses chantiers à l'entreprise norvégienne Aker Yards, qui prend 75 % des parts dans les Chantiers de l'Atlantique. En octobre 2007, l'entreprise coréenne STX lance une opération inamicale sur cette société norvégienne et la rachète. Pourtant, STX n'est pas spécialisée dans la construction de paquebots de croisière, mais beaucoup plus dans celle de barges qui ne nécessitent pas le même niveau de sophistication. STX rachète d'abord 38 % des parts. Puis, elle prend le contrôle complet en 2008.

C'est à ce moment que l'État français décide d'acquérir 33 % la société STX France, anciennement Chantiers de l'Atlantique, pour protéger l'emploi et les savoir-faire industriels. Mais, comme je vous le disais, STX n'est pas spécialisée dans la réalisation de paquebots, qui demande des savoir-faire sur la stabilité, les turbines, les machines, l'équipement, l'accastillage, bref sur tout ce qui va avec un paquebot de croisière.

Les années passent, STX se fragilise et, en 2013 survient un premier signe de faiblesse. En 2016, STX Europe est en liquidation. Nous devons alors trouver une solution pour STX France. Le Président de la République de l'époque, François Hollande, signe un premier accord, en avril 2017, et il cherche un partenariat avec la partie italienne. Cet accord est signé sur la base d'un actionariat cible. Je n'en critique pas le principe : le Président de la République de l'époque a voulu trouver une consolidation industrielle pour les Chantiers de l'Atlantique. Mais sur les modalités de l'accord, nous avons exprimé des doutes et pris d'autres décisions. L'accord initial de 2017 donnait à la partie italienne, composée de Fincantieri et d'une fondation italienne, 53 % – c'est-à-dire un contrôle total – sur les Chantiers de l'Atlantique. On avait beau nous expliquer que cette fondation italienne ne participait pas directement du bloc italien, il n'empêche que cela faisait un bloc italien à 53 %. Il n'y avait plus de moyens pour faire respecter les engagements à maintenir l'emploi, les technologies et le savoir-faire en France. Nous avons considéré, avec le Président de la République, que le risque était trop important, et nous avons décidé de dénoncer cet accord, et d'en bâtir un nouveau.

J'ai donc pris une décision rare pour un ministre de l'économie et des finances, surtout appartenant à cette majorité : j'ai nationalisé de manière temporaire les Chantiers de l'Atlantique, en faisant valoir nos droits de préemption. Cette décision fut d'ailleurs très populaire ! Il est vrai que j'avais d'abord cherché un accord avec la partie italienne mais, puisqu'il n'y avait pas de révision possible et que nous estimions que les intérêts stratégiques de la France n'étaient pas suffisamment préservés, je n'ai pas hésité à nationaliser. Vous voyez donc que, lorsqu'il faut défendre les intérêts stratégiques d'une industrie française, dans le domaine de l'espace, de la construction navale ou du ferroviaire, je n'hésite pas à recourir à l'artillerie lourde.

Bien nous en a pris, puisque nous sommes parvenus à un accord beaucoup plus équilibré : 50 % pour l'État, pour Naval Group et pour des entreprises locales, qui ont 1,6 % dans le capital de l'entreprise, et 50 % pour Fincantieri, avec un prêt de titres à 1 % à l'entreprise italienne pendant douze ans. Si, pendant ces douze années, Fincantieri ne respecte pas un certain nombre d'engagements, l'État peut reprendre son prêt de titres et bloquer toute décision italienne.

Ces engagements sont de divers types. Il s'agit d'abord d'engagements de préservation des emplois et de respect des plans d'embauches prévus. Il y a aussi des engagements sur la préservation des sous-traitants du secteur, qui sont associés au capital de l'entreprise et ont un carnet de commandes plein pour les dix années qui viennent. Et il y a un engagement, surtout, sur la propriété intellectuelle – c'est celui qui demande la plus grande vigilance. Aucun transfert de technologie ne doit se faire dans des chantiers situés en dehors de l'Europe, et surtout pas vers les chantiers chinois de la co-entreprise que Fincantieri développe avec la CSSC. Si ce point-clé de l'accord n'était pas respecté, cela nous amènerait à reprendre immédiatement le prêt de titres de 1 %. Il y a aussi des garanties en matière d'investissements, pour maintenir le carnet de commandes, soutenir l'activité des énergies marines renouvelables, et enfin des garanties sur le pouvoir de l'État, qui dispose d'un droit de veto sur la nomination du président et du directeur général, sur la fermeture ou la réduction des activités, sur la vente d'actifs, ou encore sur des partenariats stratégiques en matière militaire.

Je considère donc que cette opération se fait dans les conditions de sécurité attendues, légitimement, par les parlementaires, par les Français et par les salariés, sur les intérêts stratégiques des Chantiers de l'Atlantique. Nous soutenons cette opération entre Fincantieri et les Chantiers de l'Atlantique, qui nous donnera la taille critique nécessaire pour faire face à la concurrence chinoise, comme nous l'avons encore dit à la partie italienne la semaine dernière à Naples lors du sommet franco-italien. Malgré tout, cette opération reste suspendue à une décision de la Commission européenne. Si elle devait être refusée, il ne faut pas avoir d'inquiétude pour les Chantiers de l'Atlantique, qui auraient d'autres possibilités et, en tous cas, avec leur carnet de commandes, leur savoir-faire, et le soutien des entreprises locales, auraient la capacité de résister dans les années qui viennent et de faire face pour imaginer d'autres partenariats. Je le redis, notre priorité est la réalisation de cette opération.

M. Franck Montaugé. – Merci pour cet exposé extrêmement clair et même pédagogique, comme souvent ! Vous avez très clairement présenté votre stratégie de souveraineté industrielle, au plan national comme international. Nous vivons un épisode mondial particulier, de nature sanitaire. On entend dire que la mondialisation économique pourrait s'en trouver modifiée, avec des relocalisations et de nouvelles stratégies de production sur le continent européen. Y croyez-vous ? Comment le Gouvernement français, dans le cadre des institutions européennes, peut-il accompagner ces mutations ?

Indépendamment de l'opérateur chinois que l'on connaît, et à l'égard duquel nous avons légiféré pour poser des garanties en matière de sécurité des données, quelle est la stratégie du Gouvernement en matière de déploiement de la 5G ? J'ai lu que le Gouvernement allait prioriser le développement territorial de la 5G sur les « Territoires d'industrie ». Est-ce exact ? De l'industrie, il y en a sur l'ensemble du territoire national, en particulier dans les territoires ruraux, qui ne font pas partie de la géographie des « Territoires d'industrie ». Je ne voudrais pas qu'à cette occasion on pénalise et handicape des entreprises qui ne sont pas dans ce programme et qui devraient attendre l'arrivée de la 5G dont ils ont besoin comme les autres.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Comment l'État français envisage-t-il de peser sur la fusion entre le constructeur italien et le constructeur français ? Au premier trimestre 2019, Fincantieri a signé un accord de coopération, dit Poséidon, avec Naval Group. Cela ne l'a pas empêché, quelques semaines plus tard, de lancer un recours devant la justice roumaine, pour demander l'annulation de l'appel d'offres qui avait été lancé et gagné par Naval Group.

M. Franck Menonville. – Il y a trois grands groupes européens. Le choix du rapprochement entre l'italien et les Chantiers de l'Atlantique est pris. Quelles sont les synergies et les complémentarités technologiques et industrielles, par exemple en matière de mobilités propres ?

M. Serge Babary. – On comprend bien le souhait de mettre en place un champion européen de taille internationale. Pendant qu'on en discute, les Chinois se sont rapprochés, en faisant un champion de taille super internationale. Nos débats, sur le Vieux Continent, donnent toujours le sentiment de batailles d'arrière-garde. Les Chinois, par principe, recherchent toujours les technologies que possèdent les autres, pour les concurrencer. Quels dispositifs protègent nos technologies ? Vous avez parlé d'une douzaine d'années pendant lesquelles l'opération va être sous surveillance. Déjà, les Chinois ont pris une avance considérable.

M. Daniel Gremillet. – Je partage complètement votre propos, monsieur le ministre, surtout dans une Europe après Brexit, dont on voit bien la frilosité budgétaire : sur le seul sujet vraiment communautaire qu’est l’agriculture, l’Europe peine à montrer sa détermination. Au niveau industriel, il faut être au rendez-vous de l’Histoire, en affirmant une autorité et une capacité à avoir des leaders au niveau européen. Au fond, le Brexit a manifesté aussi une forme d’exigence de plus d’Europe. Vous dites que beaucoup pensaient que cela ne pouvait pas arriver sur le ferroviaire... Nous sommes quelques-uns à y avoir songé ! La situation d’*Airbus Defence and Space* révèle aussi l’absence de volonté politique européenne, qui a des conséquences industrielles pour notre pays et pour nos territoires.

M. Yves Bouloux. – Merci pour votre exposé très clair. Un sujet douloureux dans notre département est celui des fonderies du Poitou, que vous connaissez bien. Avec Mme Pannier-Runacher, vous avez été impliqué fortement sur ce dossier, et une première phase encourageante a suscité un fragile espoir, avec la reprise de *Liberty Group*, pratiquement sans dommages humains. Malheureusement, la transition inéluctable de cette industrie se voit imposer une très forte accélération, que personne n’avait imaginée dans un si court délai, notamment sur le secteur fonte. En effet, Renault, principal donneur d’ordre, vend vraiment beaucoup moins de moteurs diesel. Il y a un enjeu important. M. Marc Glita, le délégué interministériel aux restructurations d’entreprises, que j’ai vu récemment à Poitiers, assure que ce sujet est bien suivi. Quelle est votre vision de cette transition très forte, qui comporte un enjeu important pour plusieurs centaines d’ouvriers ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – J’ai pris bonne note de votre détermination à ce que l’Union européenne protège notre savoir-faire industriel. Quelle est la solidité de cette vision politique partagée ? Avez-vous à ce stade des engagements et des garanties à long terme ? Cette stratégie s’applique-t-elle à la 5G ? Je pense aux menaces américaines qui pèsent sur Nokia et Ericsson.

Mme Sylviane Noël. – Je suis sénatrice d’un département qui concentre un grand nombre de sous-traitants de l’automobile, notamment dans l’industrie du décolletage. Avec le déclin annoncé de la motorisation diesel et la montée en puissance de la voiture électrique, cette filière industrielle est en plein questionnement. Elle doit se restructurer dans des délais rapides. Le crédit d’impôt recherche (CIR) revêt une importance toute particulière pour les petites PME. Des actions en reprise liées au CIR sont menées par l’administration fiscale pouvant remonter jusqu’à 2015. Quel est votre point de vue ?

M. Daniel Laurent. – La question des sanctions américaines est un sujet qui nous taraude tous. Nous avons auditionné hier M. Guillaume Faury, président exécutif d’Airbus, que j’ai interrogé sur les conséquences, notamment pour la filière viticole, des droits de douane supplémentaires imposés par les États-Unis dans le cadre du contentieux de l’Organisation mondiale du commerce impliquant les avances remboursables versées par quatre États européens à Airbus. Airbus souhaite que, dans le rapport de force avec les États-Unis, le soutien de l’Europe soit à hauteur des enjeux pour défendre les filières impactées. M. Faury a clairement parlé de guerre commerciale. Airbus souhaite faire bloc avec les filières qui ont été aspirées alors qu’elles sont complètement étrangères au conflit. Les filières viticoles françaises sont très impactées. En fin d’année, les baisses d’achat étaient de l’ordre de 40 %. Ces filières ont besoin de réponses concrètes. La compensation financière est une chose, mais quand on perd des parts de marché, d’autres s’en saisissent et on ne les retrouve pas forcément ensuite !

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Après les attentats, les grèves et les manifestations des gilets jaunes, nous voilà maintenant confrontés au Covid-19. Cette épidémie est une véritable tragédie économique. Nos hôtels reçoivent des annulations, nos commerces voient leurs ventes baisser. Que faire pour aider nos PME et nos TPE, sont dans l'impasse ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Pour en revenir aux Chantiers de l'Atlantique et à *Fincantieri*, on a peu évoqué le risque chinois. Vous avez parlé de la protection de la propriété intellectuelle pour l'accord *Fincantieri*, mais il s'agit plutôt ici de protéger un savoir-faire. Comment éviter que la capacité d'assembleur de l'entreprise ne soit captée par les Chinois ? Quelles seront les garanties concrètes pour les cotraitants ? Qui sera chargé de sanctionner les manquements aux pactes d'actionnaires ? Quelle assurance avons-nous que le contrôle sera meilleur que pour le rachat d'Alstom par *General Electric* ? Le Gouvernement s'engage-t-il à recourir à la Commission des participations et des transferts (CPT) afin de réévaluer la valeur des Chantiers de l'Atlantique ? Celle-ci a probablement évolué depuis 2017.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Nous procéderons effectivement à une réévaluation des Chantiers de l'Atlantique avec l'Agence des participations de l'État.

Il convient de faire une différence entre un géant industriel énergétique américain et un champion industriel italien. On ne peut pas se battre pour la souveraineté européenne et mettre sur le même plan *Fincantieri* et *General Electric*.

C'est bien l'État qui sera responsable de faire respecter les obligations de la partie contractante et de sanctionner les manquements.

En ce qui concerne la politique d'approvisionnement, *Fincantieri* s'engage à la préservation du tissu des sous-traitants régionaux. Cela figure en toutes lettres dans le pacte d'actionnaires. Il s'engage également à respecter le plan d'embauche triennal présenté par les Chantiers de l'Atlantique, soit 200 recrutements nets. Les savoir-faire seront également protégés.

Franck Montaugé m'a interrogé sur l'impact du coronavirus. Cette épidémie ne fait qu'accélérer la prise de conscience qu'il est nécessaire de repenser la mondialisation. La France a adopté depuis trois ans une position claire : il importe de repenser les chaînes de valeurs, en ayant à l'esprit deux objectifs stratégiques.

Premier objectif, l'indépendance. Je rends hommage à Carlos Tavares, président de PSA, qui m'a alerté il y a quelques mois sur l'indépendance du secteur de l'automobile par rapport aux batteries électriques par exemple. Cela vaut aussi pour les médicaments : 80 % des principes actifs de nos médicaments sont produits hors d'Europe, dont 40 % en Chine. C'est la même chose en matière d'agriculture.

Deuxième objectif, l'environnement. Le moindre coût ne doit plus être au cœur de la politique économique mondiale. Nous devons mettre l'accent sur le respect de l'environnement. Une batterie électrique fabriquée en Chine produira deux fois plus de CO₂ que si elle est fabriquée en France ou en Allemagne. Il est donc préférable de produire nos batteries en Europe. Certes, le coût est supérieur, mais le jeu en vaut la chandelle. Nous devons compléter cette politique industrielle de souveraineté par un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières. On ne peut pas demander à nos industriels de réduire les émissions de

CO₂ à l'intérieur de nos frontières et dans le même temps, laisser entrer des produits fabriqués en Chine ! Je le dis avec force, car le combat avec nos partenaires est difficile. Tout cela sera au cœur du Pacte productif que présentera le Président de la République d'ici quelques semaines. On ne peut pas dire à Ascoval ou aux Fonderies du Poitou d'émettre moins de CO₂, tout en important de l'acier chinois qui coûte 20% moins cher car il est produit avec des procédés plus émetteurs !

Sur la question de la 5G, il n'y aura pas de priorisation des « Territoires d'industrie » : les zones peu denses seront également concernées. Le déploiement de la 5G doit permettre la relocalisation et le développement de l'activité économique dans les territoires isolés.

Madame Renaud-Garabedian, le 1 % de l'État nous permettra de mieux contrôler le respect des engagements par Fincantieri. Créée cette année, la joint-venture dans le domaine militaire fonctionne bien. Le recours en Roumanie n'a pas été déposé par Fincantieri, mais par le néerlandais Damen. L'histoire est donc différente.

Franck Menonville m'a interrogé sur les synergies et la complémentarité. Il existe deux types de complémentarité : sur les marchés et sur les évolutions technologiques. L'un des engagements forts des Chantiers de l'Atlantique est de construire des bateaux qui émettent moins de polluants, notamment des bateaux au gaz naturel liquéfié (GNL). Cela fait partie des complémentarités entre les deux groupes.

Je le redis, à Serge Babary il reviendra à l'État de s'assurer de la maîtrise des engagements. Nous disposons d'un autre instrument : le décret relatif aux investissements étrangers en France, dont nous avons récemment élargi le champ.

Monsieur Gremillet, en matière de champions européens, il convient à la fois d'être ambitieux et lucides. Dans un certain nombre de secteurs, nous ne rattraperons pas notre retard sur les Américains ou les Chinois. Il serait par exemple vain de vouloir concurrencer Microsoft. En revanche, nous pouvons être au même niveau qu'eux, voire meilleurs, dans d'autres secteurs comme les batteries électriques, les énergies renouvelables, les biotechnologies, la santé, etc. Mais cela suppose de faire des choix. À ce titre, j'assume et je revendique le terme de planification économique. Il ne s'agit pas, bien sûr, d'en revenir aux politiques des années 60, mais plutôt de repérer avec les scientifiques, les financiers et les industriels quels sont les secteurs où la France et l'Europe peuvent réussir. Nous avons défini un certain nombre d'indices. Y a-t-il une appétence sociale des populations ? Disposons-nous d'un outil industriel mature pour que nos industries en profitent ? C'est le cas par exemple pour l'hydrogène avec Air Liquide, ou pour le calcul quantique avec Atos. Il faut investir ces secteurs. Ensuite, existe-t-il un marché qui permette un retour sur investissement ?

La planification que je propose n'est pas une planification du haut vers le bas, mais elle vient du terrain et de la population. L'État n'intervient qu'à la fin pour mettre le tout en ordre de marche. Je crois à l'organisation de nos investissements et aux choix de secteurs stratégiques sur la base de ce qui est proposé par les experts sur le terrain. De la sorte, nous éviterons la dispersion des moyens et l'Europe restera un continent aussi puissant que la Chine et les États-Unis. L'enjeu pour le XXI^e siècle est d'éviter le déclassement.

Yves Bouloux, avec les Fonderies du Poitou, et Sylviane Noël, avec l'industrie du décolletage, soulèvent une question absolument stratégique. Ces entreprises ont dépendu pendant des années de l'industrie automobile. Plus de moteurs thermiques, plus d'activité !

Nous nous trouvons face à un vrai tsunami. Il importe d'anticiper cette évolution et de prendre des mesures afin que ces entreprises puissent se renouveler. Mais il y a des conditions, que je vous livre sans ambiguïté. Premièrement, il faut améliorer la compétitivité-coût de l'industrie française. J'ai reçu des élus locaux des réponses que je juge inappropriées. Les impôts de production restent trop élevés en France et sont un handicap pour la compétitivité. Deuxièmement, il faut améliorer la formation et la qualification. Troisièmement, il faut mettre l'accent sur l'innovation et les technologies de pointe. Ce n'est pas la masse et le volume qui feront le rendement de l'industrie française, mais la valeur ajoutée. La quatrième condition, sur laquelle j'insiste, car elle n'est pas dans la tradition française, est la solidarité entre les donneurs d'ordre et des sous-traitants. Il faut que nous puissions le faire aussi bien que l'Allemagne, où les donneurs d'ordres arrivent à absorber les chocs de demande, par exemple dans l'automobile.

Daniel Laurent m'a interrogé sur le vin. Les États-Unis ont imposé 25 % de droits de douane supplémentaires sur les vins tranquilles français. Ils envisageaient d'imposer 100 % de droits de douane sur les vins tranquilles et sur les vins effervescents, si nous ne trouvions pas d'accord sur le sujet de la taxation du numérique, mais cette menace est écartée pour le moment, ce qui nous a demandé des heures et des heures de négociations ! Ces sanctions américaines sont extrêmement pénalisantes pour la viticulture. Nous demandons d'abord la mise en place le plus rapidement possible d'un fonds de compensation européen à hauteur de 300 millions d'euros. Les États-Unis, la Chine et le Royaume-Uni, les trois premiers marchés pour le vin français, sont impactés par les droits de douane, le coronavirus et le Brexit : la situation est compliquée. Deux voies s'offrent à nous. Je privilégie avec le commissaire européen Phil Hogan celle d'un accord global entre les États-Unis et l'Europe sur le cas Boeing-Airbus. Washington a commencé à faire une première ouverture sur les aides qu'il apporte à Boeing. Nous sommes également prêts à en faire sur le fonctionnement des avances remboursables pour Airbus.

La deuxième voie est celle d'un conflit commercial entre l'Europe et les États-Unis. Mais ce jeu de sanctions et de représailles est dangereux, voire suicidaire, en période de fort ralentissement de la croissance mondiale. Quoi qu'il en soit, nous devons être prêts à engager un rapport de force avec nos partenaires américains pour défendre nos intérêts fondamentaux.

S'agissant du coronavirus, son impact sur l'économie française et mondiale sera significatif, très au-delà du 0,1 point de croissance en moins qui avait été annoncé. Je ne donnerai pas de chiffres tant que je n'aurai pas les remontées statistiques de l'Insee, de la Banque de France et de la Direction générale du Trésor.

Notre stratégie repose sur deux piliers fondamentaux. Premier volet, une réponse immédiate et massive pour les entreprises françaises touchées. Je souhaite qu'aucune entreprise française ne puisse se retrouver sur le carreau à cause du coronavirus. Nous avons prévu des allègements de charges sociales, s'il le faut, et des dégrèvements au cas par cas sous 48 heures. J'ai également demandé à Bpifrance de garantir les prêts de toutes les PME qui auraient du mal à trouver de la trésorerie auprès des banques. Je recevrai cet après-midi la Fédération bancaire française pour étudier avec elle les dispositifs pouvant être mis en place. Nous avons classé le coronavirus en cas de force majeure, de sorte que lorsqu'une entreprise accuse un retard dans la livraison d'un marché public, elle ne subisse aucune pénalité. J'ai demandé aux collectivités locales et aux filières industrielles de faire de même. Il faut une mobilisation nationale totale.

Le deuxième volet est un volet de plus long terme. Le choc risque d'être brutal et la réponse doit être coordonnée et massive. Nous nous tenons prêts, le moment venu, à apporter une réponse pour soutenir la croissance au niveau de la zone euro, mais aussi au niveau du G7 et du FMI. Il faut être prêt à soutenir les pays en développement.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons bien compris la logique industrielle européenne de regroupement. J'ai néanmoins besoin d'être rassurée sur la complémentarité entre les deux entreprises. Par ailleurs, *quid* de l'entrisme chinois, qui nous paraît l'aspect le plus inquiétant ? Nous vous proposerons des évolutions législatives pour permettre l'émergence d'un capitalisme territorial.

Mme Anne-Catherine Loisier. – La stratégie de souveraineté européenne industrielle s'étend-elle au déploiement de la 5G ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Contrairement aux États-Unis, nous ne faisons pas de discrimination vis-à-vis de Huawei et des opérateurs étrangers. En revanche, comme il s'agit d'une technologie sensible, nous garantirons sur certains points du territoire notre souveraineté. Nokia et Ericsson sont des entreprises européennes dont les compétences méritent d'être utilisées.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Des menaces américaines ne pèseront-elles pas sur ces entreprises ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je ne ferai pas de commentaires à ce stade !

La réunion est close à 12 h 10.

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

Jeudi 19 mars 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, je vous remercie d'avoir répondu à mon appel dans ces circonstances particulières et éprouvantes ; je souhaite pour vos familles, votre entourage, dans vos régions, qu'une issue favorable puisse être trouvée le plus rapidement possible. Je remercie également les services du Sénat qui nous accompagnent et permettent le fonctionnement des institutions. Il ne faudrait pas ajouter à la crise sanitaire et économique qui s'annonce une crise institutionnelle. Nous sommes volontairement peu nombreux de façon à limiter les risques de contagion, mais il était de notre devoir d'assurer la continuité de la vie parlementaire et démocratique, en étudiant le projet de loi du Gouvernement, notamment son volet économique.

Avant de procéder à cet examen, je voudrais, en notre nom à tous, avoir une pensée pour les premières victimes de cette crise sanitaire et leurs proches, ainsi que pour les

personnes aujourd'hui contaminées et pour celles à venir. Je tiens également à saluer le dévouement du personnel soignant, qui effectue un travail remarquable dans des conditions difficiles, puisqu'il faut à la fois faire face à l'augmentation du nombre de personnes contaminées et assurer les soins aux autres patients, qui ne sont pas moins nombreux. Je pense enfin aux salariés et aux chefs d'entreprise qui sont confrontés, avec le confinement, à un arrêt brutal de leur activité ou à des difficultés d'exécution de leur travail. Le fonctionnement de la coopérative laitière de Daniel Gremillet, avec lequel je me suis entretenue par téléphone, est par exemple un véritable casse-tête quotidien.

L'impact économique de la crise est catastrophique et nous conduit tout droit à la récession. Nous étions censés connaître une croissance supérieure à 1,3 % en 2020, le Gouvernement prévoit désormais une récession de 1 % cette année. Comme le souligne le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), cette prévision repose sur des hypothèses optimistes et notamment celle d'un confinement limité à un mois et d'un retour rapide à la normale de la demande française et étrangère.

Les mécanismes à l'œuvre sont bien connus : l'activité des entreprises est en chute libre, car la demande s'effondre ; en outre, les entreprises ne produisent plus, car elles font face à des pénuries de matières premières, de pièces détachées et au confinement de la main-d'œuvre. L'effondrement de la demande est particulièrement visible dans le domaine de la restauration, du tourisme et des activités récréatives et culturelles. Les problématiques d'approvisionnement ont par ailleurs conduit Peugeot et Renault à fermer leurs usines en Europe. D'autres secteurs, comme celui des transports, sont particulièrement exposés : le groupe Air France-KLM a réduit de 90 % son activité et pourrait être contraint à un plan social visant 2 000 personnes. La France fait donc face à un double choc de l'offre et de la demande.

Pour les PME, c'est bien plus qu'un mauvais moment à passer ; c'est souvent une épreuve qui met en jeu leur pérennité même, car elles ont enduré quatre crises consécutives en cinq ans : les attentats, les violences commises en marge du mouvement des « gilets jaunes », les grèves de décembre 2019 et désormais la pandémie de coronavirus. Pour certaines PME, dont la trésorerie s'est drastiquement réduite du fait de ces crises, c'est sans doute la crise de trop. Pour nos grandes entreprises qui tirent une grande partie de leurs revenus de l'export, le caractère international de la crise sanitaire pénalise également leur activité ; les restrictions posées à la circulation des hommes, des biens et des services mettent en péril l'économie mondiale et la demande internationale adressée à la France. Notre pays est donc confronté aux conséquences d'une triple crise internationale : sanitaire, commerciale et probablement financière. La vraie question est la suivante : combien de temps pourrons-nous y faire face ?

Dans ce contexte particulièrement grave, le Gouvernement présente deux projets de loi : un projet de loi de finances rectificative et un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19. Dans ce second projet de loi, le titre III nous concerne plus particulièrement, puisqu'il s'agit de dispositions de nature économique en matière de soutien direct et indirect aux entreprises.

Je vous propose donc dans un premier temps de vous prononcer sur notre saisine. Il me semble naturel que la commission des affaires économiques puisse se saisir de ces aspects du projet de loi et, si vous en êtes d'accord, je me propose de présenter le rapport de notre commission. Notre saisine concernera le titre III, mais plus particulièrement l'article 7, qui habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prendre des dispositions de soutien aux entreprises.

La commission demande à être saisie pour avis du titre III du projet de loi n° 376 (2019-2020) d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 et désigne Mme Sophie Primas en qualité de rapporteur pour avis.

Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Examen du rapport pour avis

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Vous savez que nous ne sommes pas, en général, favorables aux ordonnances qui dessaisissent le Parlement de ses prérogatives, mais je dois dire que, en la circonstance, et au vu de l'urgence nationale, l'ordonnance est un outil adapté. Ce critère lié à l'urgence justifie d'ailleurs pleinement le recours aux ordonnances dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Que contient ce projet de loi ? Avant de vous présenter l'étendue du champ de l'habilitation, je voudrais vous rappeler les engagements pris par le Président de la République et le ministre de l'économie et des finances. Notre tâche, ce matin, sera de confronter les objectifs fixés par l'exécutif avec les dispositions qui nous sont proposées pour voir si elles sont bien en capacité de les atteindre.

Le Président de la République a fixé l'objectif général très ambitieux qu'aucune entreprise, quelle que soit sa taille, ne soit livrée au risque de faillite au regard des conditions sanitaires. Le Gouvernement a annoncé un plan d'une ampleur inédite de 45 milliards d'euros. Dans ce plan, il y a des mesures classiques de report de charges fiscales et sociales, voire d'annulation pour les plus petites d'entre elles, ainsi que des mesures plus volontaristes, notamment pour les entrepreneurs, commerçants et artisans, avec la création d'un fonds de solidarité doté de 2 milliards d'euros en vue de garantir un filet de sécurité aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 million d'euros et qui auraient perdu plus de 70 % de leur activité en mars. Ce plan annoncé devrait comporter également un dispositif de chômage partiel, des dispositions relatives au report d'échéances bancaires avec un mécanisme de garantie de l'État, ainsi que des dispositions relatives aux factures de gaz, d'électricité, d'eau et de loyer. D'autres dispositions annoncées concernent les plus démunis, notamment en matière d'hébergement d'urgence et de trêve hivernale.

Que retrouve-t-on dans le projet de loi qui nous est soumis ?

Je ne parle pas du projet de loi de finances rectificative déposé à l'Assemblée nationale, qui relève de la commission des finances et prévoit des dispositions de nature fiscale et sociale, mais de l'article 7, qui habilite le Gouvernement à prendre des mesures en matière de soutien à la trésorerie des entreprises, d'aides directes au profit des entreprises dont la viabilité serait mise en cause - c'est le fameux fonds de solidarité – ; des mesures relatives à la modification des obligations des entreprises à l'égard de leurs clients et fournisseurs, notamment en termes de délais et de pénalités ; des mesures modifiant les procédures collectives pour les entreprises en difficulté ; des mesures relatives au report ou à l'étalement des paiements des loyers ou des charges pour des locaux professionnels.

Le Gouvernement sollicite également une habilitation concernant des mesures plus indirectes au profit des entreprises, s'agissant des délais d'exécution des contrats publics, des délais applicables aux déclarations et demandes présentées aux autorités administratives, ainsi que l'ensemble des délais qui entraînent la nullité, la caducité, la forclusion ou la déchéance d'un droit, et des mesures relatives à la publication des comptes.

Il demande également une habilitation pour prendre des mesures visant à renforcer le rôle de Bpifrance, notamment en termes de garantie bancaire. Je crois me souvenir que le Gouvernement faisait le contraire dans la dernière loi de finances, mais peu importe, les conditions ont changé.

Que penser de ces différentes dispositions ? Elles sont très générales et très vastes ; elles comportent un certain nombre d'ambiguïtés qui pourraient être clarifiées en séance. Mais, compte tenu de l'évolution très rapide de la situation, on peut comprendre que le Gouvernement réclame une marge de manœuvre relativement large.

J'observe que les aides directes sont limitées aux entreprises de petite taille - on évoque un chiffre d'affaires de moins d'un million d'euros -, dont la viabilité est mise en cause. Je constate que le report ou l'étalement du paiement des loyers ou des factures sont réservés aux seules TPE dont l'activité est affectée directement par la propagation de la pandémie.

On peut donc s'interroger sur le caractère restreint de ces dispositifs. En même temps, si l'on s'inscrit dans la durée, il faut sans doute optimiser l'utilisation des deniers publics et se concentrer sur les entreprises les plus fragiles et les plus directement impactées.

Même si nous prenons des libertés avec les règles européennes en matière de déficit et d'endettement, il faut imaginer pouvoir financer sur plusieurs mois un plan massif de soutien à l'économie, alors même que nous avons dépassé une dette publique supérieure à 100 % du PIB.

Je constate ensuite que certaines dispositions de l'article 7 du projet de loi, si elles ne sont pas suffisamment encadrées, sont susceptibles d'avoir des incidences négatives sur les entreprises elles-mêmes. En effet, l'adaptation des obligations des entreprises à l'égard de leurs clients ou de leurs fournisseurs, de même que le report ou l'étalement des paiements des loyers ou des factures, aura des conséquences pour les entreprises selon leur fonction : client, fournisseur ou bailleur.

Dans le même ordre d'idées, l'adaptation des règles applicables aux contrats publics ou aux demandes présentées à l'administration peuvent avoir des effets non anticipés sur les entreprises en tant que cocontractantes ou pétitionnaires. Comme en toute chose, ce sera une question de dosage.

Dans l'ensemble, j'estime que ces dispositions vont dans le bon sens et traduisent une prise de conscience de la nécessité d'agir vite et fort pour sauver le tissu économique du pays. Ces dispositions semblent concerner toutes les parties prenantes à la vie des entreprises, contrairement aux dispositions qui avaient été prises lors de la crise des « gilets jaunes ». Sont en effet prévues des mesures pour les salariés, les clients, les fournisseurs, les bailleurs, les banques, les entreprises aussi bien dans leur vie interne que dans leurs relations avec les administrations. Je regrette toutefois que les compagnies d'assurance ne soient jamais évoquées. Elles devront contribuer à l'atténuation des conséquences de cette crise sanitaire. Je déplore également que peu d'éléments soient fournis sur le financement de ces mesures. Elles doivent être prises en charge essentiellement par l'État, garant de la solidarité nationale, et seulement à titre subsidiaire par les collectivités territoriales.

Les mesures du projet de loi sont donc en cohérence avec les objectifs annoncés par l'exécutif. J'imagine que si nous avions eu plus de temps pour examiner ce texte, qui nous a été transmis hier après-midi à l'issue du conseil des ministres, nous aurions trouvé matière à

l'améliorer, même si, s'agissant d'une loi d'habilitation, nous ne sommes pas en capacité de l'élargir. Je n'en ressens pas la nécessité et, en la circonstance, il ne me paraît pas opportun de discuter de quelques dispositions à la marge.

Pour ces ordonnances, le Gouvernement sera tenu de déposer un projet de loi de ratification et nous mènerons à cette occasion un examen approfondi des dispositions qui auront entre-temps été adoptées. Je souhaite cependant attirer l'attention du Gouvernement sur quelques points de vigilance.

Premièrement, je souhaite que ces dispositions s'inscrivent dans la durée pour aller plus loin qu'un simple effet d'annonces ; les conséquences de cette crise sur la trésorerie des entreprises, la consommation et l'investissement risquent, elles, d'être durables. Il faudra donc accompagner nos entreprises pendant de nombreux mois pour veiller à ce que cette crise transitoire ne se transforme pas en crise structurelle et, de ce point de vue, être à l'écoute des différents secteurs qui ont chacun leurs problématiques spécifiques. C'est pourquoi je vous propose que nous apportions notre contribution au suivi de ce plan en créant une cellule de veille qui fera remonter au Gouvernement les difficultés de chaque secteur selon des modalités que nous pourrions déterminer en concertation avec nos collègues des autres commissions. Un amendement visant à instaurer un dispositif de contrôle et de suivi de ces dispositions sera probablement déposé en commission des lois, je m'y associe.

Le deuxième point d'attention concerne les démarches administratives nécessaires pour bénéficier de ce plan. Il est impératif que ces démarches soient les plus simples possible. C'est l'un des enseignements du rapport d'information de notre collègue Évelyne Renaud-Garabedian sur les conséquences économiques des violences en marge des manifestations des gilets jaunes : les entreprises touchées n'ont pas de service à plein temps chargé de gérer des dossiers souvent exigeants, très fournis et parfois peu accessibles.

Enfin les mesures économiques prises par le Gouvernement doivent s'inscrire dans une coordination européenne. La crise est mondiale et l'on voit chacun se replier derrière ses frontières. Il faut s'inscrire dans une coordination *a minima* au niveau européen, sinon nous n'y arriverons pas.

Sous réserve de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption du titre III de ce texte. Je voudrais toutefois saisir cette occasion pour évoquer la résilience économique de notre pays.

La crise met à l'épreuve notre modèle de société. Ce modèle résiste pour le moment. Les infrastructures publiques comme privées fonctionnent, même en mode dégradé. La continuité de la vie de la Nation semble garantie. Et cela, nous le devons à tous les acteurs en première ligne, aux services de soins, aux services publics en général, mais aussi aux entreprises privées, je pense en particulier à nos agriculteurs et à l'ensemble de l'écosystème agricole et agroalimentaire, qui nous permettent dans ces circonstances éprouvantes de nourrir la population.

Il faudrait également parler des opérateurs de télécommunications : huit millions de salariés sont actuellement en télétravail et l'ensemble de la population confinée est en interaction *via* internet. Un amendement est à l'étude pour permettre des installations rapides d'antennes supplémentaires. Tout cela montre que la France a la capacité de faire face à cette crise grâce à l'énergie collective de nos concitoyens, mais aussi grâce à un État structuré, à des services publics performants et à une conception élevée de l'intérêt général.

Toutefois, cette crise laissera des traces. Elle doit nous permettre de réfléchir dès aujourd'hui aux priorités de demain. Ces priorités me semblent s'articuler autour de trois valeurs.

La première valeur est la souveraineté : maintenir ou renforcer notre souveraineté industrielle aux niveaux français et européen, à défaut de quoi nous ne pourrions plus être autonomes ; la souveraineté alimentaire, qui est mise à mal par la croissance de nos importations alimentaires ; la souveraineté énergétique en matière d'électricité, voire d'énergie fossile ; la souveraineté numérique, car c'est un élément essentiel de la continuité de la vie de la nation en période de crise.

La deuxième valeur, c'est la responsabilité : notre responsabilité individuelle, car l'évolution de la maladie dépend du comportement de chacun ; la responsabilité collective, car plus que jamais cette crise nous montre que nous sommes dépendants les uns des autres et combien les règles de vie collective sont nécessaires.

La troisième valeur, c'est la résilience : nous sommes dans une période de graves incertitudes géopolitiques, écologiques, sanitaires et donc économiques. Dans ce contexte, le rôle de l'État comme garant de la vie de la Nation apparaît essentiel ; une capacité d'intervention budgétaire et donc des marges de manœuvre en matière de finances publiques sont d'autant plus nécessaires que nous n'avons plus de levier monétaire. Le secteur privé aura son rôle à jouer en réinventant de nouveaux modèles d'assurance, de nouveaux services, en particulier dans le domaine numérique. Cette résilience de la société passe également par la protection des plus démunis et des plus âgés, qui sont non seulement les plus exposés aux risques sanitaires, mais également trop souvent les plus isolés. Enfin, plus que jamais, les conséquences de cette pandémie nous montrent combien il est important de maintenir notre effort en matière de recherche et autour du système de santé, en France et dans le monde.

Cette crise touche un tissu économique et social affaibli, des finances publiques qui laissent peu de marges de manœuvre budgétaires, un secteur agricole en crise, un système hospitalier exsangue. Ce n'est pas le lieu ni le moment d'en discuter. Aujourd'hui, nous soutenons les efforts du Gouvernement pour limiter les effets de cette crise, mais nous serons vigilants sur son application. Comme nous l'avons fait pour d'autres lois, nous suivrons pas à pas sa mise en œuvre en nous appuyant sur les retours du terrain des différents secteurs de l'économie.

Mme Catherine Procaccia. – Je vous remercie pour votre rapport, Madame la Présidente, qui résume le texte auquel il nous était difficile d'accéder hier, et formule des interrogations que je partage pour la plupart.

S'agissant d'un éventuel amendement relatif aux télécommunications : en France comme ailleurs, on s'interroge sur la capacité des réseaux à faire face à l'afflux de télétravail. Je crains leur explosion. S'ils sont en capacité de stabiliser et de densifier les réseaux, il faut leur donner les autorisations nécessaires, au-delà de l'inquiétude sur les ondes et autres. Si un tel amendement est présenté, je le soutiendrai.

Mme Anne Chain-Larché. – Je vous remercie à mon tour pour ce rapport très complet. J'interviendrai concernant l'aide aux PME dont le chiffre d'affaires est inférieur à un million d'euros et ayant perdu 70 % de leur chiffre d'affaires de mars 2019 à mars 2020. Ce seuil est un obstacle qu'il conviendrait d'abaisser à 50 %.

M. Franck Menonville. – Madame la Présidente, nous souscrivons au rapport que vous nous avez présenté. Sénateur de la Meuse, dans la région Grand Est, particulièrement impactée, il me paraît important, à ce stade, de prendre des mesures fortes, rapides et faciles à mettre en place. Le seuil de 70 %, sur une période comprenant d'autres crises qui ont déjà altéré les entreprises, est trop élevé : celui de 50 % serait préférable. Au-delà de 50 % de pertes, les entreprises qui ne seront pas aidées auront les plus grandes difficultés à perdurer. Des aides directes, notamment en termes de trésorerie, doivent être rapidement et facilement mises en place.

Le contexte est compliqué, les entreprises rencontrant des difficultés de main-d'œuvre, d'approvisionnement et de refus de clients, par exemple dans le secteur du bâtiment.

Je soutiens pleinement la mise en place d'une cellule de veille et de suivi. Il faudra pouvoir intégrer les conséquences de nos votes et rester réactifs.

M. Jean-Claude Tissot. – Nous n'avons guère eu le temps de réfléchir sur le texte, mais je souhaite intervenir sur l'économie sociale et solidaire (ESS), qui passe à travers les mailles du filet. Ses acteurs sont, pour certains, condamnés à disparaître, car ils exercent essentiellement dans les services à la personne, activité stoppée. Ce sont souvent des associations exemptes de trésorerie, qui n'apparaissent pas comme des entreprises. Je me demande comment les associer aux dispositifs. Je n'ai pas la réponse.

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Comme je le mentionnais, l'étendue des habilitations à légiférer par ordonnances permettra au Gouvernement d'intégrer nos remarques. Je vous conseille non pas de déposer des amendements, mais de formuler vos remarques en séance publique afin que le Gouvernement en tienne compte.

M. Franck Montaugé. – Je vous remercie également de votre rapport, Madame la Présidente, dont je partage l'esprit. Nous sommes dans une situation exceptionnelle, qui appelle un consensus, ce qui ne nous empêche pas de rester critiques et constructifs pour la mise en place du dispositif le plus efficace possible.

Il existe un lien fort entre ce texte et le projet de loi de finances rectificative. Or 15 milliards d'euros d'interventions de l'État sont prévus, soit moins que pour traiter la crise des « gilets jaunes », tous dispositifs confondus. Je m'interroge donc sur l'efficacité du dispositif auprès des entreprises. Il ne faudrait pas oublier l'agriculture et l'agroalimentaire.

Je voudrais également attirer l'attention sur la relation entre les collectivités locales et le soutien aux PME et TPE. Il faut préserver la capacité d'investissement des collectivités locales, voire la faciliter ou l'accroître, comme le président Sarkozy l'a fait en 2008. Les banques centrales déversent des milliards sur les marchés. Comment orienter ces sommes considérables vers l'investissement, en particulier l'investissement public local ?

J'espère que les collectivités locales - je pense au pacte de Cahors, qu'il faudrait remettre en question - pourront continuer à investir. Si elles participent au fonds de solidarité nationale, leurs capacités d'investissement seront affaiblies, ce qui affectera directement les acteurs locaux.

Enfin, je partage les propos qui ont été tenus sur la souveraineté numérique et la capacité opérationnelle en la matière, qui pénalise trop souvent les entreprises en zones rurales. Il faudra en tirer les enseignements et rendre les territoires plus résilients qu'aujourd'hui.

M. Fabien Gay. – Je vous remercie pour votre rapport, Madame la Présidente. À la sortie de cette crise, nous devons engager un débat politique de très haut niveau, sans polémique. Solidarité contre concurrence, coopération contre compétition, bien commun et service public contre privé : l'État providence et les services publics sont au cœur de la gestion de cette crise, comme l'a indiqué le Président de la République lui-même. L'hôpital nous réclame des moyens depuis des années. Il faut parer à l'urgence, mais il faudra aussi faire vivre ce débat de fond.

Je ferai deux remarques sur le titre III. Il manque un listing des entreprises qui ne sont pas essentielles à l'état d'urgence sanitaire et qui continuent à travailler. Beaucoup de salariés s'interrogent. Ceux d'Amazon, par exemple, se côtoient par milliers dans des entrepôts. Le secteur automobile a pris ses responsabilités. Si de nouvelles mesures devaient être prises dans les prochains jours, il faudrait définir clairement les entreprises indispensables et celles qui ne le sont pas.

Il est question de nationalisations partielles ou totales. J'ai des propositions à faire à M. Bruno Le Maire dans les transports, l'énergie, les banques et l'assurance, mais aussi dans le secteur pharmaceutique – manque de médicaments, etc.

L'habilitation à légiférer par ordonnances se justifie en période de crise, mais le texte me semble déséquilibré entre les différentes composantes de l'entreprise - des directions, des actionnaires, des machines-outils et des salariés - au détriment des salariés. Il faut, par exemple, appeler les grands groupes à plus de solidarité ; ce sont souvent des donneurs d'ordre des PME et TPE. Par ailleurs, l'alinéa 8 de l'article 7 est bien trop large ; il couvre 95 % de nos entreprises. Quelle sera la durée de l'habilitation à déroger au code du travail ? Il faut trouver la juste mesure.

Nous nous abstiendrons sur le rapport de la commission, mais nous continuerons à travailler et à échanger entre nous ; nous déposerons en outre quelques amendements de fond. Après cette crise sanitaire et sociale, il va falloir reconstruire, mais sans s'asseoir sur tous nos principes.

Les indépendants, les saisonniers, les intermittents, le monde de l'événementiel sont complètement à l'arrêt. Les plateformes Uber et Deliveroo continuent à travailler. Les questions de chômage partiel ou d'arrêt pour maladie font débat pour ces travailleurs.

Nous sommes en situation d'urgence nationale, mais il faut continuer à faire vivre le débat d'idées. Je suis favorable à ce qu'un groupe de suivi représentatif y travaille, en liaison avec le ministre de l'économie.

M. Pierre Louault. – Je vous remercie de votre rapport et souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur quelques points.

Il faudra tout d'abord être vigilant sur la fraude, car je connais des salariés à qui l'on demande à la fois de se déclarer en arrêt de travail et de travailler chez eux. En période de crise, on ne peut pas se faire du gras sur le dos de l'État. Si la productivité n'est pas la même à domicile, peut-être convient-il d'envisager des mesures de chômage partiel ?

Les règles d'arrêt du travail me paraissent bien adaptées en ville, mais pas trop à la campagne. Beaucoup d'entrepreneurs travaillent seuls ou avec un ou deux salariés, sans être en contact entre eux et sans utiliser les transports en commun. Je pense, par exemple, aux jardiniers chez les particuliers. Il convient sans doute de prévoir un peu de souplesse dans le dispositif.

À la sortie de la crise, un bilan complet devra être dressé. Ainsi, on ne veut plus entendre parler de plastique, mais sans les blouses jetables en plastique, ce serait la catastrophe... Ce sera l'occasion d'apporter un peu de modération.

Pour honorer les carnets de commandes, il faudra prévoir des mesures d'assouplissement des règles du travail pendant une période limitée, afin de faire repartir les entreprises rapidement, dans l'intérêt de tous.

Mme Agnès Constant. – Félicitations pour ce rapport succinct, mais très efficace, Madame la Présidente.

Je reviens sur la sortie de crise : il faudra prévoir la possibilité de travailler davantage, le tissu économique en aura besoin.

La cellule de veille est une excellente idée : nous aurons besoin d'un état des lieux permanent, puis d'un retour d'expérience, pour échauffer des solutions pour l'avenir, démondialiser l'économie dans certains domaines.

La souplesse du dispositif est nécessaire. Dans les territoires viticoles, beaucoup d'auto-entrepreneurs et de travailleurs indépendants peuvent travailler seuls à l'extérieur. Nous travaillons dans l'urgence, puis le bon sens permettra d'affiner.

Les assurances doivent se positionner en termes de solidarité. Les cas de force majeure ne sont pas assurés, mais il faudrait imaginer à l'avenir une contribution minimum.

En ce qui concerne l'économie sociale et solidaire, les banques alimentaires, Les Restos du cœur ont fermé. De nombreuses personnes sont complètement dépendantes des collectivités locales actuellement. Comment les prendre en charge ?

Nous sommes dans l'urgence, mais il faudra en tirer les conséquences et proposer des solutions législatives, pour sortir grandis de cette période.

Enfin, qu'en est-il du mécanisme européen de stabilité (MES) ?

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Comme Mme Catherine Procaccia, je soutiens l'augmentation de la capacité des réseaux numériques sans état d'âme. Il s'agirait d'installations d'antennes temporaires, avant de récupérer les autorisations. Les besoins ont doublé. Outre le télétravail, l'occupationnel occupe une grande place puisque YouTube, Netflix et les sites pornographiques sont les services qui requièrent le plus de bande passante. Il est envisagé, le cas échéant, de réduire la capacité de ces trois services pour laisser de la place aux autres.

Des amendements sectoriels nous sont remontés, comme des reports de paiement de charges, qui relèvent plutôt de la commission des finances. La TVA s'apparente à de la trésorerie pour les entreprises, que les banques n'auront pas à couvrir.

M. Serge Babary se demande si les loyers des bailleurs commerciaux font bien partie des locaux professionnels. Nous demanderons confirmation en séance que la rédaction de l'habilitation concernant les entreprises comprend bien les indépendants, les auto-entrepreneurs, les ESS. La rédaction doit couvrir l'ensemble des activités.

Les instances européennes sont en train de travailler sur le mécanisme européen de stabilité. Sur la dimension du projet de loi de finances rectificative évoquée par M. Franck Montaugé, les 15 milliards d'euros viennent s'ajouter aux 478 milliards d'euros prévus en loi de finances pour l'ensemble du budget général. Il faudrait étudier la totalité des capacités d'action auprès des entreprises et des aides directes et indirectes susceptible d'être mobilisée au sein de ce budget pour connaître le montant des financements véritablement disponibles pour faire face à la crise

Je partage vos réserves sur le seuil de 70 % de perte d'activité. Sur le mois de mars, les carnets de commandes des artisans sont pleins, mais ceux-ci doivent arrêter leurs activités. Il faudra en tenir compte.

Il convient de rester vigilant sur les fraudes, comme l'a souligné M. Pierre Louault, mais sans complexifier les déclarations. Bien sûr, les fraudeurs utilisent les facilités mises en place pour demander le chômage partiel, le télétravail, etc.

M. Pierre Louault. – Les fraudeurs doivent savoir qu'il existe une sanction.

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – Il faut se garder d'opposer les grandes entreprises et les PME-TPE, comme en témoigne la situation d'Air France. Le Gouvernement aura une vision sectorielle, il ne peut pas en être autrement.

Je partage les remarques de MM. Pierre Louault et Fabien Gay concernant la souplesse du code du travail. Il faudra donner aux entreprises la capacité de redémarrer plus vite et de passer outre les barrières du code du travail, mais de façon graduée et temporaire. Pour une action collective et unie, il ne faut pas que le patronat et les syndicats partent opposés.

Bien sûr, il va falloir vérifier que les mesures prises respectent bien les habilitations, et s'interroger ensuite sur le modèle économique. Comme le soulignait le patron d'Airbus lors d'une audition récente, ne perdons pas l'occasion d'apprendre d'une crise. Nous n'avons pas le droit de ne pas apprendre de cette crise ! Une réflexion doit s'engager sur la réindustrialisation du pays. La question de la production des substances actives de médicaments se pose, au moins en Europe ; celle des pièces détachées également. Les industriels privés doivent reconsidérer les risques géopolitiques et sanitaires, probablement mal estimés dans l'ensemble de leur stratégie d'entreprise.

Je vous invite à intervenir en séance publique pour être sûrs que le champ de vos interrogations soit bien pris en compte par le Gouvernement.

Mme Catherine Procaccia. – Les réseaux sociaux se demandent pourquoi le Parlement se réunit en état d'urgence sanitaire. Nous devons exprimer nos limites, sans donner à redire sur le rôle des politiques.

Mme Sophie Primas, présidente, rapporteur. – N'ajoutons pas à la crise actuelle une crise institutionnelle ! Il faut être raisonnable.

Je précise que la séance de questions d'actualité au Gouvernement est un impératif, conformément à l'article 48 de la Constitution. Le nombre de questions et le temps imparti seront limités.

La réunion est close à 10 h 40.

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

Mercredi 4 mars 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Sahel - Audition du Colonel Michel Goya, auteur du blog « La voix de l'Épée », de M. Mathieu Pellerin, chercheur spécialiste du Sahel (International crisis group) et du Dr Yvan Guichaoua, enseignant-chercheur à Brussels School of International Studies (Université du Kent)

M. Christian Cambon, président. – Nous poursuivons notre travail sur l'opération Barkhane et la situation au Sahel en accueillant trois personnalités d'horizons différents, qui vont nous livrer en toute liberté leur analyse. Colonel Michel Goya, ancien des troupes de marine, vous êtes ici en votre qualité d'enseignant et d'auteur de nombreux ouvrages, spécialisés dans l'histoire militaire et l'analyse des conflits ; Yvan Guichaoua, vous êtes chercheur à l'Université du Kent et spécialiste du Sahel ; et Mathieu Pellerin, vous êtes chercheur spécialiste du Sahel notamment à l'Institut français des relations internationales (IFRI) et à l'*International Crisis Group*.

Chacun sait combien la France est engagée pour la sécurité du Sahel, avec l'opération Barkhane qui comptera bientôt 5 100 hommes. Nos armées ont payé un lourd tribut à la stabilisation du Sahel avec quarante-cinq morts depuis 2013, si l'on agrège les opérations Serval et Barkhane. Je souhaiterais une fois de plus leur rendre hommage, ainsi qu'à leurs frères d'armes des pays du Sahel tombés dans ce combat, sans oublier les nombreux civils victimes des terroristes.

Ce cycle d'auditions vise d'abord à mieux comprendre le contexte dans lequel se déroule l'opération Barkhane.

Mathieu Pellerin, vous pourrez nous éclairer sur la nature des ennemis que nos soldats affrontent, sur leurs origines, leurs modes d'action et leur degré d'enracinement local. Faut-il distinguer les différents groupes contre lesquels nous combattons en fonction de leur idéologie, de leur agenda local ou international ?

La question de la stabilisation du Sahel est également éminemment politique et sociale. Yvan Guichaoua nous éclairera sur les racines profondes, politiques et sociales, des troubles et des affrontements. Les processus en cours afin de tenter d'y mettre fin, je pense notamment aux accords d'Alger – à supposer qu'ils soient menés à leur terme – constituent-ils une réponse adéquate ? Nous pouvons aussi nous demander si certains pays du G5 ne luttent pas plus efficacement que d'autres contre les racines du mal, par la meilleure inclusion de certaines de leurs populations – deux exemples sont parfois cités, la Mauritanie et le Niger, est-ce justifié ? Ce sera également l'occasion d'aborder la question des manifestations anti-françaises, très nombreuses l'année dernière : quelle est leur cause et comment les combattre ? L'ambassadeur du Mali, qui a tenu des propos irrecevables à ce sujet la semaine dernière devant notre commission, vient d'être rappelé par son pays. Le ministre des affaires étrangères du Mali est venu en personne au Sénat et interviendra prochainement devant notre commission pour rappeler le soutien et la reconnaissance que le Mali souhaite manifester à nos troupes.

Peut-être pouvons-nous commencer par la question militaire : les opérations Serval puis Barkhane ont-elles eu l'effet militaire escompté jusqu'à présent ? Comment expliquer qu'après tant de succès tactiques le problème demeure, sept ans après le début de Serval ? Quel résultat espérer des décisions prises au sommet de Pau en janvier dernier, concernant l'envoi de renfort, la création d'une nouvelle coalition et la décision de lancer une force spéciale internationale ? Michel Goya va commencer par nous livrer son analyse sur cet enjeu d'efficacité militaire. Au fond, Colonel, une réponse militaire peut-elle résoudre une question politique ? Ne demande-t-on pas l'impossible à nos militaires ?

Colonel Michel Goya. – L'Afrique est le théâtre d'opérations militaires privilégié de la V^e République. Nous y intervenons régulièrement depuis le début des années 1960 grâce à un dispositif particulier fait d'accords, de bases militaires, de forces prépositionnées ou d'interventions qui peuvent agir rapidement sur simple décision du Président de la République. C'est un système assez unique dans le monde et relativement efficace militairement. Il souffre toutefois de deux faiblesses : la sensibilité aux pertes humaines et la peur d'être perçus comme des néo-colonialistes.

Depuis toujours, nous devons arbitrer entre des demandes d'intervention nombreuses et la nécessité de garantir leur acceptabilité politique. Nous avons tâtonné dans nos formes opérationnelles : actions anti-coup d'État dans les années 1960, comme au Tchad en 1969 ; puis nous avons basculé vers des formes d'interventions de contre-insurrection plus directes et courtes, avant, dans les années 1980, d'intervenir en appui de forces armées locales, comme au Rwanda. C'était encore trop, alors nous avons opté pour des opérations d'interposition, comme en Côte d'Ivoire, ou de stabilisation, c'est-à-dire des opérations qui n'ont pas d'ennemi désigné et de préférence sous mandat international. Toutes ces opérations, qui constituaient en réalité des substituts à des interventions directes, ont eu des résultats globalement assez mitigés.

Lorsque nous sommes intervenus au Sahel, avec le déclenchement de l'opération Sabre en 2009, notre premier dispositif était léger, discret, composé d'une petite force d'intervention. Il fournissait un appui aux forces locales à la demande des États – cela fut plutôt un succès en Mauritanie, mais pas au Mali. En 2012, la situation a changé considérablement. Notre force d'intervention est alors apparue un peu trop légère, tandis que, dans le même temps, le projet de stabilisation militaire qui était en cours, autour de la constitution d'une force interafricaine, connaissait tous les problèmes habituels de ce type d'opérations multinationales : procédures interminables, financements qui tardent, manque de moyens, hétérogénéité des forces, etc. Finalement, la France a décidé d'intervenir directement, pour la première fois depuis 1978. Ce fut le déclenchement de l'opération Serval, qui constitua une réussite militaire et tactique, parce qu'elle a combiné les ingrédients d'une stratégie efficace, avec des objectifs clairs et limités et des moyens adaptés. Serval est une opération séquentielle : on peut suivre directement sa progression sur la carte, au fil des avancées de l'armée. Lorsqu'un soldat tombe au feu, on peut facilement expliquer dans les médias pourquoi : pour libérer ou reprendre telle ville ou telle position. Cela est donc beaucoup plus acceptable pour l'opinion. Mais il ne s'agissait, en réalité, que d'une bataille dans cette guerre. La phase active de Serval s'est achevée avec des résultats très concrets : reprise de contrôle des villes du Nord, destruction des grandes bases djihadistes d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) et dislocation d'une grande partie de ses forces, puisque nous avons à peu près détruit un tiers des combattants de ces organisations qui ont dû fuir ou passer dans une forme de clandestinité.

Ces résultats n'étaient toutefois que temporaires, car AQMI existait toujours, de même que les problèmes sous-jacents à l'origine du conflit. De plus, la mission des Nations Unies, la Minusma, destinée à remplacer Serval, tardait à se mettre en place. C'est dans ce contexte que l'on a décidé de poursuivre Serval par l'opération Barkhane. J'étais, à l'époque, assez circonspect, en raison de la règle non écrite des interventions, la « règle des trois ans » : s'il ne semble pas envisageable d'obtenir un résultat stratégique significatif en trois ans, mieux vaut éviter une action visible et s'organiser pour mener une guerre de longue durée, de basse intensité, à bas coûts et à basse visibilité. Tel n'est pas le choix qui a été fait, puisque l'on a décidé de maintenir Serval, dans un format un peu réduit, et de l'intégrer avec les autres opérations en cours dans la région, dans le cadre d'une grande opération unique, Barkhane. Celle-ci mobilise entre 3 000 et 5 000 soldats, six ou sept avions de chasse, une vingtaine d'hélicoptères, sur un espace immense. La principale différence est que Barkhane constitue une opération cumulative, non séquentielle : pas de grandes batailles ni de progression claire sur une carte, mais une multitude de petites actions, destinées à produire un effet par cumul. Barkhane travaille en collaboration avec les autres forces locales. Même si Barkhane représente la force la plus importante de la région, incontestablement, ses moyens ne lui permettent pas pour autant de faire beaucoup plus que des raids et des frappes ; ses effectifs sont tellement réduits que, même associés à des bataillons de forces locales, ils ne peuvent se déployer que quelques semaines dans une région. Nous ne sommes donc pas capables d'assurer une présence permanente dans une région, afin d'attendre la mise en place d'une administration locale efficace. Barkhane est donc surtout dissuasive, empêchant l'ennemi de reconstituer des bases importantes ou de mener des opérations militaires de grande ampleur, sous peine d'être immédiatement décelé et détruit. Elle maintient une pression forte, mais c'est insuffisant pour gagner la guerre et le potentiel de l'ennemi n'est pas véritablement entamé : en moyenne, on élimine un combattant et demi tous les deux jours, pour un coût de 600 millions annuels, soit deux millions d'euros pour éliminer un combattant...

En réalité, on s'attaque aux symptômes, mais pas aux causes profondes, ni à la capacité de régénération de l'ennemi, car son centre de gravité ne se trouve pas dans ses camps du désert, mais bien à Bamako. Les organisations que nous affrontons ne sont fortes que parce que les États locaux, certains d'entre eux en tout cas, sont faibles. Tant qu'il en sera ainsi les ennemis continueront à gagner en puissance. Sur la durée, Barkhane coûte cher, financièrement, mais aussi humainement. Les pertes de soldats au combat vont s'accroître, inévitablement. Elles peuvent être acceptées par la société, pourvu qu'elles ne paraissent pas inutiles. Or, dans un contexte aussi flou, cela apparaît difficile. Barkhane a déjà coûté 2,5 milliards d'euros, qui auraient pu être employés différemment, alors que nos ennemis ne sont que des forces armées de quelques centaines de combattants, non des superpuissances militaires.

Cette intervention devient la plus longue que nous ayons menée depuis longtemps. Plus elle dure, plus nous nous exposons à l'apparition d'un « cygne noir », un événement ou un accident susceptible de modifier la donne : une erreur de frappe militaire, qui tue de nombreux civils, ou la perte de plusieurs soldats. La disparition brutale de treize soldats dans un accident d'hélicoptère a fait la une des médias, mais a aussi eu un effet stratégique négatif. De plus, à terme, comme cette opération ne produit pas d'effets visibles, elle risque de voir son soutien local diminuer. Il n'est jamais agréable d'avoir une force étrangère sur son propre territoire et les populations sont tentées de surestimer le visible par rapport à l'invisible : après tout, si les Français ne l'emportent pas, en dépit de forces apparemment aussi puissantes que Barkhane, c'est qu'ils le veulent bien ! Cet échec peut ainsi être instrumentalisé par ceux qui veulent masquer leurs propres insuffisances.

Barkhane, mécaniquement, est destinée à s'user. Si on poursuit dans cette voie, le risque d'accident augmente. Quitter la zone revient à abandonner toute notre stratégie qui vise à contenir les groupes djihadistes, à stabiliser la région du golfe de Guinée, à endiguer les trafics et les migrations, et à protéger indirectement notre territoire national. Il faut donc reconfigurer notre action dans la région pour la rendre plus efficace et surtout plus tenable sur la très longue durée. Cela signifie qu'il faut être le moins visible possible dans la zone critique, tout en conservant une capacité de frappe et de réaction en périphérie, et en activant tous les instruments de puissance à notre disposition, au-delà du militaire. Nous manquons à cet égard d'une vision commune des instruments de puissance : le militaire, l'aide au développement, la diplomatie – il est quand même surprenant de voir que l'on continue à critiquer les forces françaises sans que l'on n'arrive à riposter en termes de communication. Peut-être faut-il regrouper nos moyens sous une autorité unique, en nous inspirant de la Minusma, dont le chef a le rang de ministre. Son rôle militaire est très faible, mais son action globale est beaucoup plus large. Nous devons maintenir une présence discrète, en lien avec les forces locales. Les opérations étrangères qui ont réussi sont passées par l'intégration sous commandement national de forces différentes, voire de mercenaires locaux ou des forces privées, qui ont le mérite d'être moins visibles. Les Américains ont ainsi recruté 100 000 mercenaires locaux en Irak.

M. Christian Cambon, président. – Je ne suis pas sûr de comprendre ... vous proposez donc d'intégrer des milices privées ?

Colonel Michel Goya. – Je pense qu'il faut intégrer des forces locales, qui seraient associées à notre action, tout en conservant le contrôle, le commandement. Il ne s'agit pas de recourir à des forces d'autodéfense laissées à elles-mêmes. L'action russe en Syrie n'a pu se perpétuer dans la durée que parce que les Russes ont fait appel à des mercenaires ou ont pris le commandement direct d'un corps d'armée syrien. Les Américains se sont sortis de la situation en Irak grâce au recrutement de 100 000 miliciens sunnites du mouvement du Sahwa. L'intervention au Tchad en 1969 constitue l'un des rares exemples de contre-insurrection réussie parce que l'objectif était limité et réaliste, et surtout parce que l'on a intégré des forces militaires régulières locales pendant un temps. Ne nous leurrions pas, le recours aux mercenaires et aux armées privées constitue l'une des grandes tendances militaires des années à venir.

M. Mathieu Pellerin, chercheur spécialiste du Sahel à l'International Crisis Group. – Il existe une convergence de vue parmi les analystes sur la nature de l'ennemi. Il ne fait pas de doute que les *shouras*, les conseils qui dirigent ces organisations, sont composés essentiellement de personnes convaincues religieusement ou qui défendent un agenda essentiellement religieux d'imposition de la charia, voire d'un État islamique. En revanche, au niveau du corps des combattants, l'agenda religieux semble marginal. Les facteurs d'engagement au sein de ces groupes sont, en effet, beaucoup moins religieux que sociaux. Il s'agit, en général, de se mobiliser par les armes pour faire face à une situation vécue comme injuste, avec des configurations variables selon les lieux. Il est possible d'identifier région par région les principaux moteurs d'engagement. Par exemple, les communautés nomades ont souvent le sentiment d'être victimes d'un manque de représentation sociale ou politique, ou d'être plus fréquemment ciblées par des groupes d'autodéfense ou par les appareils étatiques qui multiplient les brimades à leur endroit. Cependant, cela ne signifie pas que ces individus ne se radicalisent pas ensuite, sur le plan religieux, une fois enrôlés.

On considère souvent en Occident qu'il existerait un *continuum* entre salafisation et djihadisation. Mais lorsque l'on regarde les parcours, on constate un passage direct de

l'islam soufi à un engagement armé. On peut faire un parallèle avec les trajectoires d'anciennes rébellions armées qui n'avaient pas nécessairement de coloration islamique au départ. Or, on trouve parmi ces combattants d'anciens rebelles qui avaient un agenda politique au moment où ils ont pris les armes et qui ont désormais un agenda islamiste djihadiste.

Entre ces deux catégories de combattants, ceux qui ont un agenda purement religieux et ceux qui défendent des intérêts prosaïques liés à des situations d'injustice, on trouve une variété d'acteurs qui se joignent à ces groupes pour des raisons pragmatiques. L'une des trajectoires les plus courantes dans le Sahel, au Burkina Faso, mais aussi au Mali et au Niger, est la djihadisation du banditisme. On retrouve dans les groupes djihadistes beaucoup d'anciens bandits qui ont choisi de les rejoindre, soit par opportunisme, pour se protéger contre l'État, soit parce qu'ils trouvent dans le djihad un nouveau sens à leur vie. Cela correspond d'ailleurs aux trajectoires de radicalisation que l'on observe dans les prisons européennes. On retrouve aussi des individus nouvellement considérés par le système socio-politique comme des bandits : ainsi, dans l'Est du Burkina Faso, beaucoup d'anciens chasseurs sont devenus braconniers à cause du développement des aires protégées, alors qu'ils ne font que perpétuer leur mode d'existence traditionnel. On trouve également des acteurs motivés par des intérêts divers, familiaux, économiques ou communautaires, qui suivent ou rejoignent dans le djihad une personne en qui ils ont confiance, ou encore qui agissent par appât du gain, comme ceux payés pour poser un IED. Autant de motivations prosaïques et singulières !

Toutefois, les personnes qui se sont enrôlées pour ces raisons en 2012 ou 2013 sont travaillées depuis par des groupes qui ont un agenda djihadiste. Il importe donc de distinguer les facteurs d'engagement et les trajectoires. Or, la majorité des politiques de prévention sont focalisées sur la prévention de la radicalisation religieuse alors que la religion joue un rôle minoritaire dans les engagements. Il faut donc également les axer sur les dimensions sociales et politiques, qui fondent l'engagement djihadiste.

Chaque groupe possède une identité propre. Le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM ou JNIM selon l'acronyme arabe) constitue une coalition des katibas, des unités combattantes, qui relevaient d'Al-Qaïda au Maghreb islamique ou d'Al Qaïda au Sahara et ont fusionné. Il y a aussi l'État islamique (EI) qui possède deux branches : une branche saharienne, qui concentre l'attention de la France, et une branche autour du lac Tchad, dans le nord du Nigéria. Ces groupes sont construits autour d'identités fortes, voire rivales. Les forces militaires françaises elles-mêmes ont établi une distinction : au sommet de Pau, l'accent a été mis sur l'EI dans la région du Liptako parce que ce mouvement recrute de plus en plus de combattants. Le nombre de combattants au Sahel a doublé, voire davantage, en dix-huit mois, passant de 500 ou 800 combattants à plus du double. La raison en est que les facteurs d'engagement que j'ai précédemment évoqués ont été exacerbés par les réponses apportées par les États nationaux, notamment le Burkina Faso et le Mali. On a enregistré en 2019 plus d'attaques cumulées que pendant les cinq années précédentes. Les massacres perpétrés contre les populations civiles, majoritairement d'origine peule, au centre du Mali ou dans la province du Soum au Burkina Faso, se sont multipliés. En retour, ces populations sont donc tentées de rejoindre les groupes djihadistes pour se venger. Elles rejoignent plus volontiers l'EI que le JNIM, car l'État islamique a une organisation beaucoup plus souple et laisse ses combattants s'adonner à des vengeances communautaires. Je connais le cas d'une personne dont le père a été exécuté. Pour trouver des armes et se venger, il a adhéré à l'un de ces groupes, alors qu'il n'avait initialement aucun attribut d'un « radicalisé, ni aucune sympathie pour ces groupes. Son premier réflexe a été de trouver des armes au sein du groupe qui lui laisse la plus grande latitude pour se venger, à la fois du meurtrier de son père, puis,

par extension, du village auquel appartient l'individu et de sa communauté. Dans son esprit, ils sont tous coupables. C'est ce qui explique pourquoi on a basculé si rapidement, au Burkina Faso, dans un cycle de violences communautaires. Heureusement, les autorités traditionnelles et les chefferies coutumières n'alimentent pas le phénomène. Mais il faut enrayer l'engrenage violences-représailles. On ne pourra pas le faire en recourant uniquement à la force. Les armées nationales sont sous-équipées ; les unités déployées sur le terrain sont épuisées faute de relève et atteintes psychologiquement. Or, on leur demande toujours plus, d'augmenter la pression, d'obtenir des résultats. On imagine aisément ce que cela peut donner...

Quelle légitimité donner à ces groupes dans la perspective d'un dialogue éventuel ? La légitimité passe-t-elle par la nationalité des chefs ? C'est l'argument des autorités maliennes, qui acceptent de parler avec le JNIM parce qu'il est dirigé par Lyad Ag Ghali, un Malien. Mais cet argument de la nationalité ne semble pas recevable au Niger : la plupart des combattants djihadistes nigériens appartient à l'EI, aussi bien à sa branche saharienne, avec des populations largement originaires de la région de Tillabéri, qu'à sa branche opérant autour du lac Tchad, dans la région de Diffa. Mais les chefs de l'EI ne sont pas Nigériens, ils sont essentiellement Sahraouis. Il est donc, *a priori*, plus difficile de discuter avec l'EI, mais tout dépend aussi de ce que l'on entend par le mot « dialogue ». S'il s'agit seulement de traiter avec les émirs de ces groupes, le JNIM semble plus disponible, et, de fait, des canaux ont déjà été ouverts depuis quelques semaines. Cela semble plus difficile avec l'EI, car ses chefs sont étrangers, mais les unités sont plus autonomes, car son organisation est très déconcentrée. Cela laisse donc une marge aux États pour discuter avec certaines unités. Tout dépend des facteurs d'engagement : si le facteur d'engagement a été la révolte par rapport à une situation locale précise, en réponse à un massacre ou une confiscation de terres par certains groupes avec l'assentiment de certaines autorités – le cas existe –, il peut être possible de s'entendre et pas forcément sur un agenda religieux. Cela offre plus de latitudes pour penser une politique de démobilisation – je ne parle pas forcément de dialogue – sans passer par les chefs.

Enfin, l'autre fondement de légitimité pour discuter avec ces groupes pourrait être, si l'on en croit les autorités, la compatibilité républicaine de ces groupes. Cela a été réaffirmé par l'ambassadeur du Mali ici même la semaine dernière. Le dialogue a des limites : il n'est pas question de transiger sur la compatibilité républicaine de ces groupes. Mais la Mauritanie est une République islamique. Tout dépend, là encore, de ce que l'on entend par la République ou l'ordre républicain. M. Moussa Mara, l'ancien Premier ministre malien, pourtant très critique à l'égard d'un dialogue avec ces groupes, rappelle lui-même que, dans certains espaces du territoire malien, la charia existe depuis très longtemps et que les cadis, les juges islamiques, sont respectés par les populations. Tout dialogue suppose des concessions, même limitées, et des compromis : si nul n'a envie d'en faire, il n'aboutira jamais. Dans les zones qui étaient sous domination du JNIM et qui sont passées sous la domination de l'EI, de plus en plus de voix s'élèvent pour protester contre les interdictions nouvelles ou l'obligation de porter des pantalons coupés au-dessus de la cheville, ce qui n'était pas le cas avant.

Il ne faut donc pas en rester aux concepts ni aux mots affichés, mais étudier prosaïquement sur le terrain ce qui peut être fait. Des autorités maliennes discutent déjà depuis deux ans avec les groupes djihadistes pour que les mairies continuent à fonctionner. Il faut traduire ce dialogue en un processus plus organisé pour parvenir à la paix.

M. Yvan Guichaoua, enseignant-chercheur à la *Brussels School of International Studies*. – Je traiterai trois points : le sentiment anti-français qui s'est

manifesté ces derniers mois au Niger, au Mali et au Burkina ; l'avancement du processus de paix au Mali ; et, enfin, le prix que paient les civils.

Il est difficile de mesurer l'ampleur du sentiment anti-français dans les pays du Sahel, mais on peut en avoir une idée à travers les manifestations, très diverses, qui proviennent de sources officielles, de personnalités influentes, de la rue ou des réseaux sociaux. Un député malien de la majorité présidentielle ou un ministre burkinabé ont, par exemple, suggéré que la France avait un agenda caché dans la région et ne disait pas tout à ses partenaires. On a entendu un chanteur malien internationalement connu expliquer que les djihadistes étaient des mercenaires payés par la France. Plusieurs rassemblements de rue ont eu lieu dans les capitales sahéliennes, où ont été scandées toutes sortes de slogans anti-français. Enfin, sur les réseaux sociaux, on a constaté à l'automne une avalanche de fausses informations sur des pages très suivies, avec centaines de milliers d'abonnés.

Je ferai tout d'abord trois remarques factuelles.

Premièrement, le mouvement ne concerne pas uniquement la France. Au Mali, la Minusma est aussi visée – il existe un rejet peut-être plus général des interventions étrangères.

Deuxièmement, le mouvement est très hétérogène et peu structuré. Ses acteurs viennent de plusieurs endroits du spectre politique, du combat anti-impérialiste au conservatisme religieux, qui voit d'un mauvais œil la diffusion au Sahel de valeurs occidentales jugées décadentes. Pour autant, le fait que le mouvement soit peu structuré aujourd'hui ne veut pas dire qu'il ne le sera pas demain. Nous naviguons sur des équilibres fragiles que quelques accidents consécutifs peuvent faire basculer.

Troisièmement, si le sentiment antifrçais est vecteur de fausse information, même s'il est en partie délibérément entretenu, il révèle malgré tout une sorte de hiatus politique entre la manière dont la France perçoit son action et celle dont elle est perçue par certaines catégories de la population des pays sahéliens. La France a tendance à se voir dans le rôle du bon Samaritain venu délivrer de la barbarie des pays amis en danger et elle ne comprend pas que cette intervention puisse heurter les franges de l'opinion des pays sahéliens les plus attachées à leur souveraineté. L'intervention française, soixante ans après les déclarations d'indépendance, est humiliante, pour ceux qui ont la fibre patriotique. Les discours souvent paternalistes des autorités ou des médias français sont humiliants – comme, par exemple, l'obligation des chefs d'État du G5 Sahel de se rendre à Pau.

L'opération Barkhane a un coût, non seulement financier pour la France, mais également politique pour le pouvoir sahélien. Nous pouvons même dire qu'elle sape un peu la légitimité des autorités sahéliennes, qui sont, *de facto*, mises sous tutelle de la communauté internationale et, de ce fait, placées en porte-à-faux par rapport à leur opinion publique.

Concernant la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali, un grand pas a été réalisé avec le retour de l'armée malienne à Kidal et le lancement de l'armée reconstituée – telle est son appellation. Il s'agit là d'une accélération du calendrier qui est bienvenue, car, je rappelle, le processus a longtemps été bloqué, notamment après les accusations émises par le régime nigérien sur la complicité de la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA) avec les djihadistes.

Symboliquement, le retour des forces armées maliennes à Kidal est important. Il signifie, au moins sur le papier, que la souveraineté des autorités centrales est restaurée sur

l'ensemble du territoire, ce qui enlève aux souverainistes bamakois l'argument selon lequel la France empêchait le retour de l'armée malienne. Sur le plan opérationnel, le retour des forces maliennes ne va pas changer grand-chose, du moins à court terme.

Il est souvent avancé que la mise en œuvre de l'accord de paix constitue un prérequis à la lutte contre les groupes armés djihadistes qui est, de fait, le grand problème du Sahel. Si cela n'est pas complètement faux, quand bien même l'accord serait mené à bien, le règlement de la crise serait encore très lointain. D'abord, parce qu'elle est devenue régionale, avec des djihadistes majoritairement burkinabés au Burkina ou nigériens au Niger. Ensuite, parce que même à l'échelle du Mali, le centre du pays n'est pas couvert par l'accord. Enfin, parce que la CMA est certes désireuse d'obtenir la paix, mais pas par des moyens militaires. Pourquoi ? Parce que si elle se lance dans lutte antiterroriste au sens militaire, elle risque de provoquer une guerre civile entre « Azawadiens » sur lesquels elle entend exercer une autorité politique. Autrement dit, pour la CMA, faire du contre-terrorisme au sens militaire, c'est devenir l'auxiliaire d'une démarche de reprise en main étatique qui, *in fine*, risque de l'affaiblir.

Le dernier point de mon intervention concerne les civils. Cette guerre a un coût faramineux pour les populations, avec l'explosion au Mali, au Burkina Faso et au Niger du nombre de personnes déplacées internes (PDI). Au Burkina Faso, quasiment toutes les zones rurales sont touchées par les violences.

La dernière carte que je vous présenterai représente une mise à jour par le Haut-Commissariat des réfugiés (HCR) des mouvements de populations à Tillabéry, au Niger. Elle montre l'obligation, pour ces populations, de trouver en permanence un lieu sûr, en fonction des violences qui se déplacent, ce qui provoque des déplacements continuels dans toutes les directions.

Ces populations fuient les atrocités commises par les mouvements djihadistes, notamment par l'EI au Grand Sahara, qui a adopté des méthodes de répression des civils excessivement brutales – jusque-là inconnues dans la zone –, mais également les violences commises par les armées locales – non pas des bavures involontaires, mais bien des exécutions extra-judiciaires. Ces violences sont dûment documentées par les associations des droits de l'homme ou des organisations indépendantes qui recensent les victimes de guerre au Sahel.

Je vous citerai l'exemple de l'exécution par l'armée nigérienne, dans une petite localité, de dix civils maliens, déjà rescapés d'un massacre commis par l'EI au Grand Sahara, en avril 2018 ; une communauté ciblée des deux côtés.

Les soupçons s'étendent même à Barkhane qui aurait, le 7 février, au nord de Gossi – selon plusieurs témoignages qui restent à confirmer –, frappé des civils venus chercher des corps de djihadistes ciblés la veille.

Ces violences soulèvent des problèmes de droit évidents, mais ont aussi des ramifications politiques. Nous observons une intensification de l'effort antiterroriste depuis plusieurs semaines – ce qui coïncide à l'après-Pau – qui touche durement les mouvements djihadistes. Cependant, ces victoires militaires ne pourront pas être converties si nous n'offrons pas aux civils – des acteurs doués de réflexion politique, des citoyens qui voteront un jour – la protection qui leur est due.

Les conditions d'une paix durable demain sont intimement dépendantes, d'une part, des méthodes qui sont employées aujourd'hui pour mener la guerre et, d'autre part, du projet de gouvernance que l'on entend incarner.

M. Christian Cambon, président. – Messieurs, je vous remercie.

Il serait intéressant de répondre à une question qui a notamment été évoquée par le Président de la République, au sommet de Pau, lorsqu'il a indiqué que « toutes les hypothèses étaient sur la table ». Que se passerait-il si la France se retirait ? La question mérite d'être posée, au vu notamment des manifestations et de la déclaration de l'ambassadeur malien.

Peut-être que, contrairement au djihadisme qui organise des attentats en Europe et qui souhaite dominer le monde, ces conflits sont davantage ancrés dans l'histoire de ces territoires depuis fort longtemps.

M. Jean-Marie Bockel. – Concernant votre remarque, monsieur le président, le caractère particulier du djihadisme et du terrorisme qui sévissent dans la région ne signifie pas pour autant qu'ils ne constituent pas une menace, notamment au vu de la mutation rapide des situations. Effectivement, si nous devons nous poser la question d'un retrait des forces françaises, nous devons nous la poser dans son entièreté.

Messieurs, je vous remercie de vos propos très intéressants. Pour l'essentiel, nous n'avons pas appris grand-chose par rapport à la complexité de la situation, mais il serait intéressant de faire le point sur la dimension militaire, civile et de développement qui se dessine depuis Pau. Après avoir rencontré à Bamako les responsables de l'Agence française de développement (AFD), les chefs militaires de l'opération Barkhane et l'équipe de l'ambassadeur, on se rend compte que la perspective de développement de certaines zones, en lien avec les autorités maliennes, est à présent possible, non seulement grâce à la présence des forces militaires extérieures, mais également au début de la remontée en puissance d'une force de sécurité malienne.

Colonel Goya, concernant la fragilité de la situation, pouvons-nous, sur le plan militaire, nous comporter comme si le sommet de Pau n'avait pas eu lieu ? La montée en puissance des forces militaires locales signifie-t-elle une évolution de la situation ?

J'ai trouvé les propos de M. Pellerin, sur la problématique du dialogue – avec qui devons-nous discuter ? – extrêmement intéressants.

Monsieur Guichaoua, il était utile de nous rappeler le sentiment antifrançais que ressentent certaines populations et le regard que nous portons sur ces États. Mais, sincèrement, il y a encore dix ans, nous étions pleins d'espérance. Pourtant, il s'agissait du même Mali, des mêmes conflits avec les Touaregs. Des accords de paix avaient été signés et des efforts réalisés pour tenter de les faire respecter. Ne pouvons-nous pas parler aujourd'hui d'un sentiment d'ambivalence de la part de la population ?

Vos propos étaient très intéressants, mais ils nous laissent avec nos questions, non seulement sur le court terme, dans lequel nous sommes engagés, mais également sur les perspectives à moyen et long termes, pour ces pays qui sont à nos portes – y compris en termes de flux migratoires.

M. Pascal Allizard. – Quelles précisions pouvez-vous nous apporter sur le rôle joué – ou non – par les Russes et les Chinois au Sahel ?

Compte tenu de leurs nombreux investissements sur le continent africain, les Chinois ont, me semble-t-il, un intérêt certain à la stabilité de la région. Quant aux Russes, contribuent-ils au sentiment antifrançais ou est-ce une expression locale postcoloniale ?

Enfin, la Russie et la Chine mènent-elles une action concertée en Afrique ?

M. André Vallini. – Je rebondirai sur les propos de Jean-Marie Bockel concernant le *continuum* de développement, pour indiquer que, dans son article, publié dans le *Figaro* de ce matin, l'excellent Nicolas Barotte précise que les choses sont en train de se mettre en place entre l'AFD et les militaires. Or, vous nous dites, mon colonel, que cela ne fonctionne pas très bien, voire pas du tout. Pouvez-vous revenir sur cette question ?

M. Richard Yung. – Je suis étonné, en regardant les cartes que vous nous avez projetées, de constater que le Sénégal et la Mauritanie sont complètement en dehors des zones rouges et orange. Quelle en est la raison ?

Enfin, d'aucuns ont évoqué le rôle de l'Algérie comme base arrière pour un certain nombre de combattants de l'Azawad et autres djihadistes. La nouvelle politique extérieure algérienne vous donne-t-elle un espoir en la matière ?

M. Gilbert Roger. – Récemment, le président malien a prôné le dialogue avec les chefs djihadistes de son pays, notamment sur RFI et France 24. Ce changement de stratégie locale sonne comme un constat d'échec de la méthode employée jusqu'ici. S'agit-il d'un tournant de la guerre menée au Sahel ou d'autre chose ?

M. Jean-Pierre Vial. – Ma question rejoint celle d'André Vallini : quid de l'aide au développement qui se met en place – son rôle et ses perspectives ?

M. Olivier Cadic. – J'étais à Doha le week-end dernier et, lorsque j'ai vu les talibans discuter avec les forces américaines, je me suis dit « tout ça pour ça », dix-neuf ans après.

Nous devons nous interroger, face à l'évolution de la carte du Sahel – qui devient de plus en plus rouge – sur l'efficacité de notre action.

Le colonel Goya l'a dit, il ne s'agit pas simplement d'un coût financier – 2,5 milliards d'euros –, le coût humain est considérable ; une vie n'a pas de prix. Nous devons penser en permanence à la protection des populations.

Par ailleurs, ces pays dépendent de l'économie informelle. Or, une partie de l'action militaire pour préparer l'arrivée des forces internationales visait à bloquer le trafic qui finance les djihadistes – trafic d'armes, de drogues, d'êtres humains – ce qui est indispensable. Mais, paradoxalement, ne participons-nous pas, en gênant l'économie informelle, au renforcement des djihadistes ? Comment trouver un équilibre entre tenter de bloquer les financements des djihadistes et laisser passer ce qui aide l'économie informelle ?

M. Ladislas Poniatowski. – Colonel, lorsque nous avons reçu le chef d'état-major des armées, il nous a dit qu'il n'y aurait pas de victoire militaire sans restauration des États. Or, nous savons tous où nous en sommes sur cette question. Au Mali, il n'y a plus rien : plus de police, plus d'armée, plus d'enseignants, plus de médecins... Il a ajouté qu'une victoire sur le plan économique était également nécessaire. L'opération Barkhane est bien placée pour savoir ce qu'il faut faire en la matière.

Il a, par ailleurs, évoqué la nécessité d'aider les populations locales, notamment les paysans qui se sont réarmés pour des raisons d'intérêt économique ; si nous ne leur donnons pas les moyens de travailler, ils iront combattre. Où en est-on en la matière ? Depuis septembre 2018, l'AFD dispose d'un chargé de mission permanent auprès de l'opération Barkhane ; cela a-t-il changé quelque chose ?

M. Pierre Laurent. – Ce que nous venons d'entendre relativise beaucoup l'incident de la semaine dernière. Je craignais qu'il nous conduise à être sourds à ce qui a été dit, peut-être de manière contestable, sur la réalité de la situation. Vos propos étaient extrêmement intéressants. Ainsi, ne nous précipitons pas dans l'audition du ministre des affaires étrangères du Mali pour qu'il nous dise ce que nous aimerions entendre, mais qui n'est peut-être pas la réalité.

La solution devra être militaire et politique. Le colonel Goya, comme tous les militaires que nous avons entendus, l'a bien indiqué : une victoire militaire devra s'accompagner d'une victoire politique. Colonel, est-ce que je vais trop loin si je vous dis que j'ai le sentiment que l'intensification des opérations militaires peut éloigner la solution politique ? S'agissant de cette solution politique, avec qui faut-il discuter ?

Outre la question de l'aide au développement, vous avez indiqué, monsieur Pellerin, qu'il convenait d'intensifier les politiques de prévention sociale. Quelles sont les priorités en matière sociale dans ces pays d'Afrique ?

Enfin, la situation réservée aux migrants en Europe joue-t-elle un rôle dans l'état de l'opinion en Afrique à l'égard des opérations comme celle que nous menons ?

M. Cédric Perrin. – Environ 4 500 kilomètres séparent Dakar du Soudan, ce qui rend la tâche difficile. Les forces du G5 Sahel et de Barkhane font face à 800, voire à 1 600 djihadistes, une différence d'effectifs majeure sur un territoire à l'échelle d'un continent. Alors, comment expliquer que nous ne soyons pas en capacité de mieux les cerner ? Est-ce un problème de renseignement, de mobilité ?

Les pertes subies par les armées des différents pays concernés sont considérables ; toute attaque entraîne la mort de soixante à quatre-vingts soldats. Plusieurs officiers de l'armée française que nous avons auditionnés ont évoqué l'idée selon laquelle il conviendrait d'intégrer, dans les unités africaines, des soldats français, plus aguerris, plus efficaces. Bien entendu, le risque humain est tellement important que cette solution ne sera pas envisagée.

Quel est votre sentiment sur ce rapport de forces : les djihadistes contre les forces en présence qui sont malheureusement peu efficaces ?

M. Mathieu Pellerin. – je commencerai par répondre à la question du président Cambon. Le départ des forces françaises serait perçu comme un abandon – et peut-être à raison – de la part des États sahéliens. Je vous rappelle qu'ils s'accordent à dire que tout est de notre faute du fait de la Libye. De sorte que si la France se retire, le message envoyé sera qu'elle n'assume pas ses fautes. Sans les forces françaises, les États sahéliens seraient en très grande difficulté.

Je n'empièterai pas sur le domaine de prédilection du colonel Goya, mais effectivement, la question du format peut se poser. D'aucuns suggèrent un format focalisé sur les forces spéciales, plus concentré sur des cibles importantes, avec un retrait progressif du

nombre de troupes impliquées dans des opérations qui pourraient être concédées aux armées nationales. Cela me semble intéressant.

Monsieur Bockel, vous évoquiez le sommet de Pau comme le départ d'une synergie sécurité-développement. En réalité, malheureusement, il faudrait dire défense-développement. Au moment où la France appelle de ses vœux une augmentation des moyens des forces de sécurité – qui ont la mission de sécuriser les territoires –, ce sont bien les armées qui prennent le pas sur les forces de police et de gendarmerie. Cette synergie défense-développement pose donc déjà, en soi, un problème.

Ensuite, je suis extrêmement dubitatif quant à l'opérationnalisation de cette synergie, même s'il est vrai que le sommet de Pau a accéléré la coordination des bailleurs à travers l'Alliance Sahel, à qui des moyens ont été alloués, et que le rapprochement avec les opérations militaires s'opère. Mais la traduction sur le terrain n'existe pas. Je ne sais pas qui, à l'AFD, à Bamako, a prétendu que des choses se mettaient en place, mais je vous assure que rien ne se passe.

Pour revenir au sommet de Pau, à partir du moment où la manière employée par les forces de défense et de sécurité pour répondre à la menace représente une part du problème, comment voulez-vous que la situation ait évolué en deux mois ; les armées n'ont pas changé. Le problème de gouvernance de ces forces est toujours aussi impérieux.

En outre, les groupes d'autodéfense, véritables vecteurs de violence locale, voient leur nombre augmenter de façon considérable. De fait, il est inimaginable d'envisager un projet de développement – qui tiendrait compte d'une régulation, des questions de cohésion sociale et de développement – dans des zones où les groupes d'autodéfense communautaires sévissent.

Par ailleurs, les espaces sont progressivement vidés des populations civiles. Là encore, comment imaginer des projets de développement sans elles ? Ce n'est pas possible, d'autant que les chefs traditionnels et les élus sont également en phase de retrait. Nous comptons 800 000 déplacés internes (DPI) au Burkina Faso, essentiellement pour la partie septentrionale du pays. Si un projet de développement est mis en œuvre avec seulement une partie de la population, au retour des personnes déplacées les problèmes seraient énormes. Il n'est pas raisonnable de parler de développement dans cette région, actuellement.

Et puis qu'entendons-nous par développement ? Il ne s'agit pas uniquement de construire des routes et des barrages. Il convient aussi de s'intéresser à la justice sociale. Les gens prennent moins les armes parce qu'ils manquent de routes, que pour contester un projet de développement mal ficelé qui aboutira à les exclure de leurs terres.

Nous pouvons imaginer des projets de soutien au pastoralisme, aux bassins d'agriculture ou autres, mais, tant qu'ils ne seront pas réalisés dans un cadre qui inclura les populations, ils ne fonctionneront pas. Or, il existe un véritable problème de gouvernance dans les trois pays qui concernés, notamment sur la manière dont l'accès aux ressources est géré.

Définir une gouvernance est prioritaire. En parallèle, des actions d'aide d'urgence et de stabilisation peuvent être menées. La stabilisation ne passe pas, encore une fois, uniquement par des actions génératrices de revenus ou par des projets à haute intensité de main-d'œuvre, mais aussi par des systèmes éducatifs plus adaptés, par exemple au mode de

vie nomadique de ces populations. Enfin, elle passe par un accès renforcé à la citoyenneté, la plupart des populations nomades ne disposant pas de papiers, ce qui les expose à des formes de racket. Ces actions, qui ne sont pas économiques, participent au développement de la cohésion sociale qui doit être renforcée dans ces espaces.

Vous nous demandez également si l'intensification des opérations est compatible avec une solution politique ? D'aucuns prétendent qu'avant de négocier il faut taper fort pour être en position de force. Mais, pour les mêmes raisons, nos adversaires ne vont pas attendre d'être fragilisés pour négocier.

Malgré les succès apparents des opérations, ces dernières semaines, je ne suis pas certain que Barkhane ait récupéré autant de matériels que cela. Je vous rappelle qu'en 2019, les attaques djihadistes qui ont été conduites ont été sans commune mesure avec ce qui avait été fait auparavant et le matériel qu'ils ont récupéré est donc considérable.

Comme l'a indiqué le colonel Goya, la capacité de régénération des groupes djihadistes est très grande. Bien que les opérations menées contre eux soient extrêmement intenses, ils continuent de conduire des attaques qui fonctionnent et dont les bilans sont lourds – je pense au camp de Mondoro, au Sahel Burkinabais. L'opération Barkhane ne sera donc pas décisive dans la désorganisation et la fragilisation de ces groupes. S'il s'agit juste d'une étape consistant à les fragiliser durant trois mois pour ensuite négocier, cela peut être une bonne option. Mais je ne suis pas certain qu'il s'agisse de l'agenda actuel, car cela signifierait qu'il existe une entente entre les États sahéliens et la France pour opérer militairement puis négocier, ce qui n'est pas le cas.

Concernant le dialogue et la façon dont il est conduit, des actions sont menées sur le terrain, des canaux sont ouverts, notamment dans le centre du Mali, à Mopti – à Kidal, des actions sont également en cours. Le problème majeur est qu'ils sont trop nombreux ; chaque acteur politique a son propre agenda et veut placer son intermédiaire dans ces filières de dialogue, ce qui aboutit à des initiatives concurrentielles, avec des acteurs qui ont perdu tout crédit auprès des groupes et qui décrédibilisent la manière dont le dialogue est conduit.

Enfin, s'agissant du trafic, je suis extrêmement réservé sur l'idée selon laquelle les trafics de drogues et de migrants alimenteraient les filières djihadistes, même si, effectivement, l'économie de guerre fonctionne bien.

Colonel Michel Goya. – Je m'attacherai plus spécifiquement aux aspects militaires.

Nous savons à quoi peut ressembler la paix dans ce type de conflit. L'État local doit avoir rétabli une administration permanente, légitime, honnête, équitable et qui fonctionne à peu près, une administration soutenue par des forces de sécurité efficaces, qui répondent aux menaces politiques et criminelles – sachant que la principale menace provient des groupes irréguliers. Face à eux, la réponse – locale, bien entendu – doit être à la fois militaire, policière et judiciaire. Une unité comme le Bataillon d'intervention rapide (BIR) au Cameroun cumule ces fonctions.

Alors, nous pouvons envoyer des forces pour assurer la sécurité, et des personnels de l'AFD pour mettre en place des projets de développement, mais nous ne sommes pas destinés à rester. Sinon, cette présence ressemblera, à nouveau, à une administration coloniale.

Monsieur Yung, en effet, en termes de sécurité, la Mauritanie a réussi une transformation militaire efficace, avec l'aide de la France et des États-Unis, notamment. Considérée pendant longtemps comme l'un des États les plus faibles de la région, sur lequel se concentraient de nombreuses attaques entre 2005 et 2011, sa transformation n'était pas gagnée d'avance.

Pour réussir une transformation militaire, il est indispensable que les forces soient aussi à l'aise sur le terrain que l'adversaire. Pour se faire, la Mauritanie a notamment créé des groupes spéciaux d'intervention, des unités de nomadisation qui coopèrent avec les forces spéciales françaises, qui parfois les accompagnent. Il s'agit là d'un excellent exemple d'unités bien adaptées au terrain, qui contrôlent une partie de la frontière. Par ailleurs, huit bataillons mauritaniens sont implantés dans des villes clés et contrôlent les lieux habités de la zone désertique. Ils s'appuient sur un réseau de renseignement, notamment humain, très performant. Enfin, troisième élément, les forces d'intervention rapide sont susceptibles, à tout moment, d'intervenir. Il s'agit d'une formation d'intervention low-cost, technique, à bas coût, mais qui dispose d'une force aérienne performante de vingt-six avions. Je rappelle que le budget de la défense de la Mauritanie est de quelque 200 millions d'euros. Mais ce système n'aurait pas pu fonctionner, si les soldes n'avaient pas été rétablies et si les soldats n'étaient pas fiables.

Il est beaucoup plus compliqué d'instaurer un tel système au Mali, les problèmes étant, je l'ai dit, structurels, plus profonds. Placer ces forces sous notre tutelle – les payer nous-mêmes – est une solution inenvisageable.

La mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM) a formé 14 000 soldats maliens, un nombre infiniment plus important que le nombre de combattants djihadistes. Pourtant, cela ne fonctionne pas, les problèmes structurels de corruption, n'étant pas résolus.

Alors pourquoi sommes-nous dans cette région ? Il est difficile de dater le début de l'engagement de la France au Sahel, comme il sera difficile d'en dater la fin. La guerre contre les organisations djihadistes a commencé en 1994-1995, lorsque vingt-six Français ont été tués en Algérie et en France par AQMI, qui avait également menacé de crasher un avion sur Paris. Les djihadistes d'aujourd'hui sont les héritiers d'AQMI et ils nous détestent toujours autant.

La conception stratégique est celle du bouclier éloigné, visant à contenir les adversaires dans la région pour éviter des attaques trop violentes, sur place, ou là où nous détenons des intérêts, comme en Côte d'Ivoire ou dans la région du golfe de Guinée, ou encore sur le territoire métropolitain. Cette vision est peut-être exagérée ou fautive et peut-être que, si nous disposons d'un bon système de protection en France et de bons services de renseignement, nous ne risquons pas grand-chose.

C'était aussi le discours que nous tenions pour justifier notre intervention en Afghanistan. Les attaques d'origine afghane se sont-elles multipliées sur le territoire français depuis notre départ d'Afghanistan ? Non, mais nul ne sait toutefois véritablement quel est le degré de menace dans cette région. Il importe de se placer dans la longue durée, car les problèmes sont complexes et ne se résoudront pas du jour au lendemain. Il convient donc d'être patient, même si cela n'est pas toujours compatible avec les mandats ou les agendas politiques.

La coopération civilo-militaire entre l'AFD et l'armée constitue un peu une arlésienne. La question de la cohérence de nos actions est un problème ancien, qui se posait déjà en Afghanistan. Le sujet est compliqué pour de nombreuses raisons. Vous me demandiez si l'action militaire n'aboutissait pas à entretenir le conflit : peut-être, mais on pourrait dire la même chose, parfois, de l'aide au développement. Les groupes armés qui contrôlent une région sont bien contents de voir arriver des organisations non gouvernementales (ONG) qui s'occupent de la population et les déchargent de cette action, sans parler des ressources qui sont détournées au profit de ces groupes. En Afghanistan, j'avais calculé que l'aide qui parvenait réellement aux villages afghans n'était que de 10 % de l'aide versée... Une partie finissait dans les poches des talibans et contribuait à financer leur mouvement ! C'est pourquoi il faut mener ces actions dans le cadre d'une stratégie globale de réimplantation de l'autorité locale dans la longue durée.

M. Yvan Guichaoua. – En ce qui concerne l'alignement des politiques entre le militaire et le développement, peu de choses ont changé sur le terrain, mais une « révolution » a eu lieu à l'échelle de l'administration française. Lorsque l'on discute avec des personnes du Quai d'Orsay, de Balard ou de l'AFD, ceux qui travaillent sur le Sahel parlent d'un alignement un peu miraculeux des différentes administrations, même si, sur le terrain, la situation n'est pas réglée. Il semble, en effet, un peu prématuré d'envisager des actions de développement sur des terrains laissés à feu et à sang par les différentes actions militaires. De plus, avec quels partenaires allons-nous travailler ? Faut-il récompenser ceux qui nous ont aidés dans la lutte contre le terrorisme ? Ce serait la porte ouverte à tous les règlements de compte *via* les projets de développement. On évoque un *nexus*, une conjonction entre la sécurité et le développement ou entre la défense et le développement, mais on ne parle quasiment jamais de la gouvernance : qui peut légitimement prétendre gouverner certaines zones ? Nul ne se pose la question. L'administration française raisonne de manière trop bureaucratique. On a l'impression qu'elle s'efforce d'offrir des solutions à des problèmes qu'elle a conceptualisés dans ses propres termes. On cherche à définir des plans d'action, avec des administrations responsables, on évoque un alignement entre le civil et le militaire, mais en fait cela s'apparente à de l'ingénierie sociale, depuis Paris... Nul ne demande aux Maliens ou aux Nigériens ce qu'ils souhaitent réellement ni ne pose la question de la légitimité des autorités avec lesquelles on agit. Notre réflexion est très centrée sur nos capacités étatiques, mais celles-ci n'existent pas nécessairement dans les pays du Sahel.

J'en viens à la question du règlement politique et de l'articulation avec le militaire. Un chercheur américain a qualifié la guerre en Afghanistan de guerre multifocale : on se bat contre des terroristes affiliés à des organisations transnationales, mais qui se nourrissent de clivages locaux. Le règlement politique de la crise consiste donc à raccommoier, à une échelle locale, les communautés qui ont, pour une raison ou une autre, pris parti pour un camp ou pour un autre, pas toujours volontairement d'ailleurs. Or nous n'avons pas les outils pour mener ce raccommoier depuis Paris : nous ne sommes pas au Sahel, nous ne parlons pas les langues locales, nous ne connaissons pas l'histoire des relations communautaires. C'est aux pays concernés de mener ce raccommoier.

Un dernier mot sur l'action militaire. Nous sommes en train d'abattre nos cartes, les unes après les autres, et nous nous apercevons que nous n'en avons plus tellement en main ! La dernière fut la création de l'unité de forces spéciales européennes « Takuba », réunissant certains de nos partenaires européens. Ces forces seront en première ligne pour former et accompagner les armées locales. Mais si, fin 2020, nous n'avons pas obtenu de résultats, je ne sais pas quelles solutions nous pourrions trouver. L'année 2020 sera critique.

En ce qui concerne les armées locales, des initiatives ont été prises. Le Mali, en matière de contre-insurrection, a tendance traditionnellement à armer des milices, ce qui conduit à une exacerbation des conflits entre les groupes et à une prolifération des armes sans contrôle. C'est une politique à courte vue, qui n'a rien de républicain ! Une fois que l'on a armé les gens, il est difficile de les désarmer.

Le Burkina Faso privilégie le recours à des volontaires, mais c'est une stratégie quelque peu suicidaire, car ils doivent affronter des combattants aguerris. Je ne rappellerai pas les défaites qu'ont subies les armées locales à Boulkessy, Inates, Indelimane, etc. Les mouvements djihadistes comptent des combattants qui ont fait plusieurs campagnes successives et remporté plusieurs batailles, tandis que les forces nationales sont peu expérimentées. Recruter des volontaires semble donc dangereux, sauf s'il s'agit de milices comme au Mali.

Le Niger réfléchit à l'intégration des populations de périphérie, souvent des communautés nomades, dans l'armée. Ce projet avait déjà été évoqué avec les anciennes forces nationales d'intervention et de sécurité (FNIS). Il s'agit de faire en sorte que l'armée soit plus inclusive, associant toutes les communautés, ce qui peut contribuer à désamorcer certaines tensions. Toutefois certains acteurs semblent réticents ou en marge du processus, à l'image de la communauté peule. Nous n'en avons donc pas nécessairement fini avec les tensions.

Il est intéressant de constater que, face à des situations assez comparables, le Mali, le Burkina Faso et le Niger font des choix sécuritaires différents.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie.

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

La réunion est close à 12 h 30.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 4 mars 2020****- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président -***La réunion est ouverte à 9 h 05.***Prise en charge de l'insuffisance rénale chronique terminale - Audition de M. Jean-Pierre Viola, président de section de la Cour des comptes**

M. Gérard Dériot, vice-président. – Nous avons le plaisir d'accueillir M. Jean-Pierre Viola, président de section à la sixième chambre de la Cour des comptes. M. Denis Morin, président de la sixième chambre, qui devait être présent, nous a fait part d'un empêchement. M. Jean-Pierre Viola est accompagné de Mme Céline Prévost Mouttalib, conseillère référendaire.

Nous avons souhaité que notre commission fasse un *focus* particulier sur la prise en charge de l'insuffisance rénale chronique terminale, qui fait l'objet d'une insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes. Nous suivons ce sujet depuis longtemps. Il nous est arrivé, au cours de déplacements, d'être saisi précisément des conditions de cette prise en charge. Je me réjouis que la Cour des comptes ait poursuivi ses travaux sur le sujet, déjà abordé par le rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2015.

Plus largement, alors que notre système de santé doit faire face au vieillissement de la population et au développement des maladies chroniques qui l'accompagne, il doit s'adapter en permanence pour garantir la pertinence des prises en charge.

La pertinence, c'est le bon traitement pour le bon patient au bon moment. Or la prise en charge de l'insuffisance rénale chronique terminale me paraît illustrer certains maux caractéristiques de notre système de santé : une prévention insuffisante et une prise en charge tardive par des moyens lourds et coûteux en établissement.

Pour évoquer ces questions et les moyens d'y apporter une réponse, je laisse la parole à Monsieur Viola.

M. Jean-Pierre Viola, président de section de la Cour des comptes. - La Cour des comptes s'est penchée, en 2019, sur le sujet de l'insuffisance rénale chronique terminale. Elle l'avait déjà fait dans son rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2015. Nous avons alors constaté un certain nombre d'inadéquations quant aux orientations qui étaient suivies en termes de prise en charge des patients, de place de la prévention et de niveau de rémunération des structures de dialyse. Malheureusement, nous avons renouvelé une grande partie de ces constats dans le cadre du rapport public annuel 2020.

L'insuffisance rénale chronique terminale constitue le stade 5 de la maladie rénale chronique. Il existe deux modes de prise en charge : la greffe, quand cela est possible pour le patient, et la dialyse, selon différents modes.

Les progrès en matière d'évolution de l'insuffisance rénale chronique terminale sont restés très limités au cours des cinq dernières années. Ainsi, le nombre de patients connaît une très forte dynamique (+ 20 % depuis 2013, soit un rythme de progression annuelle de 4 à 5 %). En outre, l'incidence de l'insuffisance rénale chronique terminale en France est parmi les plus élevées en Europe, et elle affecte plus particulièrement certaines régions. La situation est grave dans les départements d'Outre-mer. Des progrès sont intervenus en matière de suivi épidémiologique, notamment du stade 5 de la maladie rénale chronique (qui implique la mise en place d'un traitement de suppléance). Pour autant, la dynamique d'ensemble de la maladie rénale chronique est mal connue. Selon certaines estimations, 3 à 5,7 millions de patients en souffriraient.

L'insuffisance rénale chronique terminale est à l'origine de coûts croissants et de rentes de situation persistantes pour ce qui concerne la dialyse, qui est le mode de prise en charge le plus fréquent. De ce point de vue, la situation n'a pas fondamentalement évolué depuis notre constat de 2015.

L'insuffisance rénale chronique terminale est une affection de longue durée qui permet une prise en charge intégrale par l'assurance-maladie de l'ensemble des dépenses, sans ticket modérateur. En 2017, les dépenses d'assurance-maladie ont dépassé 4 milliards d'euros. Le coût de l'insuffisance rénale chronique terminale est dynamique, en premier lieu en raison de l'augmentation du nombre de patients ; le coût moyen par patient a eu tendance à baisser du fait de la réduction des tarifs des séances de dialyse. Sur la base des tendances actuelles, les dépenses d'assurance-maladie relatives à l'insuffisance rénale chronique terminale pourraient atteindre 5 milliards d'euros à l'horizon 2020.

L'insuffisance rénale chronique terminale est, et de loin, la pathologie la plus coûteuse, devant la mucoviscidose, le cancer du poumon ou l'accident vasculaire cérébral sévère.

La greffe est le mode de suppléance qui présente le meilleur bénéfice médico-économique. Elle procure aux patients qui peuvent en bénéficier une espérance de vie plus élevée et une meilleure qualité de vie. De plus, la dépense moyenne par patient est très notablement inférieure à la dépense liée aux séances de dialyse : l'écart est de 1 à 4. La greffe bénéficie donc aussi bien aux patients qui peuvent en bénéficier qu'aux finances publiques.

Chaque année, le ministère de la santé réduit les tarifs des séances de dialyse. A ce stade, ces réductions ont essentiellement concerné les séances en centre. Elles ont peu abordé les séances en unité de dialyse médicalisée. Le quantum annuel d'économies (25 à 30 millions d'euros) est trop modeste pour remettre en cause le niveau anormalement élevé de rémunération des séances de dialyse, notamment dans les structures privées à caractère lucratif.

Ainsi, le résultat d'exploitation des structures privées à caractère lucratif ayant une mono-activité de dialyse s'établit à 15 % de leur chiffre d'affaires, soit 10 points au-dessus de la moyenne des résultats d'exploitation de l'ensemble des structures privées à caractère lucratif, toutes activités de soins confondues. Ce pourcentage n'a pas beaucoup baissé, malgré les réductions tarifaires qui ont été opérées. Les structures concernées ont été en mesure d'absorber les baisses de tarifs par des gains de productivité, notamment auprès de leurs fournisseurs.

Dès lors, la Cour des comptes pose la question de l'orientation des gains de productivité. Ceux-ci doivent-ils bénéficier uniquement aux structures de dialyse ? Ne devraient-ils pas être restitués en très grande partie à l'assurance-maladie ?

Un autre point d'attention porte sur les honoraires qui sont facturés à l'assurance-maladie par les néphrologues libéraux dans les structures privées à caractère lucratif au titre du suivi des patients sous dialyse. Ces néphrologues ne sont pas salariés des structures. Ils facturent eux-mêmes un certain nombre de consultations. Or la réglementation relative aux consultations est imprécise. Elle est propice à la facturation systématique d'une consultation au titre de chaque patient, pour chaque séance de dialyse. Il arrive que des consultations n'ayant pas nécessairement de contenu médical soient facturées à l'assurance-maladie, alors qu'il ne s'est rien passé d'autre que l'accueil du patient dans un centre ou une unité. Ces pratiques de facturation systématique à l'assurance-maladie de consultations sans contenu médical particulier se sont répandues au fil du temps, faute de contrôle par l'assurance-maladie.

En 2015, la Cour des comptes avait constaté que les modalités de dialyse les plus lourdes, les plus contraignantes pour les patients et les plus onéreuses représentaient une part prépondérante de la prise en charge des patients en séance de dialyse. La Cour avait recommandé certaines évolutions en vue de rééquilibrer les modes de dialyse. Aujourd'hui, il s'avère que la part des modalités de dialyse les plus lourdes n'a pas diminué, bien au contraire. Sur l'année 2017, la part des patients pris en charge en centre ou en unité de dialyse médicalisée s'établit à 76,5 %, contre 73,6 % en 2013. L'auto-dialyse a régressé, principalement au bénéfice des unités de dialyse médicalisées, tandis que la dialyse à domicile stagne à un niveau extrêmement faible. La part des centres a baissé, tandis que la part des unités de dialyse médicalisées a augmenté. La situation ne s'est donc pas améliorée.

D'après la Haute Autorité de santé (HAS), la transplantation rénale est la stratégie la plus efficace parmi l'ensemble des modalités de traitement de l'insuffisance rénale chronique terminale. Elle doit donc être privilégiée dès lors que la situation du patient le permet. Or la part des patients porteurs d'un greffon rénal reste minoritaire, à 45 % en 2017. Elle n'a progressé que d'un point depuis 2013. Par ailleurs, les délais d'accès à la greffe s'allongent, et l'accès à la greffe continue de se caractériser par de fortes inégalités territoriales. L'égalité d'accès n'est donc pas assurée entre les territoires.

Malheureusement, les objectifs qui avaient été fixés par le plan greffe n'ont pas été atteints : le nombre de prélèvements et de greffes a baissé en 2018, alors qu'il avait continuellement progressé au cours des années précédentes. Il a augmenté en 2019, mais sans revenir au niveau de 2017. Les greffes réalisées à partir de dons du vivant se sont même réduites.

La Cour des comptes a cherché à identifier les voies qui seraient de nature à permettre une prise en charge plus efficace, au bénéfice des patients comme de la collectivité.

Le premier axe, le plus logique, porte sur le développement de la prévention, en premier lieu sous l'angle du dépistage. Les actions de dépistage conservent un caractère ponctuel. Le dépistage est insuffisant, si bien que beaucoup de patients commencent un traitement en dialyse en situation d'urgence. Parmi ces patients, une part importante n'a pas bénéficié au préalable d'une consultation avec un néphrologue.

Pour éviter ou retarder l'entrée dans l'insuffisance rénale chronique terminale et mieux orienter les patients vers le traitement le plus adapté, il convient de mieux organiser la phase de pré-suppléance. Un forfait a été créé pour financer le suivi et l'accompagnement des patients par une équipe pluri-professionnelle, en amont de la dialyse ou de la greffe. Toutefois, ce forfait ne concerne que les deux derniers des cinq stades de la maladie rénale chronique. Il ne couvre pas le stade 3, qui apparaît pourtant pertinent en matière d'orientation et de préparation des patients vers une suppléance. De plus, la définition de ce forfait semble davantage imprégnée par des logiques de rémunération que par des logiques de prise en charge médicale et de parcours. Enfin, les indicateurs de qualité de la prise en charge des patients restent à préciser.

La montée en charge de ce sujet au niveau du ministère de la santé est extrêmement lente. Le Parlement avait prévu la mise en œuvre d'expérimentations relatives aux parcours des patients en décembre 2013. Ces expérimentations viennent à peine de débiter. Une question se pose sur l'articulation dans le temps et en termes de contenu entre ces expérimentations et le forfait de pré-suppléance.

Il convient de faciliter l'accès à la greffe à l'ensemble des patients qui peuvent en bénéficier. De ce point de vue, la France n'est pas nécessairement mal placée sur le plan international. Toutefois, des pays comparables sont beaucoup plus avancés que nous quant à la part de patients souffrant d'une IRCT qui sont greffés.

Le plan greffe fixe des objectifs ambitieux en matière de greffes du rein, qui représentent environ les 2/3 de l'ensemble des greffes. Cet objectif ne pourra pas être atteint. En 2019, 3 133 greffes ont été réalisées à partir de sujets décédés, et 508 à partir de donneurs vivants. Le don du vivant est une voie à encourager, alors que les sources naturelles de greffons (accidents vasculaires cérébraux, mortalité routière) régressent.

La Cour des comptes a analysé en détail la politique des greffes. Il est apparu que le taux d'opposition des familles aux prélèvements sur donneurs décédés est assez fort. Ce taux connaît de fortes disparités territoriales. La manière dont les équipes hospitalières appliquent la réglementation pose question. Normalement, l'opinion personnelle des membres de la famille n'a pas à intervenir. Seule devrait compter la manifestation de sa volonté par le sujet décédé (inscription au registre national du non-prélèvement, document écrit, attestation signée par ses proches de l'expression circonstanciée de la volonté du sujet décédé). Ces dispositions favorables au prélèvement sur sujet décédé sont inégalement appliquées par les équipes de prélèvement. Sur le plan humain, cela peut se comprendre. Il n'en demeure pas moins que la loi n'est pas strictement appliquée. Les familles devraient être systématiquement abordées par un médecin qui puisse leur expliquer la totalité du contexte légal et « matériel » du prélèvement. Ce n'est pas le cas, d'où les oppositions au prélèvement.

Il convient également de poursuivre l'amélioration de la conception des scores d'attribution des greffons afin de rendre l'accès à la greffe plus équitable. L'agence de la biomédecine travaille beaucoup sur les algorithmes d'attribution des greffons. Des progrès ont été réalisés, mais des avancées supplémentaires paraissent nécessaires, notamment au regard des disparités territoriales.

Il faut favoriser les modes de dialyse qui sont les mieux adaptées à la situation des patients, et qui sont aussi les moins onéreux. Les modes de prise en charge les plus onéreux ne sont pas toujours indispensables aux patients. Cela suppose une meilleure information des patients. Cela suppose également de lever les obstacles au développement de la dialyse à

domicile. L'un de ces obstacles concerne la formation des néphrologues : cette formation aborde peu la dialyse à domicile, ce qui ne favorise évidemment pas son développement. Un autre levier consisterait à faire établir par la HAS un référentiel des prises en charge en dialyse. Nous invitons la HAS à se saisir de cet enjeu.

Une part minimale de patients devrait être orientée vers la dialyse à domicile, notamment en permettant aux ARS de conditionner la dérogation à l'obligation de dispenser de l'auto-dialyse et de la dialyse à domicile à une démonstration effective de l'orientation d'une part minimale de la nouvelle patientèle vers des structures tierces qui proposent ces modes de dialyse. Le code de la santé publique prévoit que toutes les structures de dialyse doivent être en mesure de proposer tous les modes de dialyse. S'agissant de l'auto-dialyse et de la dialyse à domicile, les centres lourds et les unités de dialyse médicalisées peuvent s'exonérer de cette obligation en passant des conventions avec des structures tierces qui pratiquent ce mode de prise en charge. Ces conventions existent, mais elles ne sont pas nécessairement utilisées. Il faudrait que les centres lourds et les unités de dialyse médicalisées orientent les patients, lorsque cela est possible, vers les modes de dialyse les moins lourds.

Une autre préconisation vise à mettre en place un tarif unique par patient en fonction de son état de santé, indépendamment du mode de dialyse. Aujourd'hui, la rémunération des modes de dialyse est croissante en fonction des lourdeurs et des contraintes, ce qui ne favorise pas le redéploiement de la prise en charge des patients vers les modes les moins onéreux. Dans cette attente, nous préconisons d'accentuer les baisses de tarif des séances de dialyse en centres et en unités de dialyse médicalisées. Ces baisses ont été engagées en centres, mais elles sont trop faibles pour remettre en cause la rentabilité anormalement élevée des structures privées de dialyse à caractère lucratif. En unités de dialyse médicalisées, elles ont à peine été engagées.

Nous recommandons la mise en œuvre d'une communication ciblée en direction du grand public sur les risques, le dépistage et le traitement de la maladie rénale chronique.

Nous pensons qu'il est possible d'atteindre un palier 15 % de nouveaux patients dialysés à domicile. Certaines régions y sont déjà.

En matière de tarification, il faudrait préciser la réglementation applicable aux actes et consultations que facturent les néphrologues en centres et unités de dialyse médicalisées.

Je vous remercie.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

M. Alain Milon, président. – Merci à vous pour cette présentation particulièrement intéressante. Certaines personnes parcourent une centaine de kilomètres trois fois par semaine pour être dialysées, alors qu'elle pourraient très bien réaliser ces dialyses à domicile.

D'ailleurs, la Cour des comptes a-t-elle pu chiffrer le coût de la non-pertinence, en particulier dans les cas où la greffe est possible, mais aussi lorsque la dialyse à domicile constitue une réelle alternative, ce qui n'est pas toujours le cas ?

M. Jean-Pierre Viola. - Non. Nous ne sommes pas très qualifiés sur un plan strictement médical. En revanche, je peux vous donner quelques chiffres. En 2017, la dépense

annuelle moyenne d'un patient dialysé dépassait 62 000 euros, contre moins de 14 000 euros en n+1 pour un patient en suivi de greffe. Tout ce qui peut favoriser la greffe à la dialyse est bénéfique pour les patients comme pour les finances publiques.

Un autre enjeu vise à ralentir le rythme de l'entrée dans l'insuffisance rénale chronique terminale de patients atteints d'une maladie rénale chronique. En réduisant d'1/3 l'augmentation annuelle de la file active des patients (qui est de 3,4 % actuellement), nous pourrions réaliser 0,4 milliard d'euros d'économies à l'horizon 2025. Cela implique de la prévention et du dépistage.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – La Cour des comptes dresse un constat assez sévère de la prise en charge de l'insuffisance rénale chronique, notamment en dénonçant les rentes de situation en matière de dialyse. Vous pointez les établissements lucratifs, qui ont des pratiques de facturation discutables.

Pensez-vous qu'il faille réserver ce type d'intervention aux établissements non-lucratifs ? Les établissements non-lucratifs sont-ils en capacité d'absorber l'ensemble des patients ?

Enfin, pensez-vous que nous consacrons suffisamment de moyens à la recherche sur les maladies rénales chroniques ?

Mme Catherine Deroche. – Pourquoi l'incidence de l'insuffisance rénale chronique terminale est-elle plus forte en France que dans d'autres pays européens (Angleterre, Pays-Bas) ?

Il est incroyable que des expérimentations décidées en 2013 ne débutent que maintenant.

Avez-vous identifié des freins autres que tarifaires au développement de la dialyse à domicile, par exemple les réticences des patients ou un moindre déploiement des structures sur l'ensemble du territoire ?

Au-delà de la rémunération forfaitaire des maladies chroniques, pensez-vous que des mesures d'intéressement des équipes de ville seraient opportunes ?

Quels seraient des modes de financement innovants pour améliorer la liaison ville-hôpital ?

Mme Florence Lassarade. – Votre exposé n'évoque pas l'aspect préventif primaire. Or l'insuffisance rénale est moins d'origine infectieuse qu'autrefois, même si je serais curieuse de connaître l'impact du dépistage des anévrismes par tests à la bandelette. En quoi la prévention de l'hypertension pourrait-elle avoir une incidence réelle sur le coût de la dialyse ?

Certes, la greffe coûte moins cher, mais elle ne réussit pas toujours. L'opposition entre la dialyse et la greffe me paraît donc un peu réductrice.

Mme Frédérique Puissat. – Avez-vous analysé, dans votre rapport, les patients greffés qui reviennent à la dialyse ? Avez-vous chiffré les enjeux liés aux médicaments innovants qui permettraient d'éviter ces rejets de greffons, donc la dialyse qui s'en suit ?

M. Michel Forissier. – Sur le sujet de la prévention, il n’a pas été simple, dans l’agglomération lyonnaise, de développer les plans locaux de santé publique car les ARS ne les voyaient pas d’un très bon œil. Rapprocher les centres de dialyse des patients est pourtant une nécessité absolue. La politique de prévention passe par l’information et la collaboration des médecins généralistes. De ce point de vue, il existe des pistes à explorer.

M. Yves Daudigny. – D’année en année, nous faisons le constat que la situation évolue très peu. Par exemple, le taux de greffe est plus important en Espagne qu’en France. Pouvons-nous envisager que les greffes se développent de façon sensible dans notre pays ? Quelles sont les réticences ?

Comment est-il possible que les expérimentations relatives aux parcours des patients prévues en décembre 2013 viennent à peine de commencer ? Cela pose vraiment question sur la manière dont les services du ministère fonctionnent.

Quel pourrait être l’élément décisif susceptible de faire évoluer la situation vers des pratiques plus favorables à la qualité de vie des patients et moins coûteuses pour la sécurité sociale ?

M. Philippe Mouiller. – L’un des obstacles au développement des greffes ne serait-il pas tout simplement le manque de greffons ? Comment y remédier ?

Les néphrologues ont-ils tendance à orienter les patients pour des raisons uniquement économiques ?

M. Alain Milon, président. – J’ai une dernière question : avez-vous mené une étude particulière sur le secteur associatif ?

M. Jean-Pierre Viola. - La Cour des comptes n’a pas de vision particulière de ce que devrait être l’équilibre idéal, en termes de composition de l’offre de soins, entre le secteur public, le secteur privé à caractère non-lucratif et le secteur privé à caractère lucratif. En revanche, il nous semble important que les niveaux de rémunération de chacun de ces secteurs prennent en compte les données les plus larges et les plus actualisées possible, et qu’il n’y ait pas de biais ou de distorsion. Or c’est tout l’inverse que nous constatons. Les études de coûts sur les unités de dialyse médicalisées n’ont débuté qu’en 2018. Cela explique qu’à ce stade, les baisses de tarifs soient restées très limitées dans les structures privées.

La transparence des coûts est un élément indispensable afin que l’autorité publique puisse éviter que ne se constituent ou ne se maintiennent des niveaux anormalement élevés de rémunération. Une fois qu’une rente est constituée, il est très difficile de la remettre en cause. Cela concerne par exemple la facturation par les néphrologues d’une consultation pour chaque patient dialysé qui se rend dans un centre ou dans une unité de dialyse médicalisée. Remettre en cause ces pratiques implique d’adapter la réglementation et d’en contrôler l’application, ce que l’assurance-maladie n’a pas systématiquement fait avec les structures privées de dialyse.

L’alternative n’est pas aussi simple que la dialyse ou la greffe. Des greffons peuvent arrêter de fonctionner ou faire l’objet d’un rejet. Le parcours des patients greffés ne s’arrête donc pas à la greffe. Nous n’avons pas d’étude sur le sujet.

Pour autant, le premier enjeu porte sur la disponibilité des greffons, notamment en provenance de patients décédés. Cela suppose de la coordination interne dans les hôpitaux.

Parallèlement, la question de l'abord des donneurs vivants est posée. Le nombre de greffes liées à des dons du vivant tend à baisser, alors même que les sources traditionnelles de greffons sur sujets décédés se réduisent. Dans notre rapport, nous avançons une idée : celle d'accorder une priorité ultérieure aux donneurs vivants en cas d'insuffisance rénale terminale. Aujourd'hui, ce type de garantie n'existe pas. Clairement, il s'agit d'un frein aux dons du vivant.

Les médecins généralistes jouent un rôle tout à fait central dans la détection de facteurs pathologiques pouvant conduire à une insuffisance rénale. Je pense particulièrement à l'hypertension ou au diabète. Notre système de santé n'est pas conçu comme cela : il est conçu pour répondre à des sollicitations individuelles des patients plutôt que pour réaliser des tâches indispensables de santé publique. L'assurance-maladie essaie de faire évoluer cette situation avec la rémunération sur objectif de santé publique. Deux indicateurs liés au dépistage de la maladie rénale chronique ont été mis en place par la convention médicale de 2016. Il s'agit d'une évolution positive dans son principe, mais elle ne va pas assez loin.

L'hypertension artérielle joue évidemment un rôle important dans l'apparition de l'insuffisance rénale chronique terminale. Je ne connais pas bien les dimensions infectieuses. Si l'incidence de l'insuffisance rénale chronique terminale est plus élevée en France que dans des pays comparables, c'est peut-être dû à l'organisation de notre système de santé. Le système de santé britannique aborde plus efficacement certains enjeux de santé publique sur des champs plus larges de population.

Il convient également de tenir compte de la dimension géographique : la situation en matière de maladie rénale est vraiment préoccupante dans les DOM. Ainsi, à La Réunion, le taux est deux fois plus élevé qu'en métropole. La loi Lurel visait à réduire le niveau de sucre, anormalement élevé, dans les aliments vendus Outre-mer. Malheureusement, les dispositions de cette loi ne sont pas appliquées, vraisemblablement parce que les textes réglementaires sont trop complexes.

Les freins au développement de la dialyse à domicile tiennent d'abord à l'information des patients. En principe, c'est le patient qui choisit son mode de dialyse, mais en fonction de ce qui lui est expliqué et de l'accompagnement dont il peut bénéficier. Il est tout à fait légitime qu'un patient soit inquiet à l'idée de pratiquer l'auto-dialyse. Cela pose la question de la mobilisation du personnel infirmier en pratique avancée. Un décret de 2018 a reconnu des possibilités d'intervention plus larges, sous réserve de formations particulières. L'enjeu portera sur les quotas de formation : s'ils ne sont pas suffisants, les pratiques infirmières avancées ne pourront pas se développer. Il serait important de développer les terrains de stage pour les personnels médicaux et paramédicaux en dialyse à domicile.

Effectivement, les choses ont peu évolué depuis 2015. Quel pourrait être l'élément décisif ? Nous avons tendance à penser que l'élément tarifaire est assez déterminant. Tant que les niveaux de rémunération seront aussi différents entre les modes de dialyse, nous ne voyons pas très bien ce qui pourrait pousser les opérateurs de la dialyse à diversifier les modes de prise en charge alternatifs. Partant du constat que les baisses graduelles de tarifs ne produisent pas les effets attendus, nous préconisons une démarche en deux temps : une baisse très prononcée des tarifs de la dialyse à court terme de manière à restituer à l'assurance-maladie une partie de ce qui lui est dû, puis une actualisation régulière des tarifs ainsi ramenés à un niveau plus acceptable.

Enfin, nous ne nous sommes pas spécifiquement penchés sur la situation du secteur associatif, qui recouvre des réalités très diverses.

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

La réunion est close à 10 h 30.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Audition de M. Sébastien Leloup, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, candidat à son renouvellement à la direction générale de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM)

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous accueillons cet après midi M. Sébastien Leloup, directeur général de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) depuis 2017. M. Leloup est candidat au renouvellement de ses fonctions et, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, sa nomination doit être précédée de son audition par les commissions compétentes du Parlement.

L'ONIAM, vous le savez, a été institué par la loi Kouchner de 2002 sur les droits des malades et la qualité du système de santé. Sa mission générale porte sur l'indemnisation des accidents médicaux non fautifs, soit directement, soit par l'intermédiaire des commissions régionales de conciliation et d'indemnisation. Son rôle a été étendu aux victimes de l'hépatite C contractée par transfusion sanguine et à celles du benfluorex – Médiator[®] – et du valproate de sodium – Dépakine[®].

M. Leloup a été nommé dans un contexte de crise pour l'ONIAM, à la suite de son contrôle par la Cour des comptes en 2016 et d'une mission d'appui de l'IGAS. L'organisme a dû engager un plan de redressement et revoir son organisation.

Il est toujours confronté à l'indemnisation spécifique des accidents sériels causés par le Médiator, la Dépakine[®] ou encore la vaccination contre la grippe H1N1.

Monsieur le directeur général, je vous laisse la parole pour présenter votre bilan et les perspectives que vous envisagez pour l'ONIAM pour les prochaines années, avant que nos collègues ne vous adressent leurs questions.

M. Sébastien Leloup, directeur général de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM). – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, j'ai l'honneur de me présenter aujourd'hui devant votre commission dans le cadre de ma demande de renouvellement dans les fonctions de directeur général de l'ONIAM.

L'ONIAM est un établissement public administratif de l'État placé sous la tutelle du ministère de la santé. La loi a organisé un dispositif de réparation amiable, gratuit et rapide des préjudices subis par les victimes des accidents médicaux d'une certaine gravité.

Comme vous l'avez souligné, monsieur le président, le législateur a développé au fil du temps les missions de notre établissement.

L'ONIAM est administré par un conseil d'administration présidé depuis juin 2015 par Mme Claire Compagnon.

L'ONIAM est localisé à Bagnolet, en Seine-Saint-Denis. Nous avons aussi une implantation territoriale à Nancy, Lyon et Bordeaux. Les sept pôles territoriaux organisent toute l'année les séances des commissions de conciliation et d'indemnisation (CCI) sur l'ensemble du territoire national. Nous sommes très attachés à cette proximité.

En 2019, les CCI ont tenu 235 séances dans tous les territoires de métropole et d'outre-mer avec des représentants locaux, des associations d'usagers, des professionnels de santé, des établissements de santé, des assureurs, ainsi que des personnalités qualifiées. Une séance de CCI regroupe à chaque fois une dizaine de personnes.

Les différentes instances placées auprès de l'ONIAM – les CCI, le collège d'experts Médiateur et les instances Dépakine[®] – sont indépendantes. Elles sont présidées par une quinzaine de magistrats en activité ou honoraires. Ces juges sont les garants de la qualité des avis rendus par les instances notamment du respect des règles liées à la prise en compte des positions contradictoires des parties concernées et de la bonne gestion des liens d'intérêt des experts médicaux et des membres des instances.

L'ONIAM, en sa qualité d'établissement public, apporte les ressources nécessaires au bon fonctionnement des instances en assurant la rémunération et le remboursement des frais de déplacement de leurs membres et la gestion logistique du dispositif.

Notre établissement est de taille modeste au regard de la diversité de ses missions. Son effectif est de 116 ETP.

En 2020, les recettes de l'ONIAM sont financées à 70 % par l'assurance maladie, à hauteur de 20 % par l'État, et à hauteur de 10 % par des recettes propres constituées par le recouvrement des créances. Ces créances sont notamment les indemnisations versées par l'ONIAM aux victimes en substitution des assureurs et des industriels de santé qui ont refusé de faire une offre amiable.

En 2020, le montant prévisionnel des dépenses de l'ONIAM s'établit à environ 245 millions d'euros. 90 % des dépenses sont des dépenses d'indemnisation des victimes. 2 % des dépenses concernent le fonctionnement courant des services. Les dépenses d'expertises médicales représentent 6,5 millions d'euros.

Pour la victime, le recours à l'ONIAM est gratuit. L'ONIAM paye tous les frais d'expertise nécessaires à l'instruction des demandes d'indemnisation.

La qualité de l'expertise médicale est au cœur du bon fonctionnement du dispositif : elle permet d'éclairer les circonstances, les causes et l'étendue des dommages aux victimes.

Nous savons tous qu'un accident médical est un moment douloureux pour les victimes et leurs proches. Face à des événements traumatiques, tout le monde a besoin de comprendre ce qui s'est passé. Ce besoin de comprendre concerne bien sûr le patient et sa famille, mais aussi les médecins, les soignants et les personnes qui doivent payer pour indemniser les dommages.

Les payeurs sont les assureurs en responsabilité civile médicale, les industriels des produits de santé ou l'ONIAM, qui intervient au titre de la solidarité nationale pour indemniser les victimes des aléas thérapeutiques.

L'ONIAM indemnise aussi les victimes lorsque la responsabilité de l'État est reconnue pour les victimes de la Dépakine[®], et pour indemniser les victimes des vaccinations obligatoires et des mesures sanitaires d'urgence, comme dans le cadre de la campagne H1N1, fin 2009.

Voici les principaux éléments de présentation du dispositif.

Je souhaite maintenant vous rendre compte de ma gestion de l'établissement depuis ma nomination, le 1^{er} mars 2017, vous dire où en est l'ONIAM et vous présenter quelques perspectives d'évolution.

Mon impression générale est que l'ONIAM va mieux aujourd'hui qu'en 2017. Toutefois, si l'établissement a bien progressé sur plusieurs sujets, il me semble que beaucoup reste à faire pour consolider les avancées et mieux répondre aux très fortes attentes des victimes, du Gouvernement et du Parlement.

Aujourd'hui l'ONIAM va mieux qu'au printemps 2017. L'établissement a amélioré son fonctionnement sur plusieurs sujets. Vous avez rappelé le contexte de ma nomination en mars 2017. Suite au rapport public de la Cour des comptes, le ministère de la santé avait décidé de faire intervenir une mission d'appui de l'IGAS.

C'est sur la base de ces constats et recommandations que les tutelles ont fixé ma lettre de mission. C'est dans cette perspective qu'au printemps 2017, j'ai engagé la mise en œuvre d'un plan pluriannuel de redressement de l'établissement.

Dès le premier jour de ma prise de fonction j'ai bénéficié non seulement de la confiance mais aussi du fort soutien du conseil d'administration présidé par Mme Claire Compagnon.

Sur le plan social, j'ai également pu compter sur le sens des responsabilités des équipes et des représentants du personnel de l'ONIAM, qui ont toujours voté à l'unanimité les propositions de réorganisation des services que j'ai pu leur soumettre.

Ces premières mesures ont été mises en œuvre dès le printemps 2017. C'est à moyen constant, en transformant des emplois existants, que j'ai pu créer, à l'été 2017, une fonction de directrice générale adjointe et, au printemps 2018, une fonction de directeur des ressources, afin d'accélérer la remise en ordre budgétaire des achats et de la gestion des ressources humaines.

J'ai également renouvelé le personnel de l'agence comptable de l'établissement.

Grâce au travail de cette nouvelle équipe, renforcée par l'arrivée d'une ingénieure en organisation, nous avons mobilisé tous les responsables des services pour mettre en place à l'ONIAM une nouvelle gestion plus conforme aux règles qui s'imposent à un établissement public administratif de l'État.

Dès l'année 2017, parallèlement, plusieurs mesures ont été prises pour mieux indemniser les victimes, vocation première de notre établissement.

L'ONIAM a d'abord décidé de mieux suivre les avis directs de solidarité nationale des CCI. Ils sont désormais suivis à plus de 97 %.

Afin de continuer à améliorer les offres d'indemnisation faites aux victimes, l'ONIAM a décidé de revaloriser sa table de capitalisation dès le 1^{er} janvier 2018. Cette table de capitalisation n'avait pas évolué depuis 2011. Ce sont des travaux techniques que nous avons menés dès mon arrivée avec les ministères de tutelle et la CNAM qui ont permis cette revalorisation très attendue des associations de victimes d'accidents médicaux.

Le montant moyen des offres amiables a augmenté de près de 10 000 euros entre 2016 et 2018.

En 2018, 98 % des victimes d'accidents médicaux ont accepté les offres amiables de l'ONIAM. Près de 65 % de ces offres amiables ont été des offres définitives, permettant de clore la procédure pour les victimes et leur permettre d'aller de l'avant après le traumatisme de leur accident médical

Les dépenses d'indemnisation des victimes sont en nette augmentation, témoignant du dynamisme des activités amiables et contentieuses de l'ONIAM. Entre 2015 et 2019, les dépenses engagées par l'ONIAM au bénéfice des victimes sont passées de 120 millions d'euros à 161 millions d'euros. En 2019, le montant des dépenses d'indemnisation des victimes est en augmentation de plus de 30 % par rapport à 2018.

Parallèlement, la remise en ordre budgétaire et comptable s'est accompagnée d'une modification radicale des modalités de recouvrement des créances de l'ONIAM.

À l'automne 2017, j'ai écrit au directeur général des finances publiques pour déclencher la venue à l'ONIAM d'une mission d'accompagnement. Ce travail a permis d'adopter une nouvelle procédure de recouvrement des créances qui a été validée sur ses aspects juridiques et comptables par la DGFIP.

En mettant en œuvre cette nouvelle procédure, l'ONIAM a profondément modifié les pratiques en place depuis une quinzaine d'années. Sous ma direction et ma responsabilité, l'ONIAM a émis des milliers d'ordres de recouvrement auprès des assureurs en responsabilité civile médicale et des industriels des produits de santé concernés.

Au cours des deux dernières années, l'ONIAM a émis plus 4 800 ordres à recouvrer pour un montant de 107 millions d'euros.

Cette nouvelle procédure de recouvrement des créances suscite des tensions avec les assureurs en responsabilité médicale et les industriels des produits de santé. Ils mettent en doute le droit pour l'ONIAM d'émettre des ordres de recouvrement dès lors qu'ils contestent les avis des instances placées auprès de l'ONIAM, qui ont reconnu leurs responsabilités.

Avec sa nouvelle procédure de recouvrement des créances, l'ONIAM doit donc faire face à une guérilla juridictionnelle. Dès l'été 2018, notre établissement a été confronté à plus de 800 contentieux visant à faire annuler ses ordres de recouvrement. Nous avons fait face.

C'est au mois de mai 2019 que le Conseil d'État a émis un avis reconnaissant le droit de l'ONIAM à émettre des ordres de recouvrement de ses créances.

Par ailleurs, au cours de cette période, l'établissement a développé le contrôle interne de ses offres d'indemnisation amiable, recommandation de la Cour des comptes, qui a été entendue et mise en œuvre. Cette démarche est nécessaire à la prévention des erreurs et au respect du traitement équitable des victimes.

Pour la période qui s'ouvre devant nous il nous faudra être attentif à trouver le bon équilibre entre la qualité et la rapidité des offres amiables émises par l'ONIAM, afin de mieux respecter les délais légaux qui s'imposent au dispositif.

Si l'établissement a bien progressé sur plusieurs sujets, je suis conscient du fait que beaucoup reste à faire pour consolider les avancées et mieux répondre aux très fortes attentes des victimes, du Gouvernement et du Parlement.

Je pense bien sûr à la mise en place progressive de la mission d'indemnisation des victimes de la Dépakine[®]. Ce sujet est bien connu du Parlement.

La mise en place d'un nouveau dispositif d'indemnisation est toujours un moment difficile et délicat à gérer pour l'ONIAM, qui est confronté à beaucoup de pressions.

Un important travail de préfiguration à la fois juridique et médical a été réalisé par le collègue d'experts et le comité d'indemnisation Dépakine[®], instances indépendantes placées auprès de l'ONIAM. Ce travail s'est réalisé sous le regard critique de la principale association de victimes, l'Association d'aide aux parents d'enfants souffrant du syndrome de l'anticonvulsivant (APESAC), présidée par Mme Marine Martin.

L'installation des instances d'indemnisation des victimes de la Dépakine[®] s'est faite dans un contexte marqué par la publication de nouvelles données épidémiologiques et scientifiques.

Les experts considèrent que le valproate de sodium et ses dérivés, ainsi que ses génériques, entraînent chez l'enfant à naître des malformations dans 10 % des cas et dans 30 % à 40 % des cas des troubles du neuro-développement.

Fin 2019, l'ONIAM avait reçu environ 2 000 demandes d'indemnisation de victimes de la Dépakine[®]. À cette date, l'ONIAM avait proposé près de 10 millions d'euros d'offres amiables d'indemnisation, dont plus de 5 millions d'euros ont été payés aux victimes par l'agence comptable avant le 31 décembre. À cette date seulement deux offres amiables de l'ONIAM avaient été refusées par des victimes de la Dépakine[®].

Vous le savez, suite au rapport du Gouvernement au Parlement sur le fonctionnement du dispositif créé par le législateur en décembre 2016, plusieurs mesures ont été adoptées par la loi de finances pour 2020 afin de rendre ce dispositif plus lisible et faciliter l'indemnisation des victimes.

Un projet de décret est en cours de préparation par les services du ministère de la santé.

Conformément à l'engagement pris devant le Parlement par l'ex-ministre des solidarités et de la santé, un courrier d'information de l'ONIAM sur l'existence du dispositif d'indemnisation a été préparé. Il sera envoyé par la CNAM aux femmes susceptibles d'être concernées.

La difficulté du dispositif d'indemnisation des victimes de la Dépakine[®] réside dans le fait qu'il ne dispose pas du fonctionnement amiable souhaité par le législateur et le Gouvernement. Le laboratoire Sanofi, principalement concerné par cette nouvelle mission de notre établissement, conteste les avis des instances Dépakine[®], malgré leur indépendance et leur impartialité. Cette position oblige l'ONIAM, dans un certain nombre de dossiers, à indemniser les victimes en substitution du laboratoire et à engager des démarches de recouvrement longues, lourdes et incertaines.

En effet, malgré le travail réalisé visant à sécuriser juridiquement les opérations de recouvrement des créances de l'ONIAM, il y a encore beaucoup d'incertitudes sur la performance économique de la mise en œuvre de la nouvelle procédure de recouvrement des créances de l'établissement.

Jamais l'ONIAM ne s'est autant mobilisé pour tenter de recouvrer l'argent public payé en substitution des responsables des dommages, qui refusent de faire des offres amiables aux victimes, alors que leur responsabilité a été clairement et officiellement établie.

Toutefois, je constate à ce jour que les assureurs et les industriels qui ne veulent pas suivre les avis des instances indépendantes placées auprès de l'ONIAM, refusent de rembourser l'argent public versé par l'ONIAM aux victimes en substitution des responsables désignés.

Les assureurs et industriels mobilisent toutes leurs ressources humaines et financières pour engager d'innombrables contestations devant les tribunaux, parfois sur des motifs futiles sans lien avec la question de fond de leur responsabilité. Ces guérillas juridictionnelles sont très longues, très lourdes et très coûteuses à gérer pour l'ONIAM, qui est un établissement public de taille modeste qui doit être attentif à l'évolution de ses coûts de fonctionnement.

Les dépenses d'avocats de l'ONIAM en 2020 représentent environ 7 millions d'euros. Combien dans quelques années ? C'est pour moi un sujet de préoccupation, notamment en raison de la nouvelle mission relative à la Dépakine[®] et de la nature des avis tels qu'ils ont été émis jusqu'à présent.

Vous l'avez compris, la question de la performance économique du recouvrement, c'est-à-dire du remboursement effectif de l'argent public versé par l'ONIAM aux victimes en substitution des responsables identifiés par les instances d'indemnisation, reste un sujet devant nous. Dans ce contexte, l'équilibre financier de l'établissement est très dépendant des financements publics, c'est-à-dire des dotations de l'assurance maladie et de l'État.

Les enjeux du prochain contrat d'objectifs et de performance seront évoqués dans le cadre du conseil d'administration qui se tiendra l'année prochain. Au-delà des sujets déjà évoqués, plusieurs objectifs sont d'ores et déjà identifiés.

Il nous faut notamment améliorer la lisibilité de l'ONIAM auprès des victimes et de leurs associations, ce qui passe notamment par des actions de communication et de pédagogie sur le fonctionnement du dispositif amiable.

Il nous faut également permettre aux victimes de faire une demande d'indemnisation en ligne.

Nous devons également nous assurer de la qualité du service rendu et de la prise en compte des attentes des victimes. Les victimes souhaitent être mieux accompagnées et pleinement respectées dans toutes les étapes de leur parcours d'indemnisation devant l'ONIAM.

L'ONIAM souhaite engager une démarche visant à permettre aux victimes d'exprimer leur degré de satisfaction sur le dispositif d'indemnisation amiable afin d'en tirer des enseignements et d'identifier des actions permettant d'améliorer le service rendu.

En conclusion, je tiens à souligner le fait que l'ONIAM est un établissement exceptionnel. L'existence de ce dispositif d'indemnisation amiable et gratuit est une formidable avancée pour les victimes. Sans l'ONIAM, beaucoup de victimes des accidents médicaux et des produits de santé baisseraient les bras, découragées par la perspective d'un combat judiciaire long, coûteux, incertain et inégal compte tenu des ressources en présence.

Les assureurs en responsabilité civile médicale ont bien compris tout l'intérêt et l'importance de recourir aux procédures amiables confiées aux CCI par le législateur du 4 mars 2002. Dans 80 % des cas les assureurs acceptent de suivre les avis des CCI car ils ont globalement confiance dans le bon fonctionnement d'un dispositif amiable qu'ils connaissent parfaitement depuis plus de quinze ans.

L'ONIAM a beaucoup changé depuis trois ans. Ce n'est pas fini. Au mois d'avril, notre établissement va déménager dans de nouveaux locaux à Montreuil, en Seine-Saint-Denis. Ce déménagement va nous permettre d'améliorer les conditions de travail des agents, des membres des instances et des experts, ainsi que nos pratiques d'indemnisation des victimes.

Je vous remercie pour votre attention, et je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Alain Milon, président. – Merci, monsieur le directeur général.

La parole est aux commissaires.

Mme Corinne Imbert. – Concernant la Dépakine[®], les modifications apportées par la loi de finances pour 2020 au dispositif d'indemnisation d'exposition à ce médicament par fusion du collège d'experts et du comité d'indemnisation ont-elles permis une progression du nombre de dossiers traités ?

On ne peut dire que le laboratoire responsable de la production de la Dépakine[®] soit très coopératif dans l'indemnisation des victimes. Quel est le montant total des titres de recettes que vous avez émis à ce jour auprès de Sanofi ? J'espère au moins que vous récupérerez une partie des sommes versées au titre de la solidarité nationale !

Enfin, vous avez mis en place une nouvelle procédure de recouvrement des créances. Jugez-vous que l'ONIAM a la capacité d'être pleinement subrogé à due concurrence des sommes versées par la solidarité nationale au droit que les victimes d'effets indésirables se verraient reconnaître par la justice contre les laboratoires ?

M. Jean-Marie Morisset. – Lorsqu'on vous avait auditionné, il y a trois ans, l'ONIAM n'allait pas bien. Les objectifs n'étaient pas tenus et vous découvriez un bateau à la dérive. Vous nous avez confirmé que beaucoup de travail d'organisation et de gestion avait été réalisé. Nous tenions à vous en remercier.

Je connais bien la Dépakine[®] car, dans ma commune, quelques personnes font partie de l'association de Mme Martin. Elles sont souvent venues me voir, découragées par la longueur de la procédure.

Les familles se sont étonnées du fait que les indemnisations amiables ne soient pas les mêmes pour tout le monde et se demandent quels sont les critères qui ont servi de base aux calculs.

Vous nous avez dit que votre objectif était d'être au plus près de chaque famille concernée. Où en est-on concrètement ? Combien de dossiers ont été indemnisés et quelle est la moyenne pour chaque dossier ?

Mme Michelle Gréaume. – Certains dossiers, s'agissant de la Dépakine[®], font état du partage de responsabilités entre l'État et le laboratoire Sanofi. L'État apparaît surtout fautif en raison de la réaction jugée trop tardive de l'Agence du médicament.

Que faudrait-il faire pour accélérer la réaction de l'Agence du médicament en pareil cas ?

Mme Martine Berthet. – Vous avez évoqué les évolutions générales et cité certains cas concernant les affections iatrogènes, comme la Dépakine[®].

Pouvez-vous nous fournir une évolution en ce qui concerne les infections nosocomiales et les accidents médicaux pour chaque catégorie ?

M. Sébastien Leloup. – S'agissant de la mission Dépakine[®], au 31 décembre 2019, l'ONIAM avait reçu 608 demandes d'indemnisation de victimes directes et 1 658 demandes de victimes indirectes, soit un total de plus de 2 200 personnes. Les victimes indirectes sont les membres de la famille de la victime directe.

Quatre-vingt-quinze avis définitifs d'indemnisation du CCI ont été notifiés au 31 décembre 2019. L'entière responsabilité du laboratoire Sanofi a été retenue à cette date dans 52 avis définitifs.

De plus, un partage de responsabilités entre l'État et Sanofi a été retenu dans 32 avis définitifs. La responsabilité d'un médecin prescripteur a été confirmée dans trois avis définitifs.

L'État participe à la procédure devant l'instance d'indemnisation en émettant des observations. Le ministère de la santé apporte des éléments dans le cadre du débat contradictoire. Une fois que l'instance a fixé la responsabilité de l'État dans un certain nombre de dossiers, celui-ci assume ses engagements et paie par mon intermédiaire.

Les offres de l'ONIAM font référence au barème d'indemnisation adopté par le conseil d'administration. C'est un barème très précis, qui constitue une garantie d'équité pour les victimes. Ce barème est commun aux victimes d'accidents médicaux, de la Dépakine[®] ou d'infections nosocomiales.

Notre dispositif ne rend pas le recours à un avocat obligatoire. C'est un de ses points forts souhaité par le législateur. Nous sommes le seul pays au monde à avoir fait une offre amiable à une victime de plus de 2 millions d'euros sans recourir à un avocat.

Dans le cas du fameux arrêt Carrère de la cour d'appel d'Orléans concernant la petite Camille, après deux jugements favorables à la famille, le laboratoire Sanofi s'est pourvu en cassation. Cela représente dix ans de procédure. Tout l'argent a été avancé par la famille. Après une cassation partielle, l'affaire a été renvoyée devant une cour d'appel. À ce jour, la famille n'a rien touché. La question du temps judiciaire n'est donc pas neutre.

Je rencontre régulièrement l'APESAC, dont la présidente siège dans nos instances. Nous tenons compte de son regard critique pour améliorer le dispositif.

Nous devons gérer en permanence la difficulté que représente le temps des victimes. C'est une souffrance au quotidien, avec des besoins en tierces personnes, des enfants qui requièrent de l'aide. Lorsqu'on installe un dispositif d'indemnisation, des questions médicales et juridiques se posent.

Ceci est incompréhensible pour les victimes, qui ont parfois entendu des experts dire des choses différentes de celles qui sont avancées par les instances placées auprès de l'ONIAM. Lorsque vous vous demandez leur avis à trois experts, chacun dit des choses différentes.

Le dispositif de l'ONIAM existe à côté des expertises qui peuvent avoir lieu dans le cadre d'actions collectives et de procédures judiciaires, devant le juge administratif ou au pénal. Dans le cas du Médiateur – la presse s'en était fait l'écho il y a quelques semaines – les avis des instances placées auprès de l'ONIAM ont été communiqués dans le cadre d'une procédure pénale ouverte contre Sanofi, d'où l'importance pour l'ONIAM de conserver son impartialité, son indépendance et sa rigueur.

J'étais très favorable à la mesure de fusion des instances, et je dois dire que les deux présidents en place à ce jour l'ont proposée peu après leur nomination. La fusion n'est pas encore effective à ce jour. Nous sommes dans un moment de transition. Selon les informations dont je dispose, le décret a été communiqué au Conseil d'État.

Les noms des membres du nouveau collège seront bientôt arrêtés. J'ai plaidé pour la venue à l'ONIAM d'un magistrat détaché à temps plein. Nous en comptons actuellement sept pour des missions d'indemnisation d'accidents médicaux ou d'infections nosocomiales dans le cadre des CCI, et ce à moyens constants. J'ai demandé la création d'un poste de magistrat concernant la mission Dépakine[®], qui est extrêmement sensible. Un processus de recrutement a été engagé. Une fiche de poste a été publiée peu avant Noël. Le recrutement a été mis en œuvre.

Nous avons reçu beaucoup de candidatures de très haut niveau, ce qui démontre que notre dispositif fait sens pour beaucoup de magistrats judiciaires ou administratifs. Un candidat de haut niveau a été retenu, mais ce n'est pas officiel. Dès que le décret sur la

Dépakine® sera sorti, un arrêté de nomination sera pris par le ministère. J'ai bon espoir que ce magistrat puisse arriver rapidement et travailler avec nous à la réussite de cette mission.

Par ailleurs, nous avons contribué au rapport de la Cour des comptes sur les infections nosocomiales. Je ne suis pas, à ce jour, capable de vous donner des données très précises. Je vous les communiquerai. Vous y trouverez des éléments qui pourront répondre à vos interrogations.

M. Alain Milon, président. – Quelle est votre approche des « trous d'assurance » en matière de responsabilité civile et professionnelle ?

J'ai été saisi du cas d'un gynécologue confronté à cette question, dont l'assurance a expiré et qui n'est donc plus couvert. Avez-vous une réponse à apporter à ce genre de cas ?

Deuxièmement, les procédures permettent de reconnaître une responsabilité de plein droit des laboratoires du fait des effets indésirables des médicaments. À cet égard, la réglementation européenne doit-elle être modifiée ? Elle prévoit en effet un délai de forclusion de dix ans. Est-ce suffisant ou faut-il aller au-delà ?

Enfin, la réglementation européenne prévoit pour les laboratoires une clause d'exonération de responsabilité pour risque de développement d'un produit de santé. Le laboratoire ne peut être attaqué s'il prouve que l'état des connaissances spécifiques au moment de la mise en circulation ne permettait pas de déceler l'existence d'un défaut. Le maintien d'une telle clause vous semble-t-il normal ? Quelle est l'approche des autres pays européens sur ce sujet ?

M. Sébastien Leloup. – S'agissant des « trous d'assurance », j'ai eu la chance de pouvoir échanger avec le docteur Marty, fondateur du Bloc, qui est en pointe sur ce thème.

C'est un sujet de préoccupation majeur, en particulier pour les gynécologues obstétriciens. On parle beaucoup de l'attractivité de l'exercice médical. Les montants des indemnisations susceptibles d'être accordées sont considérables, car les handicaps peuvent être très lourds au moment de la naissance. Il n'est pas rare qu'ils puissent atteindre 15 millions d'euros. Cela pose des problèmes d'assurance professionnelle.

La France n'est pas le seul pays concerné : il fut un temps où l'Australie ne trouvait plus d'assureurs, faute d'un modèle économique assurantiel permettant de couvrir un tel montant de dommages.

La presse s'est fait l'écho du cas de certains professionnels à la retraite – voire décédés, et dont on poursuit les ayants droit. Ces situations sont dramatiques. Le docteur Marty relaie une inquiétude légitime des professionnels, et appelle à la recherche de solutions.

La France en a trouvé certaines, comme le Fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins (FAPDS), placé auprès de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Quelques situations qui demeurent malgré tout très délicates doivent faire l'objet d'un règlement spécifique du fait des dates et du défaut de certains assureurs.

C'est un sujet qui relève du Gouvernement. Les situations sont peu nombreuses, mais il faut les régler au mieux. L'ONIAM est disposée, auprès de ses ministères de tutelle, à

remplir la mission qui lui sera fixée dès lors que les choses seront claires. C'est une question que j'ai bien en tête.

Le thème de l'indemnisation des risques sériels liés aux produits de santé et aux dispositifs médicaux au sens large est passionnant. Cela ne concerne pas que de grandes industries du CAC 40, mais aussi des sociétés de taille modeste qui, dans les territoires, constituent des employeurs significatifs. Ce sont de vrais lieux d'innovation, et l'on peut se demander si ces entreprises résisteraient à un risque sériel. Je n'en suis pas sûr.

J'aimerais que les fédérations professionnelles – le Laboratoire d'études du métabolisme des médicaments (LEMM) et le Syndicat national de l'industrie des technologies médicales (SNITEM) – puissent ouvrir une réflexion en termes d'analyse stratégique sur ce qui va se passer dans les années qui viennent. L'ONIAM a une place modeste dans ce domaine, où nous avons acquis de l'expérience.

Les fédérations professionnelles ont intérêt à participer à une réflexion sur des fonds d'indemnisation des risques sériels, qui constituent des risques industriels. Ce sujet n'est pas identifié en tant que tel par les industriels, alors qu'il existe beaucoup de choses en matière d'innovation ou de notion de partenariat de confiance.

Il convient d'y réfléchir ensemble pour faire en sorte que ces questions ne soient pas seulement traitées sur un plan judiciaire, car elles constituent un risque sérieux pour les industriels. Nous sommes là dans le domaine de la réparation intégrale. Les rapports des assureurs ont montré que les conséquences peuvent être très lourdes en termes d'indemnisation.

Les industriels devraient donc participer à cette réflexion d'intérêt général et étudier dans quelle mesure un dispositif amiable placé auprès de l'ONIAM serait susceptible d'apporter des solutions.

Beaucoup de victimes sont découragées par la perspective des démarches judiciaires : il faut prendre un avocat, avancer l'argent de l'expertise. On sait que les groupes en présence ont les moyens de faire appel, d'aller en cassation. Tout cela est très long, et tout le monde n'a pas les ressources financières, psychologiques et familiales pour aller jusqu'au bout.

Mme Corinne Imbert. – Avez-vous été sollicité dans l'affaire des prothèses mammaires ?

M. Sébastien Leloup. – Dès lors que le seuil de gravité de 25 % est atteint, le magistrat qui, dans le cadre des CCI, préside l'instance, déclare celle-ci compétente. Cela s'applique aux prothèses mammaires, à l'Androcur, à la Dépakine[®], l'ANSM ayant produit des données indiquant qu'on continue à prescrire de la Dépakine[®] à des femmes enceintes. Les CCI ont une expérience d'indemnisation sur ces sujets depuis une dizaine d'années.

Quant à la réglementation européenne, il ne vous a pas échappé que la France a mis beaucoup de temps à transposer la directive de 1985 face aux implications que cela pouvait avoir.

L'objectif n'est pas de nourrir un sentiment anti-européen. Il faut donc être très attentif. C'est là que la réponse des industriels atteint ses limites. Je ne cible personne en

disant cela, mais je n'ai pas lu beaucoup de choses sur l'indemnisation des victimes, alors que je lis beaucoup de choses sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE).

Peut-on se satisfaire d'arguments consistant à se retrancher derrière des avocats qui défendent des positions strictement juridiques ? On voit bien, dans le champ pénal, que la réponse ne peut se limiter à évoquer la prescription et à plaider l'irresponsabilité.

Je pense qu'il y a une autre manière d'entrer dans ces sujets. Je suis convaincu qu'il existe un intérêt à agir pour essayer de progresser en matière d'indemnisation des risques industriels dans ce champ d'activité. Ce sujet est devant nous. La France a acquis de l'expérience grâce au dispositif créé en 2002 et à la mission Médiateur.

Un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de la mission Dépakine[®]. Créer un fonds spécialisé dans un contexte de crise politique et médiatique n'est pas la meilleure des solutions. Je peux comprendre la logique politique d'un ministre à un certain moment, mais souhaitons-nous, dans les trente prochaines années, mettre en place des fonds spécialisés dont tous ne seront pas amiables ?

En outre, je porte le combat judiciaire pour faire respecter l'avis des instances. Il s'agit d'argent voté par le Parlement et d'emplois publics. Le dispositif Médiateur a coûté à l'ONIAM plusieurs millions d'euros en frais de fonctionnement. Je n'ai pas reçu un euro des laboratoires Servier en la matière. Est-ce le bon modèle pour répondre à la question de l'indemnisation des risques industriels des produits de santé ? Je me pose la question.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites que les différents fonds dont nous parlons ne sont pas nécessaires. Je pense en particulier au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).

Par ailleurs, comme ma collègue, j'aimerais savoir où en sont les maladies nosocomiales, notamment dans les hôpitaux.

D'autre part, vous disiez que les dépenses d'avocats de l'ONIAM s'élevaient à 7 millions d'euros et que cela n'allait pas pouvoir continuer, faute de moyens. Cet argent va bien devoir être pris sur une enveloppe. Cela ne risque-t-il pas de toucher l'emploi, qui sert généralement de variable d'ajustement ?

Enfin, les délais d'études des dossiers se sont-ils allongés ou non ?

M. Sébastien Leloup. – Mon propos ne s'appliquait pas au FIVA, avec qui nous sommes voisins et qui va déménager avec nous.

Ce fonds est très intéressant pour l'ONIAM. Grâce à la reconnaissance de la maladie professionnelle, le FIVA ne questionne pas à nouveau l'imputabilité des dommages. Cette maladie est reconnue comme telle, et ce fonds ne recourt qu'à un modeste service médical.

Le FIVA, dont les dépenses sont bien supérieures à celle de l'ONIAM, puisqu'elles s'élèvent à plus de 400 millions d'euros annuels, jouit d'un vrai modèle économique assis sur des contributions professionnelles. Les fédérations siègent d'ailleurs au conseil d'administration du FIVA. J'ai des échanges réguliers avec sa directrice.

J'ai également pris l'initiative de rencontrer mon collègue directeur du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI-FGAO), Julien Rencki. Nous avons tenu une séance de travail autour de la prise en compte de la parole des victimes. Ce fonds dispose d'une expérience qui nous intéresse, que nous n'avons pas nécessairement. Je crois que les fonds d'indemnisation peuvent s'apporter beaucoup sur ce point.

Je voudrais vous rassurer s'agissant des moyens. J'ai les moyens de faire face aux dépenses d'avocat. Une *task force* a été mise à ma disposition pour le recouvrement des créances. J'ai été obligé de remettre en ordre les comptes de l'établissement depuis 2011. Je l'ai fait dans un contexte juridictionnel assez chargé.

Je considère, en tant que directeur, que j'ai été soutenu au cours de mon premier mandat par les tutelles dans le cadre du redressement. J'espère que la sensibilité des missions exercées et les enjeux identifiés permettront, au cours des trois prochaines années, de consolider les choses. Soyons à l'écoute des attentes. Essayons de repérer les quelques enjeux qui sont devant nous pour anticiper des missions spécifiques au sein de l'Union européenne.

On a pu progresser dans la compréhension de ce qui se passe chez nos voisins grâce à l'Institut du droit et de la santé, sous l'autorité de Didier Tabuteau. Huit pays ont été identifiés. L'Allemagne a entamé des démarches de conciliations significatives s'agissant des accidents médicaux. En Grande-Bretagne, on est dans le champ de la responsabilité contractuelle. Il y existe par exemple des dispositions spécifiques pour les mineurs au Pays de Galles. En Espagne, on retrouve dans le secteur public des éléments assez proches de la responsabilité sans faute et de l'aléa thérapeutique. Le Japon n'a quant à lui de dispositifs que pour les grandes villes, avec un juge spécialisé. Un régime spécial, qui pourrait se rapprocher du nôtre, s'applique aux maternités japonaises.

Grâce à ce travail universitaire, on a une meilleure mise en perspective du système français, qui demeure très spécifique. La loi de 2002 a constitué une grande avancée dans le contexte des États généraux des droits des patients, en même temps qu'un temps fort de la démocratie sanitaire.

Je reste à la disposition de chacune et de chacun si vous souhaitez que je revienne vous parler de ces sujets individuellement.

M. Alain Milon, président. – Nous ferons peut-être appel à vous au moment du PLFSS.

Monsieur le directeur général, nous vous remercions.

La réunion est close à 17 h 40.

Jeudi 19 mars 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 45.

Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Demande de saisine, désignation d'un rapporteur et examen du rapport pour avis

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, notre ordre du jour appelle la demande de saisine de notre commission, la désignation d'un rapporteur et l'examen du rapport pour avis sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

Notre réunion se déroule dans des circonstances particulières, alors que le pays est sous le coup de mesures de confinement et que chacun doit être mobilisé pour tenter de ralentir la progression de l'épidémie et ses effets sur notre système de santé.

Je remercie chacun des groupes d'avoir joué le jeu d'une réunion de commission en formation restreinte, dans le respect des règles qui s'imposent à l'ensemble de la population.

Sont également exceptionnelles les conditions d'examen de ce texte. J'en ai personnellement pris connaissance, dans une version provisoire, hier matin, avant de recevoir le texte définitif, dans une version assez différente, hier soir bien après 19 heures. Ce n'est clairement pas là la meilleure façon de travailler, mais tentons de nous adapter à ces circonstances particulières.

Je vous propose donc de nous saisir pour avis de deux parties du projet de loi : le titre II (articles 4 à 6) instaure un dispositif d'état d'urgence sanitaire ; le titre III, dont l'intitulé est « Mesures d'urgence économique et d'adaptation à la lutte contre l'épidémie de Covid-19 », comporte cinq articles, parmi lesquels nous examinerons certaines dispositions de l'article 7, qui habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance en diverses matières relevant des compétences de la commission des affaires sociales.

Je précise que notre commission n'a pas reçu de délégation de la commission des lois saisie au fond, et que, par conséquent, nous ne nous réunirons pas cet après-midi pour l'examen d'amendements de séance.

La commission demande à être saisie pour avis du projet de loi n° 376 (2019-2020) d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 et désigne M. Alain Milon en qualité de rapporteur pour avis.

M. Alain Milon, président, rapporteur pour avis. – Deux principes ont guidé l'examen de ce texte destiné à adapter notre droit à des circonstances exceptionnelles : la nécessité et la proportionnalité, avec le souci de ne pas aller plus loin que ce que nous prescrit la situation difficile que nous vivons et que nous allons vivre encore pendant une période indéterminée.

Sous le prisme de ces deux principes, il me semble que les dispositions de l'article 7, sur lesquelles je reviendrai, sont nécessaires et proportionnées, à deux exceptions près. Sur le titre II, en revanche, il est légitimement permis de s'interroger sur la nécessité de mettre en place un nouveau dispositif s'ajoutant au droit actuel.

Le Conseil d'État a ainsi rappelé que le régime d'exception que connaît notre pays depuis plusieurs jours n'était pas dépourvu de base juridique : le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19 a été pris par le Premier ministre « sur le fondement de ses pouvoirs de police générale » tandis que l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus Covid-19 l'a été par le ministre de la santé sur le fondement de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, qui lui confère des pouvoirs spécifiques « en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie » pour prendre « toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu » afin de prévenir et de limiter les conséquences sur la santé de la population.

À la question de la nécessité de prévoir un nouveau régime juridique, le Conseil d'État a néanmoins répondu par l'affirmative dans les termes suivants : « l'existence d'une catastrophe sanitaire rend utile un régime particulier de l'état d'urgence pour disposer d'un cadre organisé et clair d'intervention en pareille hypothèse. »

L'instauration d'un régime particulier de l'état d'urgence, c'est ce à quoi procède le titre II du projet de loi. Il crée, au sein du code de la santé publique, un nouveau chapitre composé de neuf articles, lequel transpose très largement dans le champ sanitaire les dispositions de la loi de 1955 sur l'état d'urgence avec, toutefois, des délais différents.

L'article L. 3131-20 définit l'état d'urgence sanitaire, qui peut être déclaré « en cas de catastrophe sanitaire, notamment d'épidémie mettant en péril par sa nature et sa gravité, la santé de la population ».

La déclaration de l'état d'urgence sanitaire repose sur un décret en Conseil des ministres, la spécificité étant que celui-ci est pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. À l'instar des arrêtés ministériels pris sur le fondement de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, ce décret doit être motivé, ce qui n'est pas expressément prévu par la loi de 1955.

Le décret détermine les « circonscriptions territoriales » dans lesquelles il entre en vigueur, étant précisé que, à l'intérieur de celles-ci, les zones où l'état d'urgence sanitaire s'applique sont fixées par décret pris sur le rapport du même ministre chargé de la santé. En revanche, seule la loi peut autoriser la prorogation de l'état d'urgence au-delà d'un délai d'un mois, un décret en conseil des ministres pouvant toutefois y mettre fin de manière anticipée.

La déclaration de l'état d'urgence sanitaire donne au Premier ministre « le pouvoir de prendre par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, les mesures générales limitant la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre et la liberté de réunion et permettant de procéder aux réquisitions de tous biens et services nécessaires afin de mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-20. Ces mesures peuvent inclure l'interdiction du déplacement de toute personne hors de son domicile dans la zone géographique qu'elles déterminent ».

L'état d'urgence sanitaire se décline sur le plan sectoriel, avec des compétences du ministre chargé de la santé, et sur le plan géographique, avec des compétences dévolues aux préfets.

Le texte consacre par ailleurs au rang législatif le comité scientifique mis en place il y a quelques jours et présidé par Jean-François Delfraissy.

Ce nouveau dispositif ne se substitue pas à celui qui est prévu par l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, mais s'y ajoute ; cet article sert désormais également de support aux mesures susceptibles d'être prises en fin d'épidémie, après la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Sur l'état d'urgence sanitaire, je formulerai plusieurs observations.

Tout d'abord, il est difficile d'élaborer un dispositif pérenne dans les conditions d'examen qui sont celles de ce projet de loi. Ma préférence serait allée à un dispositif temporaire, limité à l'épidémie qui nous occupe et qui définirait plus précisément les mesures susceptibles d'être prises par les différentes autorités administratives. Tout en répondant aux objectifs poursuivis avec le projet de loi, un tel dispositif aurait permis de les atteindre de façon beaucoup plus proportionnée et donc plus respectueuse des droits et libertés de nos concitoyens.

J'ai échangé sur ce sujet avec le président Bas, qui envisage de cadrer davantage le dispositif. Aussi, je ne vous proposerai pas d'amendement, vous suggérant de nous en remettre à la solution qui sera dégagée par la commission des lois.

J'en viens maintenant aux dispositions de l'article 7 du projet de loi qui intéressent les compétences de notre commission. Elles habilent le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans les domaines suivants : le recours à l'activité partielle et son financement ; les modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire prévue par le code du travail en cas d'arrêt de travail ; certains aspects du régime des congés payés ; dans certains secteurs, des dérogations à la durée du travail, au repos hebdomadaire et au repos dominical ; les dates et les modalités de versement de l'intéressement ; l'adaptation de certaines règles de santé au travail ; l'organisation des élections dans les très petites entreprises (TPE) ; les modalités d'information et de consultation du Comité social et économique (CSE) ; des dispositions relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage ; l'augmentation du nombre d'enfants pouvant être confiés aux assistantes maternelles et l'information des parents sur les places disponibles ; la prise en charge en établissement ou service social et médico-social (ESMS) et le bénéfice des droits et prestations destinés aux personnes âgées, handicapées ou en situation de pauvreté ; la garantie de la continuité des droits des assurés sociaux et leur accès aux soins et à leurs droits, notamment en matière de prise en charge des frais de santé, de prestations familiales, d'assurances sociales et d'aides personnelles au logement ; et la continuité de l'indemnisation des victimes éligibles à une indemnisation au titre de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam) et du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva).

Cette liste peut paraître fort longue et il ne fait pas de doute qu'elle est un assemblage de mesures diverses, reflet des difficultés identifiées par les différents ministères.

Pour autant que l'on puisse en juger à la lecture d'intitulés parfois peu précis, ces mesures répondent à des besoins clairement identifiés et elles sont nécessaires. Je vous proposerai de les approuver en l'état, à l'exception de modifications rédactionnelles, sauf pour deux d'entre elles.

Comme vous vous en souvenez certainement, l'article 49 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020 avait pour objet la mise à disposition par les assistantes maternelles de renseignements relatifs à leurs capacités d'accueil sur le site *mon-enfant.fr*. Notre commission avait soutenu cette mesure, tout en précisant que le défaut de renseignement ne pouvait à lui seul justifier un retrait d'agrément. L'article ayant été censuré comme cavalier social par le Conseil constitutionnel, le Gouvernement réintroduit la disposition dans l'habilitation, en précisant qu'elle est particulièrement utile dans le contexte de l'épidémie. Je comprends l'objectif, mais tel n'est pas l'objet de ce projet de loi. C'est pourquoi je vous propose de relier plus directement la mesure au contexte de l'épidémie : il s'agit de favoriser la garde d'enfants des personnes qui, pour des raisons professionnelles, ne peuvent l'assurer à domicile, comme les soignants, les membres des forces de l'ordre ou tous ceux qui doivent se rendre sur leur lieu de travail pour assurer la continuité de l'activité d'entreprises essentielles à la vie du pays.

Je sais qu'une autre habilitation suscite des inquiétudes ; je veux parler de celle qui aménage les règles relatives aux congés payés. Les congés payés sont un élément emblématique de nos conquêtes sociales, et il peut sembler exorbitant de permettre à l'employeur de les fixer unilatéralement. Je rappelle que ce régime est très encadré, notamment par les règles européennes et que nous ne saurions y déroger trop fortement. Toutefois, la dérogation pourrait, le cas échéant, être plus favorable au salarié dans la mesure où les congés payés procurent une rémunération supérieure au chômage partiel, même amélioré. C'est pourquoi je vous proposerai un amendement pour limiter à six jours ouvrables la durée des congés concernés.

Telles sont, mes chers collègues, les principales observations qu'appellent les dispositions du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 et à l'adoption duquel je vous propose de donner un avis favorable.

M. René-Paul Savary. – Je souhaite alerter sur la durée du confinement. Quinze jours ? Mais il faut être raisonnable. Ce n'est pas pour rien que l'on parle de quarantaine, les gens comprennent cette notion. Si l'on tient compte du délai d'incubation, de contagion, de rémission, cela fait quarante jours.

Soyons attentifs à tous ceux qui travaillent dans des usines ou des entreprises indispensables à la vie de nos concitoyens. Ils ne paniquent pas, mais ils n'ont pas reçu de consignes sur les mesures à prendre : ils ne comprennent pas qu'ils doivent aller travailler ; les mesures ne sont pas encadrées, d'autant plus qu'on ne parle que des soignants. Eux aussi ont droit à la considération : il leur faut des masques, du gel en quantité suffisante.

Par ailleurs se pose la question des transports : le confinement ne sert à rien si les personnes viennent à quatre par voiture en covoiturage. Quelles sont les consignes précises en la matière ? Les grandes entreprises ont toujours des sous-traitants, qui n'ont pas toujours conscience du danger auquel ils exposent leurs salariés ou qui, au contraire, arrêtent tout, au risque de bloquer des chaînes d'approvisionnement. Il faut organiser tout cela. Faut-il encore autoriser les personnes à aller fumer ensemble ? Faut-il laisser les douches ouvertes ? Il faut régler ces questions, sinon tous les salariés feront valoir leur droit de retrait.

Concernant les congés payés, j'ai cru comprendre que l'employeur pouvait, de manière unilatérale, les revoir dès lors qu'ils avaient été déposés. Si des personnels posent des congés payés dans les trois mois qui viennent, cela pourrait freiner la reprise ; il faut voir comment on pourrait les différer. Pourquoi proposer six jours ouvrables ? Ne faut-il pas

envisager que le « confinement » – certains doivent rester chez eux tandis que d'autres doivent aller travailler – dure beaucoup plus longtemps que quinze jours ?

M. Bernard Jomier. – Je voudrais commencer par décrire la situation telle que peut la vivre un cabinet médical de ville. Le cabinet où j'exerce, où j'étais vendredi dernier, n'a reçu que cinquante masques dits chirurgicaux, aucun masque FFP2, aucune dotation en gel hydro-alcoolique, pour quatre soignants. Les masques sont utilisés pour protéger les patients qui toussent lorsqu'ils arrivent, qui sont orientés vers une salle spécifique, et pas du tout pour protéger les soignants. Le lendemain de mon dernier jour de consultation, une de mes collègues m'a annoncé qu'elle souffrait d'un syndrome grippal ; elle a appelé le 15, et il lui a été répondu qu'on ne testait pas les médecins de ville. C'était samedi dernier ! On laisse les professionnels sans protection face à l'épidémie.

Mme Catherine Deroche. – C'est de la folie.

M. Bernard Jomier. – Il sera temps, plus tard, quand nous aurons vaincu ce virus, de mettre chacun face à ses responsabilités, car cette situation est totalement scandaleuse. L'opinion publique ne peut évidemment pas comprendre pourquoi on refuse de tester des soignants qui présentent des symptômes, alors que des parlementaires ou des ministres, eux, sont testés ?

S'agissant du présent projet de loi, nous l'abordons avec la volonté de n'adopter aucune mesure qui entraverait l'action du Gouvernement. En revanche, je souscris à ce qu'a dit Alain Milon : nous souhaitons que l'application de l'arsenal législatif ainsi créé soit limitée dans le temps à la durée de cette épidémie. Nous ne ferons bien la loi, en la matière, qu'en nous donnant du temps, celui de la réflexion ; or, ce temps, nous ne l'avons pas. Il faut donc adopter des mesures temporaires. Plus tard, nous pourrions adopter un dispositif mieux réfléchi, plus mûri, plus respectueux des principes fondamentaux de notre démocratie.

Notre commission est concernée par le titre II et par l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance en matière de droit du travail, de garde d'enfants, et sur les dispositions relatives au secteur médico-social.

Le Gouvernement a pris le pari de créer un régime d'exception à visée sanitaire ; il aurait pu choisir d'autres solutions, comme l'adaptation de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, qui vise des événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique. De surcroît, les dispositions juridiques nécessaires pour prendre les mesures qui s'imposent existent déjà et ont été actionnées, quoiqu'elles ne soient pas regroupées dans un dispositif unique. Pourquoi, alors, créer un régime spécifique ?

Le titre II vise à créer un état d'urgence sanitaire calqué, dans sa forme, sur l'état d'urgence, pour donner des pouvoirs étendus à l'exécutif et aux représentants territoriaux de l'État. Au vu de sa portée en matière de restriction des droits et libertés constitutionnellement garantis, ce dispositif apparaît juridiquement trop léger. Par exemple, il ne comporte aucune définition claire de la notion de « catastrophe sanitaire » mentionnée à l'article 5. On ne saurait se contenter de la mention : « notamment d'épidémie mettant en péril par sa nature et sa gravité la santé de la population. » Tel est le cas chaque année, en effet, de l'épidémie de grippe : environ 10 000 morts en France, et 60 000 en Europe.

Le code de la santé publique ne connaît pas la notion de catastrophe sanitaire, mais seulement celle de « menace sanitaire grave », définie à l'article L. 3131-1, sur le

fondement duquel, d'ailleurs, toutes les mesures actuellement en cours ont été prises. Il connaît également les « situations de catastrophe, d'urgence ou de menace sanitaires graves », à l'article L. 3132-1 par exemple, qui instaure la réserve sanitaire.

Dans le cas de l'état d'urgence, le contrôle de son application est exercé par le juge. Qu'en est-il pour l'état d'urgence sanitaire ? À ce stade, aucune instance ni modalité de contrôle ne sont prévues. *Quid* du contrôle démocratique des contre-pouvoirs ? Il n'est fait mention, dans le projet de loi, que de l'information du procureur de la République par le préfet sur les mesures d'application que ce dernier est habilité à prendre, y compris des mesures individuelles. Il serait pertinent d'informer, par exemple, les maires des communes intéressées. Quant au Parlement, seule son information est mentionnée, sans aucune obligation de réponse de la part du Gouvernement.

Il est donc nécessaire d'encadrer plus strictement la notion de catastrophe sanitaire et d'introduire, *a minima*, une obligation de réponse du Gouvernement au Parlement. Afin d'instituer un véritable contrôle parlementaire, il serait préférable d'y adjoindre la règle exigeante figurant à l'article 4-1 de la loi du 3 avril 1955, imposant aux autorités administratives l'obligation de transmettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, sans délai, copie de tous les actes qu'elles prennent en application de ladite loi.

Les mesures générales limitant la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre, la liberté de réunion, et permettant de procéder aux réquisitions de tous biens et services nécessaires afin de lutter contre la catastrophe sanitaire ne concernent d'ailleurs pas que le ministre de la santé. Elles intéressent plusieurs champs ministériels : l'intérieur, la justice, la défense, l'économie, le travail. Il serait donc cohérent d'adjoindre à la mention du ministre de la santé celle de la garde des sceaux et des ministres de l'intérieur, de la défense, de l'économie et du travail.

La proportionnalité des mesures doit être plus strictement encadrée, et les risques encourus doivent être rappelés : la rédaction proposée n'est pas assez précise. Il convient d'adapter les mesures aux impératifs de la vie privée, professionnelle et familiale. Le dernier alinéa du nouvel article L. 3131-24 du code de la santé publique est d'ailleurs très problématique : « Il est mis fin sans délai aux mesures visées au présent article dès lors qu'elles ne sont plus nécessaires. » Qui détermine, et comment, que les mesures de restriction des libertés ne sont plus nécessaires ?

Concernant l'application territoriale des mesures d'urgence sanitaire par le représentant de l'État territorialement compétent, quelles sont les « mesures individuelles » qui nécessitent l'information du procureur ? Les préfets font l'objet d'une disposition spécifique : ils peuvent être habilités, dans leur département, à décider eux-mêmes des mesures d'application après avis du directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) ; est ainsi créée une double habilitation consistant à déléguer les pleins pouvoirs au préfet après avis du directeur général de l'ARS – il n'est pas précisé s'il s'agit d'un avis simple ou conforme.

Un comité de scientifiques est instauré ; par qui est-il réuni ? Quelle est sa composition ? Comment ses membres sont-ils nommés ? Ne serait-il pas opportun de prévoir qu'y soient présents des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat, afin de renforcer le contrôle parlementaire à ce stade ? Il faut mieux définir ses missions et préciser la périodicité de la publication de ses avis.

La disposition de l'article 14 semble redondante : l'état d'urgence sanitaire, comme son nom l'indique, s'applique en cas d'urgence. Au risque d'entretenir une confusion, pourquoi créer un deuxième niveau de « super-urgence » donnant tout pouvoir au préfet, alors que l'article 12 permet déjà au Gouvernement d'habiliter le préfet à prendre les mesures nécessaires dans son département ?

De nombreuses questions sont donc posées. Nous souhaitons qu'il y soit répondu, mais sans gêner le Gouvernement dans sa réponse à cette épidémie.

M. Martin Lévrier. – Un mot sur les congés payés : l'activité économique devra pouvoir reprendre rapidement quand cette crise sera derrière nous. Je pencherais pour lier le nombre de jours retenus à la durée de confinement : si le confinement dure six semaines, une limitation à six jours est-elle pertinente ? Il faut de la souplesse, tant pour les salariés que pour les employeurs.

Mme Catherine Deroche. – Beaucoup de choses ont été dites ; je remercie Bernard Jomier pour son intervention très complète, qui fait presque office de rapport *bis* !

Monsieur le président, vous avez dit que la commission des lois envisageait quelque chose pour cadrer le dispositif. Avez-vous une idée de ce qu'elle va décider, en matière de garantie des libertés publiques notamment ?

L'essentiel, aujourd'hui, c'est le confinement : il faut que les gens se confinent. Il y a encore des trous dans la raquette – je pense à la dérogation pour activité physique, qui ouvre la porte à des abus. Le message doit être très clair : les gens doivent rester chez eux, sauf circonstance exceptionnelle ! C'est le meilleur moyen d'éviter la propagation de la maladie. Nous avons déjà trop tardé : nous avons été à la traîne du virus.

Ce n'est ni le lieu ni le moment pour polémiquer. Mais il faudra, plus tard, établir quelle chaîne de décisions a mené à cette situation.

Ce texte est-il propice à des réflexions aussi pratico-pratiques que celles qui ont été évoquées par René-Paul Savary ? Je ne le pense pas. Puisque le Président de la République a parlé de guerre – je n'aime pas beaucoup ce terme –, il faut avant tout donner les moyens à ceux qui combattent, sur le terrain, aux vrais héros, qui soignent les gens.

Un mot sur le conseil scientifique : ceux qu'il faut écouter, ce sont les soignants qui voient arriver les malades et sont dans l'incapacité de les soigner, et les médecins généralistes qui, dépourvus de masques, sont contaminés. Quelle est la légitimité du conseil scientifique ?

M. Philippe Mouiller. – Une remarque et une question.

Je m'étonne du descriptif de certaines habilitations : on prévoit des habilitations pour garantir le droit commun.

Concernant la durée d'un an que vous avez évoquée, vaut-elle pour l'ensemble des habilitations ?

La réforme de l'assurance chômage devait intervenir le 1^{er} avril, entraînant une forte baisse des indemnités pour ceux qui enchaînent les contrats courts. Ces derniers sont aujourd'hui dans l'incapacité de décrocher de nouveaux contrats ; la réforme de l'assurance chômage ne fait qu'ajouter à leurs difficultés.

M. Martin Lévrier. – La réforme est reportée à septembre.

M. Philippe Mouiller. – J'ai donc ma réponse.

Mme Laurence Rossignol. – J'ai entre les mains une série d'amendements qui ont été déposés par les collègues de mon groupe et seront discutés en commission des lois, visant à protéger les libertés individuelles et publiques en période d'état d'urgence sanitaire. Un consensus se dégage autour de certaines propositions ; mes collègues font état d'une convergence de vues avec Philippe Bas.

Dès le 26 février, nous organisons une table ronde sur le coronavirus ; les deux premiers cas endogènes avaient déjà été détectés, dans l'Oise. Le 4 mars, nous débattons avec le ministre de la santé ; aujourd'hui, nous sommes le 19 mars. Mon sentiment est que les services hospitaliers, sous la direction des ARS, se sont mis très vite en mouvement pour se préparer à accueillir des malades dans des conditions très inhabituelles. Concernant, en revanche, les masques et les tests, nous avons un énorme problème.

Mme Catherine Deroche. – Ce qui se passe est hallucinant.

Mme Laurence Rossignol. – Je me souviens avoir lu au ministre de la santé, le 4 mars, un SMS d'une aide-soignante m'informant qu'aucun masque n'était disponible dans l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) où elle travaillait ; je me souviens également que le ministre, se tournant vers son cabinet, s'en était ému. Le problème n'est toujours pas résolu. Que s'est-il passé pendant ces quinze jours ?

M. Alain Milon, président, rapporteur pour avis. – L'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille n'a pas de masques non plus.

Mme Laurence Rossignol. – Le discours du Gouvernement n'est pas de nature à créer la confiance. Nos concitoyens sont cartésiens ; or l'histoire qu'on leur raconte n'est pas crédible : on ne donne pas de masques parce qu'il ne sert à rien d'en donner aux gens qui ne sont pas malades,...

Mme Catherine Deroche. – Dont on ne sait pas s'ils sont malades ou pas !

Mme Laurence Rossignol. – Et on ne dépiste que ceux qui sont hospitalisés. Le Gouvernement a raconté une histoire pour masquer la pénurie de masques et de kits de dépistage. Cette histoire, il faut la lire en regard des recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en matière de dépistage et de la manière dont un certain nombre de pays ont affronté la même chose que nous.

Les décideurs publics se sont laissés dominer par une idée : il ne faut pas mettre le pays en panne ; ce n'est pas bon économiquement. Au bout du compte, on est quand même très en panne ! De tout cela, nous reparlerons plus tard. Notre pays se vante toujours de son formidable système de santé ; à voir comment les soignants sont accompagnés dans l'exercice de leurs missions, on peut se poser des questions.

J'en viens au contenu de l'habilitation.

Merci, monsieur le président, d'avoir rappelé que le Gouvernement en avait profité pour glisser subrepticement, dans l'alinéa sur les assistantes maternelles, cette fameuse plateforme de mise en contact des assistantes maternelles avec les familles, dont les

assistantes maternelles ne veulent pas, et que le Conseil constitutionnel avait censurée. Cette mesure ne me semble pas indispensable à la gestion de l'état d'urgence sanitaire ; ce n'est pas ainsi que l'on crée de la confiance !

Je suis perplexe sur les dérogations en matière de droit du travail – durée du travail, congés payés, réduction du temps de travail (RTT). Il n'est pas certain que ce genre de mesures soit nécessaire dans toutes les entreprises. Il ne faudrait pas, en particulier, que ce soit dans celles où les gens ont malgré tout continué à travailler que ces dispositions soient utilisées. Tout cela est assez flou.

On trouve beaucoup de dérogations dans ce texte, mais pas d'obligations. Il en faut ! Je pense à celle qui consisterait à exiger des employeurs qu'ils fournissent des gants, des masques, voire des combinaisons, à leurs salariés. Une telle obligation créerait obligation pour l'État de fournir les employeurs. Dans les métiers de l'approvisionnement alimentaire ou de la logistique, les travailleurs n'ont pas de masques, bien qu'ils soient en contact avec le public ; si cette situation perdure, ils arrêteront de travailler...

Une question sur l'économie sociale et solidaire : les entreprises du secteur bénéficieront-elles des mesures d'aide ?

Dernier point : je sollicite le soutien de la commission des affaires sociales à propos d'un amendement que j'ai déposé, et dont je ne suis pas certaine que la commission des lois le traite avec les égards dus à son rang ! Cet amendement m'a été suggéré par des obstétriciens de la Maison des femmes de Saint-Denis – vous connaissez Ghada Hatem –, qui m'ont communiqué les instructions envoyées par le collège national des gynécologues et obstétriciens français.

La crise du coronavirus, parce qu'elle dérègle les services hospitaliers et limite la liberté d'aller et venir, a d'ores et déjà des conséquences sur la capacité des hôpitaux à respecter les délais légaux d'accès à l'interruption volontaire de grossesse (IVG). Un certain nombre d'hôpitaux ont allégé leurs services d'orthogénie et renvoient tout sur les hôpitaux « militants » notamment.

Pour les patientes atteintes du coronavirus, une interruption médicale de grossesse (IMG) pourrait se substituer à l'IVG –juridiquement parlant, c'est assez *rock 'n' roll*. Certaines procédures ont déjà été allégées. Autre problème : à ceux qui militent pour l'allongement des délais légaux, on répond toujours que 5 000 femmes vont chaque année avorter à l'étranger, cette pratique tolérée rendant inutile un tel allongement. Mais, aujourd'hui, toutes les frontières sont fermées. Les Pays-Bas, l'Espagne, il n'en est plus question.

Certains praticiens demandent donc, pendant la période d'urgence sanitaire, un allongement de deux semaines des délais légaux de pratique de l'IVG. À défaut d'un tel allongement, les professionnels seront forcés de se mettre aux marges de la loi. Je demande aussi que soit supprimée, pendant cette période, l'obligation d'une deuxième consultation pour les mineures.

Mme Laurence Cohen. – Notre réunion de ce matin montre que, y compris lorsque les circonstances sont exceptionnelles et les délais contraints, nous arrivons à travailler en profondeur. Merci, monsieur le président, pour votre particulière vigilance sur le cadrage des mesures de confinement et le respect des libertés de nos concitoyens.

Ce n'est pas le moment de polémiquer ; nous devons être solidaires avant tout. Le temps du bilan viendra plus tard, et nous aurons à examiner les mesures qui auront été prises.

Nous faisons tous, dans nos circonscriptions, le constat de manques et de pénuries extrêmement importantes – les masques manquent ainsi cruellement à Paul-Brousse, à Villejuif. Ce n'est pas faute d'avoir donné l'alerte !

Quant au secteur médico-social, c'est comme s'il n'existait pas ! J'ai été alertée à plusieurs reprises par des psychologues qui travaillent en hôpital et ne bénéficient ni de blouses ni de masques, sous prétexte qu'ils ne sont pas des soignants au sens strict du terme. Or ils sont en contact direct avec les patients, et peuvent être réquisitionnés ! Autre sujet d'inquiétude : le sort des malades suivis en psychiatrie. On laisse sortir un certain nombre de ces patients afin de récupérer des lits ; or ils ne peuvent pas être suivis à distance : ils ont besoin de contact.

J'ai été également alertée par des personnes endeuillées concernant le déroulement des enterrements. Je pense aussi à ceux qui ne peuvent se rendre à l'hôpital pour assister à la fin de vie d'un de leurs proches.

Un projet de loi de finances rectificative sera examiné demain ; j'espère vraiment que des milliards d'euros vont être débloqués pour le secteur de la santé.

Je dirai un mot sur l'article 9, l'information du Parlement : elle ne se confond pas avec la publicité des avis du comité scientifique. Nous souhaiterions la création d'un comité de suivi *ad hoc* de l'état d'urgence sanitaire, au sein duquel siègeraient le Premier ministre, les ministres concernés, le directeur général de la santé, des représentants du comité scientifique, mais également un représentant de chaque formation politique représentée au Parlement, ainsi qu'un représentant de chaque association nationale d'élus locaux – rappelons que les maires sont en première ligne dans l'organisation concrète de la solidarité.

Deuxième proposition : le ministre de la santé aura le pouvoir de prescrire les mesures visant à lutter contre la catastrophe sanitaire ; mais la loi doit préciser que ce pouvoir s'exerce en lien avec la consultation du comité scientifique. Il est question d'une publication « périodique » des avis du comité, mais cette formule laisse planer un flou : que veut dire « périodiquement » ? Ne pouvons-nous pas proposer, par exemple, le principe d'une réunion hebdomadaire ? Soyons précis.

L'article 7 a notamment pour objet l'aménagement de la durée du travail et des règles relatives au chômage partiel, aux congés payés et au repos dominical. L'unilatéralisme du dispositif nous semble très dangereux ; elle remet en cause de façon disproportionnée les droits des salariés.

Tout cela ne peut pas se faire sans que les organisations syndicales soient consultées ; on ne doit pas utiliser cette période de confinement pour porter atteinte au droit du travail.

M. Xavier Iacovelli. – Tout a été plus ou moins dit. Un mot sur les stocks de masques : en 2013, nous disposions d'un stock de 1 milliard de masques, qui ont par la suite été jugés non indispensables. Il en restait 150 millions à la veille de la crise sanitaire ; mais nous sommes de toute façon dépendants des usines chinoises pour leur fabrication. C'est tout un modèle d'approvisionnement qu'il faudra donc revoir. Le Gouvernement vient en tout cas

d'annoncer une mobilisation des entreprises françaises visant à produire 8 millions de masques par semaine, ce qui, sans rattraper le retard pris, va dans le bon sens. Il faut pouvoir en fabriquer en quantité suffisante pour élargir leur distribution au-delà du personnel soignant.

M. Alain Milon, président, rapporteur pour avis. – Je suis un peu comme vous, mes chers collègues : j'ai certes travaillé cette nuit sur ce texte, mais je me pose beaucoup de questions sans disposer de toutes les réponses.

Il y aura en effet un après. Après la crise, nous aurons donc, nous, parlementaires, beaucoup de questions à poser tant sur ce qui a été fait dans le passé – j'avais été rapporteur d'une commission d'enquête sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement du H1N1 : nous avions, à l'époque, reproché à la ministre d'en avoir trop fait... –, que sur les propos tenus récemment par une certaine personne particulièrement influente, membre du Gouvernement il y a quelques semaines encore.

Monsieur Savary, la durée de la quarantaine n'est pas fixée dans la loi : elle est d'ordre réglementaire. Pour l'instant, la quarantaine est une quatorzaine.

Pour ce qui est de l'équipement des salariés, l'équipement essentiel est le respect des règles de confinement et, lorsqu'on est obligé de travailler, le respect des règles sanitaires. Je ne crois pas au masque pour tout le monde.

Mme Catherine Deroche. – Mais que fait-on de tous les cas asymptomatiques ?

M. Alain Milon, président, rapporteur pour avis. – Pour ce qui est des congés payés, je propose de limiter à six jours ouvrables le nombre de jours de congés payés pour lesquels l'employeur pourrait prendre des mesures unilatérales. Les entreprises vont être en grande difficulté ; quant aux salariés qui vont se retrouver au chômage technique, leur salaire risque de diminuer. Il faut donc respecter à la fois les droits des salariés et ceux des entreprises. Notre proposition semble satisfaire le cabinet de Muriel Pénicaud.

Pour ce qui est de l'urgence sanitaire, je suis globalement d'accord avec l'analyse de Bernard Jomier. D'après les échanges que j'ai eus avec Philippe Bas, la commission des lois devrait proposer une limitation dans le temps du dispositif, avec caducité au bout d'un an. Pourquoi un an ? Parce qu'on ne peut exclure l'hypothèse d'un effet rebond. Ce délai raisonnable nous laisse le temps de travailler sur une proposition pérenne qui pourrait acquérir force de loi.

Concernant l'information au Parlement, cette disposition figurait dans l'avant-projet ; elle a été supprimée par le Conseil d'État au motif qu'il s'agirait d'une injonction au Gouvernement.

Mme Laurence Rossignol. – C'est une basse vengeance du Conseil d'État à l'égard du Parlement.

M. Alain Milon, président, rapporteur pour avis. – Il est évidemment nécessaire de mieux cadrer le dispositif : le Sénat doit jouer son rôle de défenseur des libertés.

Le comité scientifique relève, de mon point de vue, du domaine réglementaire. Je pense que la présence de parlementaires au sein de ce comité serait plutôt une bonne chose, sachant que, dans d'autres conseils scientifiques existants, siègent des parlementaires. Il faut, *a minima*, que l'information du Parlement soit garantie.

S'agissant du contrôle juridictionnel, l'information du procureur de la République pour toutes les mesures individuelles prises par le préfet est une mesure calquée sur ce que prévoit déjà l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. Par ailleurs, l'état d'urgence sanitaire ne supprime pas la capacité d'un justiciable à attaquer une mesure administrative, ministérielle ou préfectorale. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous nous réunissons aujourd'hui : il s'agit de donner une base légale aux mesures réglementaires qui sont prises ou seraient prises par le Premier ministre. Je rappelle en outre que le préfet ne dispose pas de pouvoir réglementaire autonome, quelles que soient les habilitations dont il bénéficierait. Ces dernières restent à la main du Premier ministre et du ministre de la santé. Il n'y a donc là aucun risque juridique particulier.

Madame Rossignol, oui, la vraie difficulté, aujourd'hui, ce sont les masques et les tests. Il faudra, plus tard, travailler, avec la commission des affaires économiques, à la mise en place d'un système rapide et interne au territoire national en matière d'approvisionnement en cas de crise. Nous ne pouvons pas nous permettre de dépendre de la Chine. Toutes les épidémies de coronavirus et de grippe, ou presque, en viennent ; la Chine aura donc toujours besoin de masques avant nous.

Madame Cohen, l'équipement des salariés compte parmi les obligations de l'employeur, au titre de la protection de la santé au travail. Il s'agit d'une obligation particulièrement forte.

Mme Laurence Rossignol. – Dans tous les secteurs d'activité ?

M. Alain Milon, président, rapporteur pour avis. – Oui : il s'agit d'une obligation générale posée par le code du travail.

Si un amendement est présenté sur l'IVG, à titre personnel, je le voterais.

Le cas des obsèques a été évoqué. Il s'agit en effet de situations terribles...

Il paraît délicat de créer un comité de suivi *ad hoc* dans les circonstances actuelles, mais nous devons agir le moment venu au titre de notre mission de contrôle. Je précise par ailleurs que le comité scientifique n'a qu'un rôle de conseil et d'information, il n'a pas de rôle opérationnel.

Il sera nécessaire d'aménager la durée du travail dans certaines entreprises, mais il faudra aussi que les employeurs offrent des contreparties adaptées à leurs employés.

Je récapitule l'effet des mesures nouvelles sur le budget : 8,25 milliards d'euros d'augmentation des dépenses, 15 milliards d'euros de baisse des recettes ; le déficit public, pour 2020, serait de l'ordre de 4 %. Et ce n'est malheureusement pas terminé...

M. René-Paul Savary. – Je rejoins Laurence Rossignol : les hôpitaux se sont bien organisés pour anticiper la crise, les opérations qui pouvaient l'être ont été reportées, etc. Mais la médecine de ville, elle, n'a fait l'objet d'aucune mesure spécifique.

Les mesures de confinement ont été plutôt bien cadrées : on a dit aux gens de rester chez eux, de prendre des précautions. Mais on n'a rien cadré du tout pour ceux qui sont obligés de continuer à aller travailler, dans l'agro-alimentaire par exemple : ils ne sont pas équipés. Beaucoup d'entreprises ferment alors qu'elles pourraient fonctionner si elles avaient les moyens de protéger leur personnel. Aucun protocole n'existe pour organiser le travail dans

les secteurs qui ne peuvent pas s'arrêter. *Quid*, en outre, des règles concurrentielles ? Les petites librairies sont fermées, mais les grandes surfaces peuvent continuer à vendre des livres.

Rien n'est organisé. Les décisions d'ouverture ou de fermeture sont des décisions individuelles ; il faut cadrer tout cela et rétablir la confiance des salariés.

M. Alain Milon, président, rapporteur pour avis. – De telles dispositions dépendent de l'exécutif.

Mme Jocelyne Guidez. – Je voudrais évoquer les vols de masques, par palettes entières, dans les hôpitaux. Il faut punir plus sévèrement ceux qui se rendent coupables de tels actes.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 7

Les amendements rédactionnels n^{os} 64 et 65 sont adoptés.

M. Alain Milon, président, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 66 vise à circonscrire les mesures à prendre par ordonnance en matière de garde d'enfants pour qu'elles se limitent à des dispositifs exceptionnels et temporaires d'adaptation à la lutte contre l'épidémie. Il précise ainsi le champ de l'habilitation afin que les dispositions relatives aux modes de garde concernent les parents dont l'activité professionnelle est maintenue sur leur lieu de travail et dans le seul contexte de la fermeture des structures d'accueil du jeune enfant visant à limiter la propagation du Covid-19.

M. Philippe Mouiller. – Excellent.

L'amendement n° 66 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel n° 67.

M. Alain Milon, président, rapporteur pour avis. – L'article 7 habilite notamment le Gouvernement à adapter par ordonnance les modalités d'attribution de l'indemnité versée par l'employeur en complément des indemnités journalières en cas d'arrêt de travail. Cette mesure vise en particulier les parents contraints de garder leurs enfants sans possibilité de télétravail et percevant une indemnisation exceptionnelle de la sécurité sociale.

La précision « en cas de risque sanitaire grave et exceptionnel » semble toutefois superfétatoire, toutes les mesures prévues à l'article 7 en matière de droit du travail étant destinées à « faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du Covid-19 » et se voulant en tout état de cause provisoires.

En conséquence, l'amendement n° 68 vise à supprimer cette précision inutile.

L'amendement n° 68 est adopté, de même que l'amendement n° 69.

La réunion est close à 11 h 10.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 26 février 2020****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 9 h 40.***Contrôle budgétaire – Financement de la vie politique et rôle de la commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques
- Communication**

M. Vincent Éblé, président. – Nous entendons notre collègue Jacques Genest sur son contrôle budgétaire relatif à la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Je vais vous présenter les conclusions auxquelles je suis parvenu au terme de mon étude sur les crédits du programme 232 de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », du moins des crédits de ce programme consacrés au financement de la vie politique.

Trois chefs de dépenses sont concernés : les crédits consacrés au financement public des campagnes électorales ; les crédits finançant l'aide publique aux partis politiques ; et, enfin, les moyens réservés à la CNCCFP, qui exerce des missions de régulateur financier des deux premiers types de crédits que je viens d'évoquer, avec un coup d'œil sur l'institution nouvelle du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques.

Si le rapport n'aborde pas les questions majeures liées à ce qui m'apparaît comme une crise de la condition matérielle réservée aux élus, en revanche, ce fut une démarche naturelle de ne pas éluder la crise des campagnes électorales, spectaculairement marquée par le rejet du compte de campagne d'un des principaux candidats à l'élection présidentielle de 2012, mais aussi par les incidents et les soupçons qui ont entouré la campagne de 2017. De la même manière, la crise des partis politiques ne pouvait guère être négligée.

Ces deux crises me semblent avoir eu leur prolongement dans une crise moins patente, mais menaçante, qui est celle des régulateurs de la vie politique, à commencer par la CNCCFP, qui est l'un des objets du rapport.

Énormément a été fait ces dernières années pour surmonter ces crises. La régulation des partis politiques a été tout particulièrement concernée par ce processus, mais ce fut le cas aussi pour les campagnes électorales. Dans ce contexte, l'amélioration des moyens de la CNCCFP a été moins notable, surtout si l'on considère l'alourdissement des charges qu'impliquent ses missions.

Tous les ferments des crises ont-ils pour autant été éliminés ? Je ne le crois pas et, sans esprit d'exhaustivité, je vais m'en expliquer. Je voudrais compléter cet avant-propos en resituant mes travaux dans leur cadre institutionnel. J'ai entendu agir dans le cadre de ma mission de rapporteur spécial de la commission des finances après que celle-ci a inscrit cette mission à son programme de contrôle.

J'ai eu pour constante préoccupation de ne pas empiéter sur les prérogatives de notre commission des lois et, bien entendu, en plein respect des attributions du Bureau du Sénat, auquel a été reconnu un pouvoir d'initiative dans ce domaine.

J'ai donc situé ma démarche autour des questions qu'il nous appartient ici de traiter, à savoir la justification des dépenses publiques qui matérialisent les autorisations budgétaires et fiscales sur lesquelles nous sommes appelés à statuer.

Les crédits du programme 232 sur l'utilisation desquels je me suis penché correspondent aux moyens d'une politique publique dont l'étendue a pris au fil du temps une ampleur de plus en plus vaste et qui répond à plusieurs types de justifications.

Pour aller à l'essentiel, il s'agit d'assurer la vitalité de notre démocratie en donnant aux partis politiques les moyens de leur expression, en les garantissant contre des dépendances troubles, à commencer par celle de l'État, mais aussi en prévoyant les moyens d'une expression libre, et j'allais dire non faussée, des candidats aux élections. Il s'agit également d'assurer la crédibilité des acteurs de la vie politique que sont les partis politiques et les candidats aux suffrages du corps électoral auprès de l'opinion publique, en permettant à cette dernière d'accéder à des informations sur tel ou tel point auxquels elle est présumée accorder un intérêt légitime. C'est ici tout le sujet compliqué de la transparence.

Ce long, mais nécessaire préambule ayant été exposé, j'en viens à mes conclusions. J'aborderai successivement la thématique des campagnes électorales, qui mobilisent une partie variable selon les années, mais souvent importante, des crédits du programme 232, celle du financement des partis politiques, puis trois thématiques transversales, l'accès au financement de la vie politique, la participation financière citoyenne et les conditions de fonctionnement et d'organisation de la CNCCFP que je n'aurais pas déjà abordées lors de la revue des différents thèmes que je viens de mentionner.

Les campagnes électorales sont abordées sous l'angle de la prise en charge par l'aide publique des frais de campagne des candidats et du rôle de la CNCCFP. Celle-ci arrête les comptes de campagne, ce qui implique une vérification approfondie de ces comptes, et joue un rôle de quasi-ordonnateur des deniers publics, en déterminant le montant du remboursement forfaitaire public accessible aux candidats. Les crédits mobilisés varient selon le calendrier électoral, avec des années de forte intensité et d'autres de moindre actualité électorale. Les prises en charge des frais de campagne ont atteint, pour les élections présidentielles de 2017, 41,1 millions d'euros, et pour les législatives de la même année 45,56 millions d'euros. Par comparaison, les frais de campagne des candidats aux élections sénatoriales ont coûté 2,3 millions d'euros. La campagne sénatoriale est économe. Les élections municipales de 2014 avaient donné lieu à un remboursement forfaitaire de l'État de 62,9 millions d'euros.

Ces chiffres étant rappelés, il faut en dégager les principales caractéristiques. Je me contenterai ici d'en évoquer quelques-unes.

Les candidats ne « saturent » généralement pas le plafond des dépenses électorales, le plafonnement de ces dépenses étant l'une des principales régulations à l'œuvre. Ils tendent à optimiser la gestion de leurs engagements financiers afin de pouvoir bénéficier du montant maximal de la prise en charge publique, mais il arrive qu'ils n'y parviennent pas.

Les partis politiques apportent un soutien important aux candidats, mais qui peut prendre des formes différentes, soit qu'ils accroissent l'apport personnel du candidat, soit qu'ils interviennent directement. Cette dualité n'est pas sans lien avec la question de l'optimisation des retours publics vers chaque candidat.

Il existe enfin une forte différenciation des ressources engagées par les candidats et des dépenses qu'ils supportent, en particulier pour l'élection présidentielle. Je rappelle que le plafond de dépenses est de 16,8 millions d'euros pour les candidats du premier tour et qu'il passe à 22,5 millions d'euros pour les deux candidats présents au second tour. Dans les faits, les cinq premiers comptes de campagne de l'élection présidentielle de 2017 ont mobilisé 93 % des dépenses de campagne des onze candidats et 46,1 % du total des dépenses des candidats aux élections présidentielles et législatives de 2017.

Un mot sur les recettes pour faire ressortir la part importante des emprunts bancaires – 35,3 % des ressources des candidats à la présidentielle de 2017 – ou auprès des partis – 21 % des ressources. Quant aux dépenses, pour l'élection présidentielle, les réunions publiques ont absorbé 40 % du total, ce qui est moins qu'en 2012 – le taux était de 48 % –, mais reste le premier poste de dépense.

Enfin, les conditions de la prise en charge publique des frais de campagne varient fortement selon les résultats électoraux, avec une pénalisation très forte des candidats qui ne réunissent pas 5 % des suffrages, donc des candidats qui ayant passé le filtre des parrainages représentent des courants d'idées modestement appréciés du corps électoral.

Les frais de campagne pris en charge sur crédits publics auxquels il faudrait ajouter les engagements liés à la réduction fiscale de l'article 200 du code général des impôts sont déterminés individuellement par la CNCCFP après un contrôle dont j'analyse les résultats et les qualités dans le rapport.

Pour le dire d'un mot, les décisions de la commission portant sur les comptes apparaissent à la fois nombreuses et de peu d'effets globaux sur les conditions du remboursement forfaitaire. Il n'empêche qu'elles exercent sur les candidats une assez forte charge sinon financière, sauf dans certaines situations ponctuelles, du moins psychologiques. J'y reviendrai.

Quant à la question de la qualité des interventions de la CNCCFP, force est de la juger fort variable.

J'insiste tout particulièrement sur les difficultés que la commission paraît éprouver dans son contrôle des comptes de candidats à l'élection présidentielle. Ces difficultés, déjà non négligeables quand il s'agit de processus relevant de l'Ancien monde des campagnes électorales, paraissent insurmontables lorsqu'il est question d'affronter le Nouveau monde, c'est-à-dire celui de la globalisation et du numérique.

Pour ce qui est de l'Ancien monde, je dois m'interroger sur les capacités de la commission à contrôler les éléments des comptes de campagne liés aux réunions publiques et à certains aspects de la propagande. On peut rencontrer dans ces domaines tout et son contraire : des sous-facturations qui laissent présumer des avantages conférés par des personnes morales et des surfacturations qui laissent entrevoir la concrétisation d'opportunités de divertir l'aide publique à des fins plus ou moins personnelles.

Or, la CNCCFP, si elle a pu intervenir dans certaines situations, paraît quelque peu dépourvue des moyens d'un contrôle à la fois efficace et systématique.

Mais, évidemment, lorsque le Nouveau monde est en cause, ces problèmes s'accroissent. Je voudrais citer deux ou trois exemples. En premier lieu, le Nouveau monde, ce peut être l'Union européenne elle-même. À cet égard, l'avis rendu par le Conseil d'État le 19 mars 2019, qui a reconnu aux partis politiques européens la faculté de financer par des dons la campagne européenne des partis nationaux, pose un réel problème au vu de la diversité des règles encadrant le financement des partis politiques dans l'Union européenne. Mais d'autres difficultés plus « obliques » peuvent être mentionnées. Par exemple, la contribution de sites internet basés à l'étranger à la propagande ciblée d'un candidat. Je n'ai pas le sentiment que la CNCCFP serait en mesure de la détecter davantage que le CSA. Quant à l'intégration de ces contributions dans les comptes de campagne, je vous laisse juges.

Je déduis de ces analyses plusieurs recommandations. Les unes portent sur les conditions dans lesquelles la CNCCFP devrait suivre l'élection présidentielle ; les autres sur le plafond des dépenses électorales pour cette élection ; certaines, enfin, sont relatives à l'encadrement des sanctions prononcées par la CNCCFP.

Sur le premier point, le contrôle doit se rapprocher de la campagne pour l'élection présidentielle. Jusqu'à présent, il s'agit d'un contrôle tardif qui porte sur les comptes déposés à la fin de la campagne, ce qui pose de sérieuses difficultés. Pour l'élection présidentielle, il est impératif de prévenir puisqu'on ne peut pas totalement guérir. La campagne devrait être mieux suivie au jour le jour par des délégués de la commission et les comptes de campagne devraient être présentés sur des bases actualisées en continu. Il est, en outre, nécessaire que la commission s'assure que les canaux de contributions extérieures aux campagnes des candidats ne permettent pas de contourner les règles financières. On pourrait suggérer l'instauration d'un devoir de signalement des experts-comptables ou d'autres intervenants auprès de la commission.

En ce qui concerne le plafond des dépenses électorales, j'observe qu'il est régulièrement supérieur aux dépenses des candidats. Celles-ci sont cependant fréquemment élevées et il y a certainement un lien entre le volume des dépenses et la possibilité pour la commission d'en assurer la vérification de la conformité. Par ailleurs, les moyens nouveaux de communication assurent des possibilités de propagande électorale à moindre coût.

Je propose de baisser le plafond des dépenses de campagne en laissant ouverte la question du taux de remboursement des frais de campagne, qui pourrait être moins sélectif.

Enfin, en ce qui concerne les sanctions, je relève que, s'il est heureux que la commission soit désormais dotée d'un plus fort pouvoir de modulation, il est souhaitable que, dans ce cadre, elle puisse développer une démarche *de minimis* relative à ses décisions de rejet, et de structuration plus systématique de sa doctrine. Cela m'apparaît d'autant plus nécessaire que si le juge peut intervenir, il le fait inégalement et parfois avec beaucoup de retard, tandis que la capacité des candidats à défendre leur point de vue devant la commission n'est à ce jour pas également distribuée.

J'en viens aux partis politiques avec deux problématiques différentes : l'encadrement financier des partis et le rôle de la CNCCFP comme régulateur ; le niveau et la distribution de l'aide publique. Sur le premier point, je n'ai pas besoin de vous rappeler que beaucoup a été fait pour encadrer la vie financière des partis. Si la CNCCFP avait

traditionnellement une mission limitée de publication des comptes, le renforcement des exigences comptables imposées aux partis a modifié les conditions d'une intervention qui peut se faire de plus en plus profonde.

À cet égard, un événement majeur est intervenu avec l'adoption d'un premier règlement comptable complet des partis politiques doté d'une valeur obligatoire, le règlement de l'autorité des normes comptables du 12 octobre 2018. Une analyse de ce règlement en révèle deux caractéristiques : d'abord, sa fragilité juridique dans la mesure où il n'est pas certain qu'il soit tout à fait à l'abri d'une inconstitutionnalité ; ensuite, les progrès, cependant perfectibles, dont il témoigne. Deux exemples de perfectibilité : les modalités d'intégration comptable des entités liées, la définition du périmètre d'intégration. Néanmoins, avec cet outil, la publication des comptes sera certainement l'occasion d'un travail plus profond de la CNCCFP et d'une plus forte transparence des partis. Sur le second sujet, le niveau de l'aide publique, je ne vous ferai part que de constats objectifs. Chacun en fera ce que bon lui semble. Est-il vraiment satisfaisant que le niveau de l'aide publique soit gelé depuis 2014 ? Est-il réellement satisfaisant que la « prime présidentielle » doublée de la « prime majoritaire » aux élections législatives aboutisse à une répartition plus ou moins fortement déséquilibrée de l'aide ? Qu'une prime majoritaire puisse exister et que la distribution de l'aide ne soit pas strictement proportionnelle à l'influence électorale ne me semble pas choquant, mais il me paraît utile de réduire certains déséquilibres trop manifestes pour être compatibles avec l'objectif de pluralisme poursuivi.

Enfin, est-il vraiment satisfaisant que ni les élections européennes ni surtout les élections territoriales, qui, pour ces dernières tout particulièrement, représentent une partie importante de l'expression démocratique, ne soient prises en compte ? Vous l'avez compris, il s'agit ici de l'adéquation des instruments d'une politique publique avec ses objectifs. Moins de déséquilibres et davantage de considération pour la démocratie locale dans la distribution de l'aide publique.

Comme le problème se situe surtout dans le coefficient multiplicateur des résultats électoraux de la présidentielle en distribution de l'aide au titre des élections législatives, il me semblerait justifié qu'on modère quelque peu le rendement des primes présidentielle et majoritaire en droits sur l'aide publique aux partis.

Deux mots sur le financement « citoyen » et l'accès aux services bancaires pour vous indiquer que l'exercice du droit au compte considéré comme « à peine acceptable » par le médiateur du crédit mérite d'être renforcé et que l'accès au crédit bancaire est promis, en l'état, à ne pas trouver de solution. Le Gouvernement considère qu'il n'y a pas de problème et le médiateur du crédit, s'il admet des difficultés qu'il a d'ailleurs pu constater lors du scrutin européen, n'a pas avancé de solutions décisives dans son premier rapport. Contrairement au Gouvernement, je pense que le financement de la vie politique se heurte à certaines imperfections de marché qui ne sont pas d'ailleurs sans lien avec les déséquilibres sur la distribution de l'aide publique que je viens d'exposer. La résolution partielle de ces déséquilibres et la limitation des dépenses de campagne électorale pour l'élection présidentielle pourraient contribuer à atténuer la difficulté liée à l'accès au crédit. Mais d'autres dispositifs seront sans doute nécessaires. Il ne faut pas fermer le dossier de la banque de la démocratie.

Sur le financement citoyen de la vie politique, qui passe par la réduction fiscale de l'article 200 du code général des impôts, je veux d'abord indiquer qu'il est anormal que la dépense fiscale correspondante ne soit pas systématiquement évaluée. Les concours publics

correspondants sont à peu près analogues à ceux octroyés sur crédits publics. Cela vient surtout des cotisations des adhérents et, parmi ces dernières, des cotisations d'élus. Certaines propositions visent à substituer un crédit d'impôt à la réduction fiscale pour les dons et cotisations. Cela permettrait, peut-être, d'élargir la contribution citoyenne au financement de la vie politique. Pour ma part, si je suis plutôt enclin à préconiser cette modification pour les cotisations aux partis politiques, je suis beaucoup plus réservé s'il s'agit de l'étendre aux dons. Nous devons pondérer l'élargissement de la capacité de financement des citoyens avec leur protection contre des démarchages qui présentent des risques évidents.

Vous avez senti que la CNCFFP avait vu ses missions considérablement renforcées. J'estime qu'elle n'en a, globalement, ni suffisamment les moyens humains, ni suffisamment les moyens informatiques, ni suffisamment les moyens juridiques. Le dialogue entre la commission et certaines autorités administratives indépendantes semble trop réduit, alors que des coordinations paraissent s'imposer. Une seule demande, semble-t-il, a été présentée au CSA dans le cadre des récents rendez-vous électoraux.

Au-delà de ce constat, j'observe que les procédures mises en œuvre par la commission, de définition largement prétorienne, sont perfectibles malgré certaines améliorations notables. En particulier, le contradictoire devrait être mieux formalisé et un second degré de délibération devrait pouvoir être plus systématiquement mobilisé. La commission gagnerait sans doute à disposer de la possibilité de demander des avis à un conseil de sages ayant eu l'expérience de la vie politique. Elle pourrait également mieux accompagner les candidats. Une procédure de rescrit pourrait être envisagée en ce sens.

La commission rend un très grand nombre de décisions qui n'ont souvent aucun impact financier sur la prise en charge publique des frais de campagne. Cependant, elle rend un grand nombre de décisions de réformations souvent mineures. Un *de minimis* serait utile et justifié.

Enfin, la commission doit être plus performante dans sa relation avec son environnement. La publication des comptes des partis politiques intervient au bout de plus d'un an. Quant aux comptes de campagne, les délais selon lesquels ils sont arrêtés varient, mais, s'ils peuvent sembler trop brefs dans le cas de l'élection présidentielle ou lorsque l'élection est contestée devant le juge, ils peuvent être excessifs dans d'autres situations. Enfin, la commission doit pouvoir mieux répondre aux demandes de communication formulées par des tiers.

Le bilan de ce travail, c'est que la régulation financière de la vie politique a fait des progrès considérables. Certaines avancées devront être confirmées par l'expérience. D'autres pourraient encore intervenir pour renforcer les points faibles du dispositif.

La CNCCFP joue incontestablement un rôle positif, mais qui pourrait l'être davantage encore si certaines capacités d'instruction lui étaient données et si elle disposait de davantage de moyens pour suivre les campagnes électorales, en particulier celle de l'élection présidentielle. En outre, la commission gagnerait à être encore plus « accompagnante ».

Quant au financement de la vie politique, je crois qu'il faut vraiment prendre au sérieux l'impératif de résolution des déséquilibres les plus manifestes.

M. Vincent Éblé, président. – Merci pour cet exposé complet.

M. Roger Karoutchi. – Je ne suis pas d'accord avec certains points évoqués par le rapporteur.

Baisser le plafond de dépenses de la campagne présidentielle, alors qu'il n'a pas bougé depuis des années, n'a pas grand sens. On parle d'une dépense de 22 millions d'euros pour un pays de 67 millions d'habitants, avec des territoires ultramarins... Le « *politique bashing* » empêche toute évocation des dépenses liées à la vie publique. Baisser encore ces dernières reviendrait à demander aux politiques de faire du mieux qu'ils peuvent, de ne rien faire ou de contourner les règles.

Nous avons proposé avant l'élection de 2017 que la CNCCFP délègue des envoyés auprès de chaque candidat. Une campagne présidentielle génère un nombre considérable de factures et de dépenses : un délégué pourrait donner des conseils aux candidats et les contrôles *a posteriori* avec les experts-comptables seraient facilités.

La vie publique en France est peu coûteuse, comparée à celle de certains de nos voisins européens. Mais la démagogie ambiante ne permet pas d'expliquer qu'il faudrait mieux ou davantage rembourser.

Un problème vient du fait que la CNCCFP ne s'engage pas par écrit lorsqu'un candidat l'interroge sur un point précis avant l'élection. Elle devrait apporter des réponses plus claires et elle devrait répondre par écrit.

M. Didier Rambaud. – Je prends acte de ce rapport, dont je ne partage pas les trois quarts des conclusions ! La démocratie a un coût, qui doit être assumé.

J'ai reçu une publication de la Fondation Jean-Jaurès sur le financement de la vie politique, dont certaines propositions sont très intéressantes. S'agissant du financement des élections sénatoriales, le rapport évoque la possibilité de prendre en compte, pour le plafonnement des dépenses, le nombre des grands électeurs à la place du nombre d'habitants, ce qui me paraît très intéressant.

Il est également proposé de créer une banque de la démocratie. Il est difficile d'obtenir des prêts pour financer une campagne. Quand on est un élu sortant, les choses sont plus aisées ; mais lorsque j'ai voulu emprunter pour me présenter aux législatives en 2012, il m'a fallu négocier deux mois avec une banque.

La CNCCFP s'est beaucoup améliorée depuis dix ans. Une jurisprudence s'élabore ; un rapport annuel est publié, ce qui permet de prendre connaissance de ce qu'il est possible de faire et de ce qu'il ne faut pas faire. Néanmoins, comme l'a dit Roger. Karoutchi, nous n'obtenons que des réponses orales à nos interrogations.

M. Marc Laménie. – Je félicite le rapporteur pour sa présentation. Malheureusement, j'ai eu affaire à la CNCCFP. Je m'interroge sur l'utilité du questionnaire que nous recevons, sur la gouvernance et le fonctionnement, technocratique, de cette commission, ainsi que sur les moyens humains dont elle dispose.

M. Philippe Dallier. – Je partage un certain nombre de points de vue qui ont été exprimés. Je m'interroge moi aussi sur le fonctionnement de la commission : certains candidats ont failli être inéligibles pour quelques achats de timbres. La méthodologie devrait être revue.

Sur le financement, je ne partage pas l'avis du rapporteur. Comment envisager une baisse du plafond des dépenses électorales ? Pour l'élection présidentielle, il faudrait plutôt se demander jusqu'où le remonter. Pour les élections locales, le plafond n'est pas très élevé, notamment pour des communes moyennes de 20 000 à 40 000 habitants. De nombreux maires font, six mois avant la fin de leur mandat, un bilan de mandat payé par la collectivité locale. Je considère, pour ma part, qu'il devrait être intégré dans le compte de campagne, ce qui réduirait d'autant le montant restant disponible.

Il faudrait avoir le courage de dire que la démocratie a un coût et que les plafonds devraient être rehaussés.

M. Claude Raynal. – La méthodologie employée pour le contrôle des élections sénatoriales m'a beaucoup choqué. Un jeune stagiaire m'a posé des questions hallucinantes. L'analyse des comptes des candidats élus devrait être faite par des personnes expérimentées, avec davantage de sérieux.

Le rescrit est quasi indispensable. Les réponses que nous obtenons n'engagent que celui qui les donne... La règle doit être fixée par écrit et engager l'institution. Cela permettrait de s'assurer que l'instruction est la même pour tous.

Par ailleurs, je veux évoquer une question particulière : un élu doit démissionner de ses mandats précédents dans le mois qui suit son élection. En cas d'annulation de l'élection consécutive à un recours administratif de la CNCCFP, on perd tout ! En revanche, si un citoyen a fait un recours contre l'élection, l'élu garde ses mandats jusqu'à la fin du recours. Les deux situations ne sont pas équilibrées ; il faudrait examiner ce point.

Mme Christine Lavarde. – Dans les communes de moins de 9 000 habitants, l'État ne participe pas aux frais de campagne municipale. Dans les communes dont la population est inférieure à 2 500 habitants, cela va encore plus loin : la mise sous pli n'est pas financée par l'État. Alors même que nous sommes confrontés à un manque de candidats dans les petites communes, j'estime que c'est scandaleux.

M. Vincent Capo-Canellas. – Il faudrait que nous sachions à partir de quel moment on peut considérer que la jurisprudence de la CNCCFP est gravée dans le marbre. Les avis préalables nous sont communiqués par téléphone, voire par mail. Mais il arrive que la commission retienne *in fine* une position qui n'est pas celle qui est exprimée par ses services. Ces avis devraient, par ailleurs, être rendus de façon claire et publiés après avoir été délibérés par la commission, peut-être en les anonymisant.

Quand un candidat est-il considéré comme étant en campagne ? Pour les sénatoriales, il est possible de n'ouvrir son compte de campagne qu'en juin ou juillet. Ne risque-t-on pas de nous opposer que des rencontres avec des grands électeurs en mai ou en juin, qui relèvent de notre travail normal de sénateur, font en réalité partie de la campagne électorale ? C'est un véritable problème. Il faudrait disposer de règles claires sur la question.

La CNCCFP, la HATVP, les obligations qui sont les nôtres : le corpus est écrasant, tout en n'étant pas cohérent ! Il faut rendre les règles plus lisibles pour les élus.

S'agissant des réfections, la commission consacre quelquefois beaucoup de temps et d'énergie à contester des sommes minimales. On est passé d'un excès à un autre...

Enfin, sur la banque de la démocratie, les banques rechignent parfois à financer des formations politiques en décroissance ou certains candidats. Les candidats doivent pouvoir avoir accès au crédit.

M. Éric Bocquet. – Didier Rambaud a dit qu’il était plus facile d’obtenir un prêt quand on est sortant : j’ai vécu le contraire en 2017. Client depuis trente-sept années d’une banque qui avait autrefois du bon sens près de chez nous, je me suis vu refuser un prêt de 18 000 euros. J’ai contacté une autre banque distributrice de courrier dans le pays, qui m’a apporté la même réponse. J’ai évoqué cette mésaventure auprès du directeur régional d’une banque mutualiste que j’ai rencontré par hasard lors d’un concert et qui a réglé l’affaire en quelques minutes...

M. Bernard Delcros. – Je partage l’avis de Roger Karoutchi : il ne faut pas tomber dans la démagogie en baissant les dépenses de campagne. Cela ne servirait pas la démocratie, qui a un coût, lequel n’est pas très élevé dans notre pays.

Pour les élections sénatoriales, on pourrait aussi tenir compte du nombre de communes, au lieu du nombre d’habitants ou de grands électeurs.

Je suis d’accord avec Christine Lavarde : pourquoi rembourser les dépenses de campagne uniquement dans les communes de plus de 9 000 habitants ?

Je veux insister sur la frontière floue et peu lisible, évoquée par Vincent Capo-Canellas, entre ce qui relève, à partir du 1^{er} mars, de l’action du mandat de sénateur et ce qui relève de la campagne électorale pour les sortants qui sont candidats. Nous n’avons pas de réponse précise sur le sujet.

M. Patrice Joly. – Je remercie le rapporteur pour son travail intéressant dans un contexte de forte défiance à l’égard de nos institutions et des élus.

Il faut faire de la pédagogie sur le coût de la démocratie : le Sénat, même s’il peut toujours faire des efforts pour être le plus économe possible, coûte moins de 5 euros par habitant et par an.

Les financements favorisent le *statu quo*, même si l’élection de 2017 a donné l’impression de modifier la donne. Les dons renvoient à la notion de catégorie sociale, à celle de capacité contributive. Les aides publiques figent une photo de la vie politique à un moment donné et permettent de disposer de moyens importants sur l’ensemble d’un mandat. L’accès au crédit est difficile : dans mon département, certaines listes rencontrent des difficultés pour contracter les financements nécessaires à leur campagne.

L’enjeu du financement doit être d’éviter le *statu quo* que je viens d’évoquer, d’empêcher que le jeu démocratique soit capté par les intérêts privés, et de renouer avec l’égalité démocratique – un citoyen vaut une voix, ce qui n’est pas le cas aujourd’hui.

Julia Cagé a proposé l’année dernière d’instaurer des bons pour l’égalité démocratique dans son livre intitulé *Le prix de la démocratie*. Chaque citoyen se verrait remettre un bon pour permettre le financement des partis, des campagnes électorales et du débat démocratique. Il faut pouvoir trouver des moments d’échange partagés.

M. Sébastien Meurant. – Je remercie le rapporteur pour son travail.

La liberté est la règle, et l'interdiction l'exception. Plus le temps passe, et plus les contraintes s'accumulent. Il est tout de même incroyable que ceux qui font la loi ignorent ce qui est permis et ce qui ne l'est pas ! Il faut raviver l'égalité démocratique, la liberté, et le bon sens. Il faut sortir de la démagogie : la démocratie a un coût, qui est minime par rapport à bien d'autres dépenses inutiles.

Dans mon département, une candidate a recueilli une quarantaine de voix en 2017, après avoir dépensé quelques centaines d'euros. Elle s'est cassé les deux bras avant de rendre son compte de campagne, et a été déclarée inéligible pour trois ans par le Conseil constitutionnel. Quelle énergie dépensée par la collectivité nationale pour une dépense minime...

M. Jean-François Rapin. – Le droit à l'erreur devrait s'appliquer.

M. Alain Houpert. – Un rapport du Sénat permet de poser les bonnes questions. Sébastien Meurant a évoqué le principe de liberté ; pour ma part, je parlerai du principe d'égalité. Il y a en effet rupture d'égalité entre le candidat sortant et l'*outsider*. Un sénateur qui veut se représenter se pose de nombreuses questions, notamment sur la date à laquelle il doit ouvrir son compte de campagne. Car on est déjà présumé coupable ! En 2014, plusieurs de nos collègues ont été invalidés pour quelques euros.

Il faut remettre le bon sens au milieu de la France, comme l'église au milieu du village !

M. Pascal Savoldelli. – Notre débat soulève la question des mécanismes électoraux : le mandat présidentiel à cinq ans et les législatives organisées dans la foulée de la présidentielle posent problème. Je suis attaché à ce que le financement des campagnes électorales relève de l'aide publique.

On assiste à un basculement : des moyens publics et privés sont consacrés à la transparence de la vie publique. Les médias, les réseaux sociaux, s'intéressent à la question. Et on est au centime près ! Les groupes politiques, les élus, ne parviennent plus à ouvrir un compte bancaire.

Ce sujet relève-t-il d'un rapport spécial de l'un ou l'autre d'entre nous ? Il faudrait plutôt un rapport collégial, dont le rapporteur pourrait être M. Genest... Cela nous permettrait d'être force de proposition.

M. Charles Guené. – Nous serions bien inspirés, plutôt que de faire entrer de plus en plus d'élus dans des contraintes, de mettre un plafond en dessous duquel le candidat n'est pas obligé de déclarer son compte de campagne. Ce serait utile dans les petites communes. Ainsi, un conseiller général de mon département, élu depuis trente ans, avait choisi de ne pas faire campagne ; il n'avait rien dépensé, et donc n'avait pas déposé de compte de campagne, malgré la demande de la préfecture. Son élection a été invalidée... Arrêtons de dépenser une énergie folle pour de tels contrôles !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous êtes nombreux à intervenir, ce sujet intéresse beaucoup ! Je m'interroge sur l'utilisation de moyens publics pour contrôler des dépenses de quelques euros... La CNCCFP invaliderait-elle un candidat à l'élection présidentielle, élu par plus de 50 % des voix, quand bien même il aurait explosé son compte de campagne ? Dans la pratique, non, alors qu'elle n'hésiterait pas à annuler pour

quelques dizaines d'euros un sénateur ou un conseiller départemental... Le système est hypocrite.

Permettez-moi de vous livrer une anecdote : j'ai reçu le 19 décembre 2014, après les élections sénatoriales, un courrier recommandé ; je devais indiquer avant le 26 décembre – date particulièrement opportune – quels étaient les convives qui avaient bu chacune des quelques bouteilles de cidre qui avaient été servies lors d'une réception...

Autant une violation délibérée des règles doit être sanctionnée, autant dans ce cas, c'est exagéré.

Nous sommes régulièrement sollicités par les banques et la Fédération bancaire française sur les sujets qui les concernent. Ils doivent aussi nous écouter sur le droit au compte pour les élus. Nous sommes parfois dans une situation plus défavorable que les autres citoyens. Il serait utile d'engager des démarches auprès des banques et de la Banque de France sur le droit au compte, afin d'arrêter de perdre du temps à rechercher une agence qui accepte de nous ouvrir un compte...

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Merci pour ces nombreuses remarques. Le compte rendu de cette réunion sera, je l'espère, très utile à l'opinion publique ainsi qu'à la commission des lois. Je me félicite que ces échanges à propos de mon rapport enclenchent déjà ce qui pourrait être à l'avenir un travail collectif.

J'ai interrogé M. François Logerot, président de la CNCCFP, pour savoir si la commission, qui peut contribuer à invalider un sénateur ou un maire de grande ville pour un dépassement de 20 euros, se sent également capable de contribuer à la destitution d'un président de la République élu au suffrage universel... Vous vous doutez de la réponse.

Roger Karoutchi, vous croyez que je veux assassiner la démocratie en réduisant le plafond des dépenses pour les élections présidentielles ? Certes, la démocratie a un coût. Lors de la dernière présidentielle, Marine Le Pen a dépensé 12,4 millions d'euros, Emmanuel Macron 16,7 millions d'euros, pour un plafond de 22,5 millions d'euros. Ils étaient donc très éloignés du plafond. C'est ce qui m'a autorisé à suggérer, à titre personnel, la réduction du plafond des dépenses électorales mais pour la seule élection présidentielle. Par ailleurs, je n'ai pas suggéré qu'il faudrait réduire la prise en charge publique des dépenses des candidats. L'élection présidentielle a changé. Les meetings ne représentent que 40 % des coûts, contre 48 % auparavant. L'élection se joue désormais davantage dans les médias. Certes, nous devons toujours faire des meetings, qui coûtent cher, mais ce ne sont pas eux qui font avancer la démocratie.

Merci, Christine Lavarde, d'avoir évoqué les petites communes. Ancien maire d'une commune de 800 habitants, je préférerais payer moi-même certains documents plutôt que de remplir des tonnes de papier pour me les faire rembourser. Il n'empêche que la situation que vous avez décrite doit évoluer.

Oui, Roger Karoutchi, il faut revaloriser les moyens des partis politiques.

Le rescrit est un sujet important : les citoyens qui s'engagent doivent savoir où ils vont.

Nous avons reçu le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, qui en était encore au début de la définition concrète de son rôle. Didier Rambaud, M. Castaner a déjà répondu au président Hervé Marseille sur la banque de la démocratie et, ainsi, semble-t-il, à vous même : il n'en est pas question.

J'ai voulu ouvrir un compte d'avances, et me suis rendu à la Banque postale au Sénat. J'aurais eu besoin d'un avocat pour remplir tous les documents ! Nous sommes présumés coupables. Pour ouvrir un compte de campagne, c'est encore plus compliqué. Lorsque « le bon sens près de chez vous » n'en a plus... Mais ce problème se retrouve aussi pour tout prêt ou assurance dans le cadre privé. Nous frisons l'ostracisme.

Vincent Capo-Canellas, les problèmes que vous évoquez sont en effet très sérieux : quand commence la campagne électorale pour un élu déjà en fonction ? Le compte de campagne doit être ouvert longtemps à l'avance. Un sénateur doit-il occuper ses fonctions jusqu'au bout ? Si oui, on va l'accuser de faire campagne pendant son mandat ? Il en est de même pour un conseiller départemental qui veut se présenter au Sénat. Certes, le cas est rare du fait du non-cumul des mandats.

J'ai reçu une fin de non-recevoir à ma demande de rencontre de la HATVP. Je le regrette.

La démocratie n'a pas de coût, mais pas de temps non plus... Claude Raynal, il faudrait former les employés de la CNCCFP, afin qu'ils connaissent mieux la vie politique. Merci de votre soutien sur les rescrits.

Éric Bocquet, c'est effectivement un scandale qu'une personne ne puisse se présenter à une élection en l'absence d'ouverture d'un compte de campagne. S'il se lance, il risque d'être sanctionné par la CNCCFP. C'est grave !

Sébastien Meurant, il y a effectivement trop de contraintes qui pèsent sur les élus, sans justification.

Alain Houpert, il faut assurer une égalité entre les candidats sortants et les entrants. Les premiers ont peut-être un avantage politique, mais ils sont en situation très inconfortable du point de vue de la régulation financière.

Pascal Savoldelli, oui la transparence finit par poser problème et par produire son contraire : l'opacité. Je suis pour la liberté dans les règles. Nous sommes arrivés à cette situation parce que certains élus ont commis des fautes graves. Nous hésitons parfois à dire que nous sommes parlementaires, mais la démocratie a un prix. Elle doit être faite par des gens honnêtes et respectés – ce n'est plus toujours le cas –, même si nous sommes respectables.

M. Vincent Éblé, président. – Merci à vous.

La commission autorise la publication de la communication de M. Jacques Genest sous la forme d'un rapport d'information.

Vendredi 20 mars 2020

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 11 h 10.

Projet de loi de finances rectificative pour 2020 - Examen du rapport

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie vivement de votre présence. Nous sommes réunis ce matin non seulement dans des circonstances exceptionnelles, mais aussi dans une configuration particulière, puisque nous avons volontairement restreint, pour des raisons sanitaires, la présence en commission. Je remercie nos collègues qui ont accepté de ne pas prendre part à la réunion, et qui pourront intervenir en séance publique. La salle a été préparée pour respecter les distances entre nous et a fait l'objet d'une désinfection préalable.

Comme vous le savez, le Gouvernement a déposé un projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2020 afin de tirer les conséquences du nouveau contexte économique, d'apporter un soutien budgétaire notamment par des mesures en faveur de l'activité partielle, et d'accorder une garantie bancaire de l'État à hauteur de 300 milliards d'euros, pour les emprunts contractés pour leurs besoins de trésorerie par les entreprises.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Alors que la France est confrontée à une crise sanitaire sans précédent, mes premières pensées vont naturellement aux victimes de cette épidémie, ainsi qu'à l'ensemble des soignants qui s'efforcent jour et nuit d'en limiter l'ampleur. Je tiens également à vous remercier pour votre présence et à saluer nos collègues qui n'ont pas pu être là, du fait des mesures de distanciation sociale que nous sommes contraints de mettre en œuvre au Sénat comme partout ailleurs dans le pays.

Nous sommes réunis ce matin pour examiner en urgence un projet de loi de finances rectificative déposé il y a deux jours seulement et dont il y a fort à parier qu'il sera le premier d'une longue série. Il ne s'agit pas d'un plan de relance, mais plutôt d'un plan de sauvetage.

Le Gouvernement a dû revoir considérablement son scénario macroéconomique. Il tablait initialement sur une croissance de 1,3 % en 2020. Cette hypothèse était déjà compromise par le recul surprise du PIB de 0,1 % enregistré au dernier semestre de l'année 2019. Avec la crise sanitaire, elle est désormais caduque. La propagation du coronavirus à l'échelle mondiale, qui a conduit à la mise en œuvre de mesures de confinement de plus en plus strictes en France et à travers le monde, constitue un choc d'une ampleur inédite depuis 2009. Nous avons dû à l'époque adopter successivement plusieurs lois de finances rectificatives.

L'économie française est confrontée à la fois à un choc d'offre, lié principalement aux absences au travail et à la perturbation des chaînes de production, et à un choc de demande, dû au report des décisions de consommation et d'investissement des agents économiques ainsi qu'à la contraction de la demande de nos partenaires commerciaux.

À ce stade, il est toutefois très difficile d'apprécier l'effet cumulé de ces différents chocs sur la croissance. J'observe d'ailleurs que l'Insee et la Banque de France ont temporairement renoncé à leur exercice de prévision habituel.

Pour sa part, le Gouvernement anticipe désormais un recul du PIB de 1 % en 2020. Il s'agirait du deuxième plus fort recul du PIB de l'après-guerre, juste derrière l'année 2009. Dans son exposé général, le Gouvernement suggère que cette nouvelle hypothèse présenterait un caractère central au regard des estimations disponibles. Toutefois, les évaluations de l'OCDE et de la Banque centrale européenne (BCE) auxquelles se réfère le Gouvernement apparaissent déjà datées. En effet, plusieurs développements intervenus depuis lors indiquent que le recul du PIB pourrait être plus fort qu'anticipé, notamment si la durée du confinement s'avère plus longue que prévu.

Tout d'abord, les premières données chinoises sur le ralentissement observé au cours des deux premiers mois de l'année suggèrent un effet économique des mesures de confinement nettement plus fort qu'escompté. Certains analystes anticipent désormais un recul de l'activité de 10 % en Chine sur le premier trimestre.

En outre, le scénario de croissance du Gouvernement repose sur deux hypothèses fortes qui sont tout sauf acquises, à savoir un confinement limité à un mois et un retour rapide à la normale de la demande française comme étrangère. Le Haut Conseil des finances publiques a d'ailleurs souligné la fragilité de ces hypothèses dans son avis.

Au regard des évolutions des derniers jours, la prévision du Gouvernement me paraît en réalité plutôt optimiste et se situer dans la fourchette haute des estimations. Si l'hypothèse retenue est très proche de celle qui a été présentée le 13 mars dernier par la Commission européenne et de celle qui a été retenue par Goldman Sachs le 16 mars, d'autres banques et instituts sont désormais beaucoup plus pessimistes. La banque américaine Morgan Stanley anticipe par exemple un recul de l'activité de 4,8 % en France en 2020. Un recul du PIB nettement plus fort qu'anticipé ne peut donc pas être exclu.

J'en viens maintenant aux effets de la crise sanitaire sur la trajectoire de redressement des comptes publics et à l'analyse de la stratégie budgétaire du Gouvernement.

Cette crise sanitaire intervient dans un contexte budgétaire malheureusement contraint. Dans le cadre de nos travaux, nous avons régulièrement souligné que le choix des majorités successives de reporter l'ajustement structurel des comptes publics risquait de rendre l'économie française vulnérable face aux chocs. Nous y sommes ! Pour ne donner qu'un chiffre, la France est, avec l'Italie, le seul grand pays de la zone euro dont la part de la dette dans la richesse nationale a augmenté entre 2014 et 2019. L'écart avec l'Allemagne atteint désormais 40 points de PIB. Vous connaissez tout cela par cœur.

Faut-il pour autant que l'État renonce à soutenir les entreprises et les salariés ? Évidemment que non.

L'absence de mesures de soutien risquerait tout d'abord de dégrader durablement les perspectives de croissance de l'économie française.

En outre, la France dispose de deux atouts pour mener à bien ces mesures de soutien. Tout d'abord, elle continue de bénéficier d'un haut degré de confiance sur les marchés financiers. L'écart de coût de financement avec l'Allemagne se situe à un niveau très

faible – 40 points de base – par rapport à la plupart des pays voisins et au point haut atteint lors de la crise des dettes souveraines – 190 points de base fin 2011. Enfin, la France peut compter sur le plein soutien de la BCE, qui a d'ailleurs annoncé avant-hier un nouveau programme d'achat d'obligations à hauteur de 750 milliards d'euros, en réponse au durcissement des conditions de financement qui commençait à se matérialiser.

Dans ce contexte, je partage la stratégie budgétaire de soutien proposée par le Gouvernement, qui comporte deux volets. Tout d'abord, laisser jouer les « stabilisateurs automatiques », en ne cherchant pas à augmenter les impôts ou à diminuer les dépenses pour atteindre les objectifs budgétaires initialement fixés pour 2020. La faiblesse de la croissance va en effet se traduire naturellement par une perte de recettes et une augmentation des dépenses sociales. Ainsi, la dégradation de la conjoncture pèse sur le déficit public à hauteur de 1,4 point de PIB.

En complément, des mesures de soutien budgétaire à vocation « défensive » ont été légitimement annoncées par le Gouvernement afin de permettre aux entreprises et aux travailleurs de surmonter le choc temporaire lié aux mesures de confinement.

Le Gouvernement communique sur un montant de 45 milliards d'euros de mesures de soutien immédiates et met par ailleurs en avant les 300 milliards d'euros de prêts garantis par l'État – une loi de finances rectificative était donc nécessaire, un décret d'avance budgétaire n'aurait pas suffi.

L'impact de ce « paquet » de mesures sur les indicateurs maastrichtiens est nettement plus faible à ce stade, car l'essentiel des mesures de soutien consiste en un simple étalement de charges fiscales et sociales, tandis que les garanties constituent un engagement « hors bilan » de l'État.

Le coût budgétaire au titre de l'exercice 2020 pris en compte par le Gouvernement se limite ainsi à 11,5 milliards d'euros : 8,5 milliards d'euros pour le dispositif exceptionnel de chômage partiel – État et Unédic – ; 2 milliards d'euros pour les dépenses additionnelles de santé et 1 milliard d'euros pour le fonds de solidarité en faveur des très petites entreprises (TPE).

Au total, la prévision de déficit public s'en trouve d'ores et déjà fortement dégradée, passant de 2,2 % du PIB initialement prévu à 3,9 % du PIB à l'issue de l'exercice 2020. Le dépassement du seuil de 3 % du PIB ne conduira toutefois pas à l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif, dès lors que la Commission européenne a indiqué être prête à activer la « clause de sauvegarde » prévue par les traités.

Il peut être noté que le Gouvernement n'a pas souhaité communiquer sur l'évolution de sa prévision d'endettement. Interrogé sur ce point, il a seulement indiqué que « la dette publique dépassera les 100 points de PIB cette année ». Je l'estime pour ma part à 102,5 % du PIB, en tenant compte de la dégradation de la croissance et des mesures de soutien.

Il y a néanmoins fort à parier que le scénario gouvernemental sera, de nouveau, substantiellement modifié dans les prochaines semaines, tant celui-ci apparaît soumis à des aléas d'une ampleur inédite.

La prévision de croissance constitue naturellement la principale source d'interrogation. À titre d'illustration, un recul de 5 % du PIB en 2020, tel qu'envisagé par les instituts de conjoncture les plus pessimistes, pèserait à hauteur de 2,4 points de PIB supplémentaires sur le déficit public de 2020, ce qui porterait ce dernier à 6,3 % du PIB, soit un niveau comparable à celui qui a été atteint pendant la crise de 2009.

À prévision de croissance inchangée, l'élasticité des recettes à la conjoncture constitue également un aléa notable. En effet, le Gouvernement table sur une élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité économique unitaire, alors que l'élasticité est généralement faible lorsque l'économie ralentit.

Le coût des mesures de soutien annoncées pour faire face à la crise sanitaire constitue un troisième aléa majeur. En effet, le scénario budgétaire retenu pour l'exercice de 2020 suppose que les charges sociales et fiscales décalées soient intégralement remboursées et que les garanties octroyées ne soient pas appelées. Si tel n'était pas le cas, les indicateurs budgétaires maastrichtiens seraient grevés d'autant. Or, il est à craindre que de nombreuses entreprises fassent faillite et le mécanisme de soutien exclut les entreprises qui sont déjà placées sous le coup de la procédure de sauvegarde.

En outre, le calibrage des mesures de soutien « défensives » pourrait être revu à la hausse en fonction de la durée des mesures de confinement, en particulier s'agissant du dispositif rénové de chômage partiel.

Enfin, il ne peut être exclu que le Gouvernement décide dans les prochains mois de mettre en œuvre des mesures de soutien « offensives », une fois l'épidémie du coronavirus endiguée. Après avoir « sauvé » le tissu économique, il conviendra probablement de mettre en œuvre un plan de relance.

S'agissant à présent du budget de l'État et des articles du projet de loi de finances rectificative, je ne remettrai pas en cause les mesures proposées, qui ont pour objet de soutenir une économie qui risque de s'arrêter. Comme je viens de le rappeler, je ne peux toutefois que constater que l'absence de rétablissement des comptes de l'État depuis 2017 a conduit à priver le Gouvernement de toute marge de manœuvre.

Les mesures présentées dégraderaient donc le solde budgétaire de l'État de 15,4 milliards d'euros, ce qui conduirait à amener le déficit budgétaire à un niveau de 108,5 milliards d'euros, contre 93,1 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale. Le déficit budgétaire serait même de 109 milliards d'euros, l'Assemblée nationale ayant pris en compte, à la demande du Gouvernement, la baisse prévisible des recettes du contrôle et de l'exploitation aériens.

Cet impact porterait à la fois sur les recettes et sur les dépenses.

S'agissant des recettes, les prévisions sont particulièrement imprécises, car il est impossible à ce stade de savoir quelles seront les conséquences exactes de la crise sanitaire sur le rendement des impôts. Le texte prévoit donc une diminution de 10,7 milliards d'euros des recettes fiscales nettes, mais cela semble difficile à concevoir, car, en 2009, la perte de recettes fiscales avait été de 45 milliards d'euros.

Les deux impôts les plus affectés seraient l'impôt sur les sociétés (IS), à hauteur de 6,6 milliards d'euros, et la TVA, pour un montant de 2,2 milliards d'euros. Le rendement

de l'impôt sur le revenu brut, avant prise en compte des remboursements et dégrèvements, serait quasiment identique à la prévision, ce qui peut surprendre compte tenu de l'effet potentiel de la crise sur les salaires versés. En outre, la part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) revenant à l'État n'évoluerait pas, malgré une évidente chute considérable de la consommation de carburant. D'après le Gouvernement, les autres affectataires subiraient cette baisse, or il s'agit des collectivités territoriales. Les mécanismes exacts devront être mieux expliqués et je ne manquerai pas d'interroger le gouvernement sur ce point.

S'agissant des dépenses, le texte que nous examinons comporte trois séries de mesures qui, toutes, tendent à soutenir l'activité des entreprises. Il s'agit donc non pas d'un plan de relance, mais plutôt d'un « plan de sauvetage » : c'est plus tard qu'il faudra aider les entreprises, en contribuant à relancer l'économie.

Deux mesures sont portées par une nouvelle mission budgétaire intitulée « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ». Il faut, me semble-t-il, approuver la création d'une mission budgétaire spécifique, comme cela avait été le cas pour le plan de relance de l'économie en 2009. Les crédits seront ainsi sanctuarisés et traçables au travers des documents budgétaires.

Au sein de cette mission, le programme 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire » porte les crédits alloués par l'État au dispositif de soutien exceptionnel au chômage partiel. J'en rappellerai les principaux points : alors que le dispositif de droit commun s'arrête au niveau du SMIC, celui-ci soutiendra les salaires jusqu'à 4,5 fois le SMIC. Concrètement, l'entreprise verse une indemnité égale à 70 % du salaire brut, soit environ 84 % du salaire net, à ses salariés concernés. Les salariés au SMIC ou moins sont indemnisés à 100 %. L'entreprise sera entièrement remboursée par l'État, pour les salaires jusqu'à 4,5 fois le SMIC. Le coût budgétaire de ce dispositif, environ 8,5 milliards d'euros sur deux mois d'application, serait porté par l'État à hauteur de 5,5 milliards d'euros et par l'Unédic pour le complément, ce qui pourrait d'ailleurs porter atteinte au rétablissement des comptes de cet organisme.

Il convient sans doute d'approuver ce dispositif. Il a été massivement mis en place par l'Allemagne lors de la crise de 2008, ce qui a favorisé le maintien de l'emploi dans le pays. Soyons toutefois conscients que le coût final sera probablement supérieur si le dispositif est prolongé.

Le programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » prévoit la création d'un fonds spécifique à destination des très petites entreprises dont l'activité est fortement touchée par la crise sanitaire. Les bénéficiaires seraient des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 million d'euros, qui connaissent une situation critique en raison des conséquences économiques de la crise sanitaire, malgré les effets des autres dispositifs d'accompagnement, et qui ont perdu 70 % de leur chiffre d'affaires en mars par rapport à l'année précédente. L'aide sera de 1 500 euros – c'est peu pour sauver une entreprise ! – sur déclaration, ou supérieure à ce montant sur présentation d'un dossier. Le coût total serait de 1 milliard d'euros, dont un quart serait mis à la charge des régions, voire de certaines grandes entreprises.

Là encore, le dispositif est loin d'être cadré. Si le texte évoque quelques secteurs comme la restauration et l'hôtellerie, il faudra mettre l'accent sur les effets de la crise sur la situation économique des entreprises, plus que sur leur appartenance à tel ou tel secteur.

Nombre d'artisans, de petites entreprises de construction ou encore d'agriculteurs sont et seront affectés par les mesures de confinement. En outre, le seuil de 1 million d'euros de chiffre d'affaires, qui est égal à la moitié du seuil d'appartenance à la catégorie des micro-entreprises, paraît bien bas et assez arbitraire. Le seuil de 70 % de pertes, nécessaire pour bénéficier des aides, est-il lui aussi adapté ou faudra-t-il l'abaisser ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Cette référence est contestable. Très peu d'entreprises auront perdu 70 % de leur chiffre d'affaires en mars, car elles ont fonctionné normalement jusqu'au 15 mars.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ces mesures ont été élaborées dans l'urgence et sans une concertation parfaite avec les fédérations professionnelles. D'une manière générale, je veux alerter sur la nécessité de définir des modalités d'attribution des aides particulièrement claires et rapides, car les demandes vont affluer.

Enfin, de manière à répondre aux problèmes de trésorerie auxquels de nombreuses entreprises font face, l'article 4 autorise l'État à garantir jusqu'à 300 milliards d'euros de prêts aux entreprises. Ce dispositif, dont la mise en œuvre est confiée à Bpifrance Financement, doit permettre de maintenir ouvert le canal du crédit pour les entreprises, afin qu'elles soient en mesure de faire face à leurs charges pendant la période de forte contraction de l'activité qu'entraîne la crise sanitaire. Des conditions précises sont prévues pour définir les prêts éligibles, dans un double objectif de cibler le dispositif sur les conséquences de la crise sanitaire et de respecter le cadre spécifique relatif aux aides d'État que la Commission européenne s'apprête à publier. En particulier, cette garantie donnera lieu à une rémunération de l'État : c'est une exigence de la Commission européenne, le Gouvernement m'a indiqué qu'il devrait fixer cette commission au seuil plancher permis par le cadre européen.

Les petites et moyennes entreprises ainsi qu'une partie des entreprises de taille intermédiaire, à savoir celles qui réalisent un chiffre d'affaires annuel inférieur à 1,5 milliard d'euros, sont plus particulièrement ciblées : dès lors que le prêt respecte les critères prévus, l'octroi de la garantie sera automatique. Pour les autres, un arrêté du ministre chargé de l'économie est nécessaire.

Par ailleurs, le Gouvernement a introduit une garantie spécifique de l'assurance-crédit à l'Assemblée nationale au sein d'un nouvel article 5, dans la limite de 10 milliards d'euros. Ce dispositif vise à préserver les chaînes de sous-traitances qui structurent notre économie.

Les conséquences de ces garanties pour les finances publiques sont incertaines : elles dépendront des montants pour lesquels la garantie sera *in fine* appelée.

En adoptant le nouvel article 4 A à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a également élargi les conditions d'octroi de la garantie de l'État accordée dans le cadre d'opérations de réassurance des entreprises habilitées à pratiquer en France des opérations d'assurance-crédit au titre des risques politiques et commerciaux à l'exportation. Il a également augmenté le montant total de l'encours maximum de cette garantie pour le passer de 1 milliard d'euros à 2 milliards d'euros.

S'agissant des autres articles du projet de loi de finances rectificative, l'article 1 A, inséré par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement, prévoit d'exonérer d'octroi de mer et d'autres impositions indirectes propres à l'outre-mer des livraisons et importations de produits nécessaires au secours des populations, au rétablissement de la continuité des services publics et des infrastructures publiques dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Du côté des articles de récapitulation, l'article 1^{er} tire les conséquences des prévisions de ressources et de charges sur l'équilibre général. Les articles 2 et 3 procèdent aux ouvertures et annulations de crédits respectivement sur le budget général et sur les comptes spéciaux. L'Assemblée nationale a adopté deux amendements du Gouvernement qui prévoient une baisse de recettes de 500 millions d'euros du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », compensée par un prêt du Trésor comptabilisé dans le compte de concours financier « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».

Si je regrette parfois le caractère lacunaire des informations qui nous sont apportées, je ne m'opposerai pas aux mesures proposées dans ce projet de loi de finances rectificative. Elles s'inspirent en effet de procédures déjà expérimentées et qui devraient contribuer à apporter un soutien aux entreprises.

Il faut toutefois être conscient que ce plan est le premier et certainement pas le dernier. Les montants présentés ici ne seront suffisants que si la crise s'achève rapidement, ce qui paraît malheureusement peu probable : il est donc possible que nous devions nous retrouver, d'ici à quelques semaines, pour examiner un nouveau collectif budgétaire. Peut-être faudra-t-il aussi – mais à plus long terme – mettre en œuvre un plan de relance pour ranimer la demande, lorsque l'offre pourra y répondre.

En tout état de cause le caractère extraordinaire des mesures qui nous sont présentées exige que nous soyons en mesure d'en suivre précisément et régulièrement la mise en œuvre. Tout au long de l'application du plan de relance de l'économie adopté en 2009, le ministre de la relance a rendu des comptes chaque trimestre, au travers de rapports circonstanciés.

C'est pourquoi je souhaite qu'il en soit de même pour les mesures prévues par la nouvelle mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et la garantie des prêts prévue par l'article 4. Je vous proposerai donc un amendement prévoyant la mise en place de ce mécanisme de suivi. Le Gouvernement préfère la création d'un comité de suivi, mais le Parlement doit être informé directement et dès à présent.

Par ailleurs, j'ai entendu le Président de la République et le ministre de l'économie dire que les salariés doivent continuer de travailler dans les secteurs prioritaires - santé, alimentation, énergie, transport. Il faut aussi les y encourager ! C'est pourquoi je vous proposerai un amendement visant à exonérer de l'impôt sur le revenu et de cotisations sociales les rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires effectuées par les salariés depuis le 16 mars 2020, début du confinement, et ce jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire. Il faut soutenir les salariés qui continuent à travailler en dépit du contexte. Le Gouvernement évoque une prime exceptionnelle, se référant probablement à la prime d'activité exceptionnelle défiscalisée de 1 000 euros instaurée lors de la crise des « gilets jaunes ». Mais cette prime est versée par les entreprises, non par l'État. Les grandes entreprises pourront la verser, pas les petites entreprises que nous voulons pourtant aider.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je vous propose d'adopter ce PLFR, qui répond à une urgence, ainsi modifié par ces deux amendements. Si le Gouvernement prend des engagements en séance, nous les retirerons pour parvenir à un vote conforme. Il est possible aussi que le Gouvernement dépose un amendement visant à faciliter le versement d'une prime en faveur de ceux qui continuent à aller travailler.

Mme Nathalie Goulet. – Hier, lors de l'examen en séance des projets de loi ordinaire et organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, on a évoqué plusieurs fois la nécessité de mettre en place un suivi des mesures prises par le Gouvernement dans ce cadre. On peut en effet faire des parallèles entre l'état d'urgence sanitaire et l'état d'urgence pour lutter contre le terrorisme. Le Parlement doit être informé dans les deux cas. Pourquoi ne pas nommer un rapporteur spécial sur la nouvelle mission budgétaire ? En tout état de cause, un suivi des mesures liées à l'urgence sanitaire est indispensable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis d'accord. On peut tout à fait dresser un parallèle entre l'état d'urgence, l'état d'urgence sanitaire et ces mesures d'urgence économiques. On peut aussi se référer à ce qui s'est passé en 2009. À l'époque, le Parlement a été informé régulièrement. Je considère que la création d'un comité de suivi qui serait réuni à la discrétion du Gouvernement ne suffit pas. Je veux que nous disposions tous les mois de certaines données, comme les décaissements, les entreprises visées, etc. Même si nous ne nous réunissons pas physiquement, il est simple de nous adresser ces informations par courriel.

M. Vincent Éblé, président. – La question est moins de savoir quelle sera la modalité de ce suivi que d'être en mesure d'obtenir les informations que nous souhaitons. C'est pourquoi je soutiens l'amendement de notre rapporteur général qui contient un tableau de bord précis.

Mme Nathalie Goulet. – Nous voterons cet amendement avec enthousiasme.

M. Jean-Marc Gabouty. – Les effets de la crise sur les recettes de l'impôt sur les sociétés se feront essentiellement sentir à partir de 2021 ; quant à la baisse des recettes au titre de la TVA, elle me semble très sous-estimée.

La prime de 1 500 euros ne sera octroyée qu'aux entreprises ayant vu leur chiffre d'affaires baisser de 70 % en mars 2020 par rapport à mars 2019. Mais la trésorerie des entreprises n'a jamais été aussi élevée qu'aujourd'hui !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pas dans tous les secteurs ! Pensez à la restauration.

M. Jean-Marc Gabouty. – En effet. Mais dans les secteurs qui n'ont pas été touchés par le confinement, les entreprises ont encaissé les recettes de février et pourront reporter le paiement des charges du mois de mars. Or le problème ne concerne pas que le mois de mars. Même si la crise est relativement courte, il faut s'attendre à des difficultés au 15 avril, en mai et les mois suivants.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est la période de référence qui ne vous paraît pas pertinente ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Le critère d'une baisse de 70 % du chiffre d'affaires par rapport au mois de mars de l'année dernière sera valable pour certains secteurs, comme la

restauration, mais, pour l'ensemble des entreprises de production, les difficultés se poseront par la suite, car le redécollage ne sera pas immédiat. Les reports de charges sont accordés par les commissions des chefs de service financiers (CCSF) dans chaque département. Étaler le paiement des charges pendant six mois ne serait guère utile. Il faut prévoir un amortissement des charges sur le moyen terme, sinon on ne fait que reporter de quelques mois la difficulté pour les entreprises. En plus, les charges reportées par les CCSF ne sont que les charges patronales, soit la moitié environ des charges des entreprises. De plus, les CCSF, qui sont habituées à traiter quelques dizaines de dossiers en temps normal, vont avoir à en traiter plusieurs centaines et risquent d'être saturées.

La garantie des prêts des entreprises à hauteur de 300 milliards d'euros est une excellente mesure, mais il convient que le dispositif soit placé sous le contrôle d'un opérateur public, l'État ou Bpifrance, afin que les banques n'en profitent pas pour regarantir tous les prêts qu'elles ont déjà émis. Il faut éviter que le mécanisme ne soit détourné. Aussi, j'insiste sur la nécessité d'amortissements dans la longue durée, au minimum 24 ou 36 mois, des reports de charges et des pertes, à l'image des prêts participatifs simplifiés de trésorerie dans les années 1980.

D'un côté, on demande aux entreprises de continuer leur activité, ce qui est indispensable pour assurer le fonctionnement de l'économie et l'approvisionnement en produits de nécessité, et, de l'autre, on demande aux gens de rester chez eux. Finalement, les salariés ne savent plus que faire, hésitant à aller travailler ou à rester chez eux par civisme.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Quant aux entreprises, elles ne veulent pas prendre de risques, face au risque de poursuite pénale.

M. Jean-Marc Gabouty. – Cette situation crée des distorsions de concurrence entre les commerces physiques et les plateformes numériques. On ferme les librairies ou les magasins de chaussures, mais on n'interdit pas à Amazon de vendre sur internet ! Les petits commerces vont souffrir.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je comprends vos remarques. Il est évident que le dispositif est perfectible et qu'il devra être peaufiné. Nous aurons certainement l'occasion d'y revenir. Peut-on vraiment sauver une entreprise avec une aide de 1 500 euros ? Il faut reconnaître que, pour l'instant, on navigue à vue, dans l'urgence, et que nous aurons certainement à revoir ces mécanismes.

M. Pascal Savoldelli. – Merci au rapporteur général pour sa présentation sérieuse et apaisée : le Sénat doit veiller à l'image qu'il renvoie à nos concitoyens – tout comme les élus locaux – et travailler avec autonomie.

Incontestablement, il y a un choc d'offre, comme vous l'avez bien montré. Il y a aussi un choc de demande, et certains de nos amendements l'évoqueront. Un tel cataclysme ne peut que provoquer une profonde mutation de la demande sociale. La question de la dette privée se posera aussi brutalement. Nous devons apprendre à mieux veiller à la solvabilité des entreprises et des particuliers.

L'idée d'un outil d'information régulier sur les aspects financiers ne peut, à mon avis, que faire l'unanimité. Nous pourrions avoir le même outil sur les aspects sanitaires... C'est le rôle du Parlement que d'exercer son contrôle sur un plan comme sur l'autre. Ce serait une erreur de les séparer. Sur les 2 milliards d'euros de dépenses additionnelles de santé, il

nous faut des explications très claires : c'est un sujet à se brûler les mains ! Il est étonnant qu'un ministre annonce qu'il est exceptionnel que les heures supplémentaires seront payées... À l'hôpital, on ne comprend pas. Sans aucune polémique, je souhaite savoir ce que comprennent ces 2 milliards d'euros.

M. Vincent Éblé, président. – Ils ne figurent pas dans le projet de loi de finances rectificative – mais j'entends votre question, sur le plan politique.

M. Philippe Dallier. – Nous allons bien sûr voter cet ensemble de mesures. Conforme ? Nul ne le sait. Le Gouvernement sous-estime dans ses prévisions l'impact de cette crise – du reste, nous aurons tous tout sous-estimé, du début à la fin. Pourquoi le fait-il ? Pour ne pas affoler les marchés financiers ? Les taux sont en train de monter fortement, surtout en Italie, où la dette dépasse 130 % du PIB. Nous finirons par être rattrapés par le poids de l'endettement public. On nous dit que, depuis 1812, la France n'a jamais fait défaut. C'est vrai. Mais à force de charger la barque...

Les mesures à destination des TPE sont très sous-calibrées. Déjà, il y a eu la crise des « gilets jaunes », et beaucoup avaient des difficultés de trésorerie. Il va falloir voir durant les douze ou vingt-quatre prochains mois comment elles pourront traverser cette période difficile sans déposer le bilan. Le report de la réforme des aides personnelles au logement (APL), est-il comptabilisé dans ce texte ? Son impact en année pleine est d'environ 1 milliard d'euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le cabinet de M. Le Maire vient de m'indiquer que le Gouvernement ne déposerait pas d'amendement sur le projet de loi de finances rectificative, il devrait appliquer le dispositif de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat. Pour l'instant, toutefois, il ne sait pas me dire si une entreprise qui aurait versé une prime en janvier pourrait le faire de nouveau. Et, sur la défiscalisation et la désocialisation des heures supplémentaires, il renvoie à des débats ultérieurs, afin que nous votions ce texte conforme.

Sur le comité de suivi, il y a une certaine confusion. Je présenterai mon amendement et le retirerai si le Gouvernement s'engage formellement en séance – qui sera présidée par M. le Président Larcher – à nous fournir mensuellement le tableau que nous souhaitons.

M. Vincent Éblé, président. – Nous pourrions de toute façon le réclamer en vertu de nos pouvoirs de contrôle.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le dispositif de comité de suivi n'est pas adapté, en particulier avec la période que nous traversons.

Le Gouvernement nous annonce un autre projet de loi de finances rectificative prochainement. Il faut un dispositif plus incitatif qu'une prime exceptionnelle que les entreprises ne peuvent pas verser !

M. Thierry Carcenac. – Compte tenu de l'urgence, nous devons voter ce texte, même si les hypothèses de l'article 1^{er} posent problème. L'article 2 introduit une nouvelle mission et deux programmes : pourquoi pas ? Mais nous avons déjà des rapporteurs spéciaux, sur l'économie, d'une part, et sur le travail et l'emploi, d'autre part, qui pourraient suivre ces deux programmes, il me semble. L'article 4 doit nécessairement être adopté. Sur le suivi et le

contrôle, la proposition du rapporteur général est intéressante, mais *quid* de la dette ? Il est anormal d'apprendre le résultat des émissions de dette par l'Agence France Trésor par les journaux.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce matin, le taux de notre obligation à dix ans (OAT) était de 0,2 % sur le marché secondaire.

M. Thierry Carcenac. – Nous devons être mieux informés : cette année, nous allons tout de même emprunter 246 milliards d'euros ! Nous n'avons pas évoqué les collectivités locales. Pourtant, il y aura un ralentissement des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est clair !

M. Thierry Carcenac. – Les départements les utilisaient pour investir...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les dépenses liées au revenu de solidarité active (RSA) vont sans doute aussi augmenter.

M. Thierry Carcenac. – Et le pacte de Cahors...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je crois que, cette année, il passera aux oubliettes.

M. Thierry Carcenac. – Comme Pascal Savoldelli, je m'interroge sur les 2 milliards d'euros supplémentaires pour la santé. De quoi s'agit-il ? D'une réévaluation de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) ? Sur quel budget seront-ils pris ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous verrons si, à terme, un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFSS) est déposé. L'Ondam va effectivement évoluer.

M. Thierry Carcenac. – Chaque secteur aura des difficultés, et requerra un plan d'urgence. Il en est ainsi du secteur culturel et des librairies, qu'il faudrait autoriser à ouvrir.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Tant que nous n'aurons pas assez de gants ni de masques...

M. Thierry Carcenac. – On entre bien sans masque au supermarché.

M. Vincent Capo-Canellas. – Merci pour ce rapport éclairant. L'exigence est double : dépenser, pour soutenir l'économie et éviter que tout se bloque, et veiller à la solidité financière de l'État, dont la dette avoisine 100 % du PIB. Sur le long terme, il faudra tirer des leçons, en matière de souveraineté, de définition et de financement des secteurs régaliens, et de localisation de la production. À court terme, il faut empêcher que des secteurs vitaux ne se grippent : ainsi, de la chaîne logistique de l'agro-alimentaire, dont l'arrêt provoquerait la panique dans la population. Conserver les savoir-faire et la capacité productive par le chômage partiel, c'est du bon sens. Sur la solidité financière de l'État, l'évolution des taux nous renseigne et fixe notre capacité à vendre notre dette. Il faudrait disposer d'une cartographie précise des risques pour éviter toute bascule financière. Quels sont les seuils à ne pas dépasser pour que l'État conserve sa crédibilité financière ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’avenir le dira ! J’essaierai de vous faire suivre des informations pendant la période à venir.

M. Philippe Dominati. – L’inquiétude, pour tout plan de sauvetage, c’est de savoir si c’est l’État ou le contribuable qui en bénéficiera : souvent, l’État en profite pour réparer ses propres insuffisances. Quelle est la part de ces 45 milliards d’euros qui ira réellement aux entreprises ou aux personnes ? Il y aura de nombreuses faillites, notamment pour ceux qui vivent d’une activité saisonnière. Le président de la République a annoncé 5 milliards d’euros pour la recherche : très bien, mais sont-ils inscrits dans ce texte ? Il paraît d’ailleurs que ce sera, en fait, 500 millions d’euros par an sur dix ans. Tout cela reste bien flou.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’essentiel du décaissement budgétaire prévu consiste en un soutien aux entreprises, avec les dispositifs de chômage partiel et du fonds de solidarité aux TPE, accompagnés de reports de charges et de fiscalité. L’hôpital, cela relève du champ du PLFSS. La recherche, c’est une annonce, sans traduction budgétaire pour l’instant. Nous ne sommes que dans une première phase du « plan de sauvegarde » de notre économie.

M. Emmanuel Capus. – Nous sommes tous d’accord pour privilégier l’unité nationale contre cette crise. Nos services fiscaux pourront-ils être assez réactifs, compte tenu du télétravail ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C’est une vraie question.

M. Emmanuel Capus. – Dans le bâtiment, on refuse le chômage partiel à beaucoup d’entreprises qui avaient compris qu’elles devaient interrompre leurs chantiers.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – On entend parler d’un renforcement du confinement...

M. Emmanuel Capus. – Sur le chômage partiel, nous sommes passés à 100 %, si j’ai bien compris.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Uniquement au niveau du SMIC. Le plafond a été porté à 4,5 fois le SMIC, mais, au-delà du SMIC, l’indemnisation n’est pas de 100 % mais de 84 %. Près de 6 milliards d’euros seront pris en charge par l’État ; le reste le sera par l’Unédic.

M. Vincent Éblé, président. – Concernant la réactivité de l’administration, un amendement voté hier habilite le Gouvernement à déroger par ordonnance aux dispositions relatives à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics afin de permettre le recours accru à des pièces dématérialisées. Il apporte de la souplesse avec des allègements de procédures annoncés par le Gouvernement comme proportionnés.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Plus que d’un plan de relance, il s’agit d’un plan de sauvegarde. Des annonces ont été faites en faveur des plus démunis, mais je n’en vois pas la transcription.

M. Julien Bargeton. – Le président de la République a dit « coûte que coûte ». Ce texte est une première salve, et nul ne sait à combien se montera le déficit. À long terme, il y aura d’autres éléments de réflexion, et rien ne sera comme avant. Je me réjouis de ce que la

commission vise un vote conforme, et envisage de nous informer par voie numérique. Il y aura d'autres mesures, et d'autres projets de loi de finances rectificative, mais nous devons réfléchir à notre mode de travail : cette réunion aurait pu se tenir par visioconférence.

M. Vincent Éblé, président. – Il faudrait pour cela probablement adapter notre Règlement.

EXAMEN DES ARTICLES

Article liminaire

L'article liminaire est adopté sans modification.

Article additionnel avant le titre unique (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je présenterai un amendement demandant un rapport mensuel, puis semestriel, sur les deux dispositifs, et un amendement sur la défiscalisation des heures supplémentaires. Si le Gouvernement ne dépose pas d'amendement, je retirerai mes amendements en échange d'un engagement formel du Gouvernement, qui sera confirmé par un échange de lettres, afin que nous puissions aboutir à un vote conforme.

L'amendement n° 8 vise à exonérer de l'impôt sur le revenu et de cotisations sociales les rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires effectuées par les salariés depuis le 16 mars 2020, début du confinement, et ce jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire.

M. Jean-Marc Gabouty. – Nous nous abstiendrons.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Nous nous abstiendrons également.

M. Pascal Savoldelli. – Nous nous abstiendrons, en attendant d'y voir plus clair.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet amendement n'est pas la panacée, j'en conviens. Mais il faut inciter à poursuivre l'activité. M. Le Maire a dit que nous avons le système de chômage partiel le plus généreux d'Europe ; dès lors pourquoi aller travailler... Pourtant, il faut que l'activité continue. Il faut récompenser ceux qui travaillent si l'on veut éviter que l'économie s'arrête totalement.

M. Vincent Capo-Canellas. – Les collectivités territoriales et les entreprises, avec leurs plans de sauvegarde, savent travailler en mode dégradé. Ce qui manque à l'État, c'est un gigantesque plan national de sauvegarde. Du coup, on tâtonne.

M. Emmanuel Capus. – Cela nous renvoie au débat que nous avons eu, à l'initiative du groupe CRCE, sur ce qu'est une entreprise particulièrement indispensable à la poursuite de l'activité économique et sociale du pays. Si nous avons une liste des secteurs concernés, cela permettrait de procéder à des réquisitions.

L'amendement n° 8 est adopté.

Articles 1er A, 1er, 2, 3, 4 A, 4

Les articles 1er A, 1er, 2, 3, 4 A et 4 sont adoptés sans modification.

Article additionnel après l'article 4 (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 9 prévoit l'information du Parlement sur les mesures d'urgence, notamment pour lui permettre d'évaluer l'effet des mesures sur les comptes publics.

L'amendement n° 9 est adopté.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi de finances rectificative pour 2020 tel que modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

Projet de loi de finances rectificative pour 2020 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Vincent Éblé, Albéric de Montgolfier, Philippe Dominati, Antoine Lefèvre, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac et Julien Bargeton, comme membres titulaires, et de MM. Philippe Dallier, Arnaud Bazin, Alain Joyandet, Vincent Delahaye, Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty et Pascal Savoldelli, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2020.

La réunion est close à 12 h 35.

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Projet de loi de finances rectificative pour 2020 - Examen des amendements de séance

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons les amendements de séance au projet de loi de finances rectificative pour 2020.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Articles additionnels avant le titre unique

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 6 rectifié vise à introduire un mécanisme de suramortissement. C'est un bon dispositif, mais on vise ici un plan de « sauvetage » de l'économie et non pas de relance. Nous y reviendrons plus tard. Je propose le retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 6 rectifié.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 20 prévoit de réduire le taux du crédit d’impôt recherche (CIR) ainsi que le plafond des dépenses éligibles. Retrait, sinon avis défavorable. Si les entreprises ne font plus de bénéfices, elles feront moins de recherche ! Le président de la République a d’ailleurs annoncé un effort pour la recherche, mais on ne sait pas avec quels crédits...

M. Pascal Savoldelli. – En effet, la ministre a annoncé 5 milliards d’euros pour la recherche, mais on ne sait pas comment cela sera financé. Il importe au législateur de préciser les choses. C’est l’objet de notre amendement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Soit, mais l’urgence est au soutien à l’économie, par le biais d’une garantie de prêts à hauteur de 300 milliards d’euros, et au financement du chômage partiel. Un autre projet de loi de finances rectificative devrait être bientôt déposé et nous aurons alors l’occasion d’examiner cette question. Il est vrai qu’il y a eu beaucoup d’effets d’annonce...

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

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 10 rectifié exonère de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) les réceptions de déchets ménagers pendant un état d’urgence sanitaire. Ce dispositif est un peu compliqué à mettre en œuvre et, vu le niveau de consommation actuel, les déchets devraient être moindres. Retrait, sinon avis défavorable.

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

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Même avis pour l’amendement n° 11 rectifié. L’état d’urgence sanitaire ne justifie pas de déroger à la majoration de la TGAP pour les déchets reçus en installations qui ne bénéficient pas d’autorisation ou qui ne respectent pas les normes prévues par le code de l’environnement.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 11 rectifié.

Articles additionnels après l’article 1^{er} A

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 16 traite certes d’un sujet de fond, mais il conviendrait plus de l’aborder dans le cadre d’un projet de loi de finances qui n’est pas guidé par l’urgence. Avis défavorable.

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

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable pour l’amendement n° 14, qui rétablit l’impôt sur la fortune.

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

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis naturellement défavorable à l’amendement n° 15, qui vise à créer une taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation des assureurs : il s’agit d’un secteur qui va aussi traverser des périodes difficiles au cours des prochains mois. Ne créons pas une taxe supplémentaire.

M. Pascal Savoldelli. – Votre position est claire. Chacun assume ce qu’il pense.

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

Article 2

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 17 vise à créer un programme « Fonds de compensation des pertes d’exploitation des entreprises », doté de 500 millions d’euros.

M. Pascal Savoldelli. – C’est un amendement d’appel.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’idée est intéressante. On l’a vu ce matin : une aide de 1 500 euros pour les entreprises réalisant moins de 1 million d’euros de chiffre d’affaires et qui ont vu celui-ci baisser de 70 % en mars par rapport à l’an passé, ce n’est pas à la hauteur des enjeux ! Mais nous aurons certainement l’occasion d’y revenir à l’occasion d’un prochain projet de loi de finances rectificative. Retrait, sinon avis défavorable.

M. Jean-Marc Gabouty. – Le principe mérite d’être approfondi.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 17 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 2 vise à créer un fonds de soutien doté de 50 millions d’euros à destination des associations d’aide alimentaire. Celles-ci font face à des difficultés importantes, mais aussi par rapport à leurs bénévoles. Je propose le retrait.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 2.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 3 vise à créer un programme « Fonds de soutien au spectacle vivant ». Le secteur de la culture souffre, comme d’autres secteurs, tels que celui de l’hôtellerie, la restauration, etc. Retrait, sinon avis défavorable.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 3.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Même raisonnement pour l’amendement n° 4 concernant les librairies, qui souffrent indéniablement d’une distorsion de concurrence de la part des plateformes numériques. Retrait.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 4.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 5 porte création d’un programme « Fonds de soutien aux collectivités territoriales ». Avec 50 millions d’euros, quelle obole !

M. Philippe Dallier. – Cela ne sert à rien.

M. Thierry Carcenac. – Cela permet d’ouvrir le débat.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 5.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 1, qui crée un programme « Soutien à l’hôpital ».

M. Thierry Carcenac. – Je vais le rectifier, car il y a une erreur de rédaction : l’objet fait état de 2 milliards d’euros, conformément au montant annoncé par le Gouvernement, alors que le montant inscrit dans l’amendement est de 2 millions d’euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En tout état de cause, il sera utile d’entendre les précisions du Gouvernement sur le financement des mesures de soutien à l’hôpital.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 1.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je souhaite aussi demander l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 18, qui concerne les associations caritatives.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 18.

Article additionnel avant l’article 4 A

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 19 a pour objet la remise d’un rapport dans un délai d’un mois pour établir la liste des entreprises dans lesquelles l’État devrait prendre une participation au capital en réponse à la crise sanitaire. Avis défavorable. Si l’on indique à l’avance les sociétés cotées que l’État est prêt à soutenir, les fonds activistes vont s’empresse de les attaquer ! Une société cotée ne doit pas dévoiler à l’avance sa stratégie.

M. Pascal Savoldelli. – Mais on pourrait aussi tenir le raisonnement inverse : lorsque l’on annonce un ou deux ans à l’avance que l’État va vendre ses parts dans telle ou telle société, les rapaces sont là aussi !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le compte d’affectation spéciale « Participations financières de l’État » retrace toutes les recettes de la privatisation d’Aéroports de Paris.

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

Article 4

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 21, qui vise à réserver au moins un tiers de l’encours de la garantie à des PME, me semble déjà satisfait, car l’octroi de la garantie est automatique pour les PME qui contractent un prêt répondant aux critères prévus. Retrait, sinon avis défavorable.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 21.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 22 prévoit de conditionner l’octroi de la garantie de l’État aux prêts accordés « à de très faibles taux » :

que signifie « à de très faibles taux » ? La loi doit être normative. Cet amendement est inopérant. Retrait, sinon avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 22.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Même avis pour les mêmes raisons pour l'amendement n° 7, qui prévoit de conditionner l'octroi de la garantie de l'État aux prêts dont les taux correspondent à la moyenne des taux constatés entre le 1^{er} janvier 2020 et le 1^{er} mars 2020.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 7.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° 23 : différer davantage le début de l'amortissement conduirait à réduire mécaniquement la durée de remboursement, en intensifiant son poids pour l'entreprise, car, selon le cadre dérogatoire publié par la Commission européenne, la garantie ne peut pas être octroyée pour plus de six ans.

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

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° 24 : le cahier des charges doit contenir des éléments vérifiables en amont, qui conditionnent l'octroi de la garantie.

M. Pascal Savoldelli. – Mon inquiétude ne concerne pas les chefs d'entreprise, mais les banques. Lorsque celles-ci octroient un prêt à une entreprise, elles ne cherchent pas à savoir si les emplois seront conservés. Il ne faudrait pas que la garantie de l'État s'accompagne de pertes d'emplois !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Si l'on multiplie les conditions, il n'y aura plus de crédits !

M. Pascal Savoldelli. – C'est une vraie question.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'avantage du système de garantie est qu'il est automatique. N'oublions pas non plus les circonstances pratiques et les conditions de travail : avec le confinement, moins de personnes travaillent dans les banques, les comités de crédit, à Bercy, etc. Vu les circonstances, évitons donc d'être trop discriminants. L'enjeu n'est-il pas d'injecter rapidement de l'argent dans l'économie pour éviter que le système ne s'effondre ?

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

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 12 vise à autoriser la garantie de l'État aux prêts octroyés aux entreprises en procédure de sauvegarde. Il est intéressant, mais paraît contraire au droit de l'Union européenne puisque les aides d'État aux entreprises en difficulté sont prohibées.

Mme Sophie Taillé-Pollian. – J'ai lu dans la presse que cette contrainte avait été levée.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Un cadre dérogatoire est attendu, mais l'interdiction des aides aux entreprises en difficulté ne sera pas entièrement levée. Demandons l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 12.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 25 vise à mettre en place une procédure de « droit au prêt » sur le modèle de celle du « droit au compte ». Le dispositif est osé... *Quid* des entreprises qui ne sont pas sérieuses ? Mon avis est défavorable.

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

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 26 vise à écarter du bénéfice de la garantie toute entreprise ayant licencié des salariés depuis le début de la crise sanitaire. Peut-on tuer complètement les entreprises qui n'ont pas eu d'autre choix avec un chiffre d'affaires nul ? L'avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26.

Articles additionnels après l'article 4

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je demande le retrait de l'amendement n° 13.

M. Jean-Marc Gabouty. – Il s'agit d'un amendement d'appel par parallélisme avec la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique en vue de donner une capacité d'action économique aux départements.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 13.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je demande le retrait de l'amendement n° 27 : il est un peu prématuré de demander un rapport sur le niveau des crédits exceptionnels en direction des collectivités territoriales. Attendons déjà les crédits.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 27.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il en est de même pour l'amendement n° 28 visant à demander au Gouvernement de remettre un rapport sur la mise en œuvre d'un plan de soutien financier aux hôpitaux : il faut des crédits ! Un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale serait probablement nécessaire.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 28.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Au total, la situation est gravissime sur le plan économique. Sans garantie des prêts, nombre d'entreprises vont fermer. Je vous propose de voter ce projet de loi conforme si j'obtiens des engagements du Gouvernement et nous expertiserons de manière plus approfondie les dispositifs proposés dans le cadre du prochain projet de loi de finances rectificative qui nous sera soumis.

M. Vincent Éblé, président. – Nous mesurons l'exigence d'urgence qu'il y a à répondre à la situation que vont connaître un certain nombre d'entreprises.

La commission donne les avis suivants :

Articles additionnels avant le titre unique		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CARCENAC	6 rect.	Retrait
M. de MONTGOLFIER	8	Adopté
M. SAVOLDELLI	20	Défavorable
M. KERN	10 rect.	Défavorable
M. KERN	11 rect.	Retrait
Articles additionnels après l'article 1^{er} A		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	16	Défavorable
M. SAVOLDELLI	14	Défavorable
M. SAVOLDELLI	15	Défavorable
Article 2		
M. SAVOLDELLI	17	Retrait
M. CARCENAC	2	Retrait
M. CARCENAC	3	Retrait
M. CARCENAC	4	Retrait
M. CARCENAC	5	Retrait
M. CARCENAC	1	Avis du Gouvernement
M. SAVOLDELLI	18	Avis du Gouvernement
Article additionnel avant l'article 4 A		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	19	Défavorable

Article 4		
M. SAVOLDELLI	21	Retrait
M. SAVOLDELLI	22	Retrait
M. CARCENAC	7	Retrait
M. SAVOLDELLI	23	Défavorable
M. SAVOLDELLI	24	Défavorable
Mme PRIMAS	12	Avis du Gouvernement
M. SAVOLDELLI	25	Défavorable
M. SAVOLDELLI	26	Défavorable
Articles additionnels après l'article 4		
M. de MONTGOLFIER	9	Adopté
Mme DELATTRE	13	Retrait
M. SAVOLDELLI	27	Retrait
M. SAVOLDELLI	28	Retrait

La réunion est close à 17 h 05.

COMMISSION DES LOIS**Jeudi 19 mars 2020****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 11 h 15.***Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Désignation d'un rapporteur et examen du rapport et du texte de la commission**

La commission désigne M. Philippe Bas rapporteur sur le projet de loi n° 376 (2019-2020) d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 et sur le projet de loi organique n° 377 (2019-2020) d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – La gestion de la crise que nous traversons ne relève pas du seul Gouvernement : le Parlement, qui assure la représentation nationale, a aussi un rôle à jouer. Conformément aux dispositions de notre Constitution, le Gouvernement a donc déposé sur le bureau des assemblées plusieurs projets de texte destinés à donner une base légale aux décisions nécessaires qui sont prises durant cette période.

Nous examinons, ce matin, deux textes. Le projet de loi organique est secondaire par rapport à nos préoccupations : il est relatif aux délais de transmission des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) par le Conseil d'État et la Cour de cassation au Conseil constitutionnel, ainsi qu'au délai dans lequel le Conseil constitutionnel statue sur une QPC transmise. En effet, si le délai d'examen d'une QPC par une juridiction est dépassé, celle-ci est automatiquement transmise, sans filtre, au Conseil constitutionnel, qui craint d'être rapidement encombré.

Le projet de loi ordinaire que nous examinons ce matin est un texte volumineux, qui comporte de nombreuses mesures de toute nature, y compris économique, sociale et financière, qui ne relèvent pas toutes de notre commission des lois. En d'autres circonstances, son examen par notre assemblée aurait probablement justifié la constitution d'une commission spéciale. Dans sa sagesse, le Président du Sénat a choisi un dispositif plus simple et plus rapide : l'examen au fond par une commission – la commission des lois – et la saisine pour avis des autres commissions intéressées, la commission des affaires sociales et la commission des affaires économiques. Sur les sujets relevant de leur compétence, je vous proposerai de suivre l'avis des commissions saisies pour avis, même si formellement elles n'ont pas reçu de délégation pour un examen au fond de tel ou tel article.

En ce qui concerne la commission des lois, nous devons examiner deux types de dispositions : celles relatives à l'urgence sanitaire et celles liées au report du second tour des élections municipales et à l'organisation de la vie de nos collectivités territoriales d'ici là.

Vous comprendrez aisément que je donnerai une priorité absolue à toutes les préoccupations de sécurité sanitaire. Cela ne signifie pas que nous devons tout autoriser, mais nous ne devons pas perdre de vue que nous vivons des circonstances de crise exceptionnelles, avec des questions de vie et de mort qui se posent quotidiennement aux pouvoirs publics. Nous ne serions pas à la hauteur des enjeux si nous ne donnions pas l'entière primauté à la

gestion de la crise sanitaire et à la maîtrise de l'épidémie. Nous devons confier aux autorités administratives des moyens d'action exceptionnels pour faire face à la crise, prévenir les contaminations et assurer dans les meilleures conditions possibles la prise en charge des malades.

J'ai veillé à ce que ces moyens soient proportionnés aux objectifs de sécurité sanitaire poursuivis par les pouvoirs publics. Les restrictions à l'exercice des libertés ne doivent être édictées que si elles sont strictement indispensables, pour une durée limitée et avec un contrôle renforcé du Parlement. Pour des raisons juridiques que je comprends parfaitement, le Conseil d'État n'a pas souhaité maintenir le contrôle du Parlement pourtant prévu dans le texte initial du Gouvernement ; je vous proposerai néanmoins de le réaffirmer.

S'agissant de l'état d'urgence sanitaire, le Gouvernement nous propose de dupliquer, en l'adaptant aux crises sanitaires, le dispositif issu de la loi du **3 avril 1955 relative à l'état d'urgence**, que nous connaissons bien pour l'avoir modifié à plusieurs reprises dans le cadre du renforcement de la lutte contre le terrorisme. Mais les décisions à prendre aujourd'hui ne sont pas de même nature que celles prises en matière de terrorisme – assignations à résidence, périmètres de sécurité, perquisitions administratives, fermetures de lieux de culte. Notre commission devra donc définir précisément les catégories de décisions qui pourront être prises en période d'état d'urgence sanitaire. Le texte initial du Gouvernement visait toute mesure proportionnée aux objectifs poursuivis, ce qui est beaucoup trop large et soulève un problème de respect des principes constitutionnels. Le Conseil d'État l'a d'ailleurs relevé et est allé dans notre sens : le texte issu du conseil des ministres est de meilleure facture, mais nous pouvons encore l'améliorer, afin de le rendre plus conforme à nos principes fondamentaux, sans pour autant altérer les moyens d'action nécessaires.

Alors que le Gouvernement nous propose d'inscrire définitivement dans la loi un nouveau régime exorbitant du droit commun – qui ne pourrait être prolongé au-delà d'un certain nombre de jours qu'avec l'accord du Parlement –, je propose un régime limité à la seule gestion du Covid-19. Le Gouvernement doit avoir les moyens de gérer cette crise sanitaire, y compris si elle devait rebondir quelques mois après une éventuelle accalmie, en novembre ou janvier prochains le cas échéant. Je propose donc un dispositif temporaire qui couvre toute la crise du Covid-19, mais qui, à l'issue de cette crise – dans neuf mois, un an, un an et demi – n'existera plus. Si toutefois nous estimions, à froid et non plus à chaud comme aujourd'hui, qu'un arsenal juridique devait être prêt pour d'autres éventualités et tirant les leçons de notre expérience de la gestion du Covid-19, nous serions ouverts à la discussion avec le Gouvernement. C'est le sens du compromis que j'ai proposé au Gouvernement et que je vous propose d'adopter aujourd'hui.

La non-tenue du second tour des élections municipales et communautaires de dimanche prochain, le 22 mars 2020, pose des problèmes multiples. Nous ne sommes d'ailleurs pas certains d'avoir tout envisagé, et c'est pourquoi le Gouvernement nous demande l'autorisation de prendre par ordonnances un certain nombre de mesures qui se révéleraient utiles. Je n'y suis pas hostile, mais je préfère que nous inscrivions directement dans la loi tout ce qu'il est d'ores et déjà possible d'y prévoir. Les ordonnances devront se limiter à n'être que la « voiture-balai » de la loi, pour opérer des ajustements strictement nécessaires et dans une période aussi brève que possible.

La première question qui se pose à nous est celle de l'élection du maire et des adjoints dans les conseils municipaux complets à l'issue du premier tour des élections municipales. Cela concerne plus de 30 000 conseils municipaux et 44 % des conseils communautaires.

Plusieurs paramètres doivent être pris en considération. Tout d'abord, il est indispensable que les communes, qui sont un échelon essentiel de la gestion de crise, soient dotées d'un maire et d'une municipalité, car leur concours va être nécessaire. L'hygiène publique est au cœur de la responsabilité du maire. Rappelez-vous que, à la fin du XIX^e siècle, l'un des premiers pouvoirs de police administrative conférés aux maires par la loi, c'est l'hygiène publique. Nous devons assurer, autant que faire se peut, la continuité de la vie de nos communes.

C'est pourquoi le Gouvernement a souhaité maintenir l'élection du maire et des adjoints. Je ne m'y oppose pas et ne vous proposerai donc pas de report. Mais je sens bien que l'inquiétude au sujet de cette élection ne fait que monter et nous n'accepterons son maintien qu'à condition que des précautions supplémentaires soient prises pour protéger les élus et les agents territoriaux. Les ministères concernés ont déjà diffusé des circulaires aux maires et aux préfets afin de rappeler les précautions à prendre et de prévoir des souplesses d'organisation – par exemple, la possibilité de se réunir sur le territoire d'une autre commune afin de disposer d'une salle suffisamment grande. Ces souplesses devront être consolidées et étendues.

Par amendements, je vous proposerai également de modifier, pour la durée de la crise sanitaire, les règles de *quorum* – le tiers des présents et non plus la moitié – et de procuration – deux procurations au lieu d'une – au sein du conseil municipal. Par ailleurs, l'élection du maire et des adjoints pourra être réputée valide même avec un simple vote à l'urne et le vote électronique pourra être mis en place.

Le ministre de l'intérieur m'a assuré que, dans les communes où les conseillers refuseraient de procéder à l'élection du maire et de ses adjoints, cette élection serait simplement repoussée à une date ultérieure.

Beaucoup de nos concitoyens ne croient toujours pas ce que nous disent les experts sur les modes de contamination. Cette inquiétude doit être prise au sérieux : nous ne pouvons pas être porteurs d'un message trop abrupt à l'encontre de ceux qui s'inquiètent. C'est pourquoi les mesures de souplesse proposées par le ministre de l'intérieur me semblent de bon aloi.

Grâce à ces mesures, nous devrions réussir à assurer la continuité de la vie démocratique de notre pays dans les conditions les moins mauvaises possible. De concert avec le Gouvernement, je vous propose donc de lâcher du lest, mais de continuer à avancer.

Le deuxième problème qui se pose en matière électorale est le suivant : comment organiser la vie des collectivités territoriales jusqu'au second tour de scrutin ? Même au complet, certains conseils municipaux ne souhaiteront peut-être pas se réunir pour adopter un budget ou toute autre délibération. Par mes amendements, je vous propose donc de permettre aux conseils de nos collectivités de ne pas se réunir s'ils ne le souhaitent pas, tout en garantissant la continuité du service public jusqu'à la fin de la période de confinement. À l'inverse, pour toutes les collectivités dont les conseils souhaiteraient se réunir – par exemple, une communauté de communes qui voudrait s'associer au soutien économique organisé par la région – je proposerai, là aussi, d'assouplir les règles de *quorum* et de faciliter les procurations.

Deux questions sensibles devront également être traitées : comment faire vivre une commune de 500 habitants si le conseil municipal n'a pas été élu au complet dès le premier tour de scrutin ? Comment faire fonctionner un conseil communautaire « hybride », dont seulement une partie a été élue au premier tour ?

Je propose une solution différente de celle qui a été envisagée initialement par le Gouvernement. J'ai obtenu l'accord de la présidente et de la rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée nationale, ainsi que celui du ministre de l'intérieur sur ma proposition relative aux conseils communautaires : plutôt que l'élection d'un président intérimaire, que proposait le Gouvernement, je propose le maintien en fonctions du président sortant, s'il est encore délégué communautaire ; à défaut, la présidence reviendrait au premier vice-président ; à défaut, au deuxième vice-président. Certes, cela n'ira pas sans poser des problèmes politiques. Cette solution n'est pas idéale, mais elle me semble bien meilleure que celle consistant à élire une équipe intérimaire. En outre, ma solution permet de ne pas rendre obligatoire la réunion du conseil communautaire pendant la période de confinement.

Pour les petites communes, le Gouvernement proposait que, si huit des quinze conseillers municipaux étaient élus, un maire temporaire puisse être élu. Ce dernier pourrait ainsi être élu avec seulement quatre voix ! Et cela aurait eu pour effet d'avantager ensuite ses autres colistiers dans l'attente du second tour. Je ne vois pas de raison de distinguer deux régimes selon que plus ou moins de la moitié des conseillers municipaux ont été élus dès le premier tour. Ma proposition est donc similaire à celle que j'ai faite pour les conseils communautaires : je propose le maintien de la municipalité sortante à titre temporaire et jusqu'à la tenue du second tour.

S'agissant enfin de la date de dépôt des listes de candidats pour le second tour, le droit est clair : celles-ci doivent être déposées au plus tard deux jours après le premier tour. Malheureusement, certains candidats se sont permis de violer la législation en ne déposant pas leur liste – peut-être incités par le ministre de l'intérieur, qui a annoncé que la loi ne serait pas appliquée... Il faut tenir compte de cet état de fait, mais ce n'est pas une raison suffisante pour différer davantage le dépôt des listes par rapport au droit commun. Je ne méconnais pas les raisons politiques qui pourraient justifier de se conformer au droit commun ou de s'en écarter. Sans esprit partisan, je considère qu'un report trop lointain de cette date de dépôt conduirait à des tractations entre candidats qui ne pourront que polluer le climat d'unité nationale dont nous avons besoin. C'est pourquoi je vous propose de fixer cette date à mardi prochain, le 24 mars 2020.

Mme Sophie Primas, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – La commission des affaires économiques a émis un avis favorable sur l'ensemble de l'article 7 du projet de loi. Nous avons conscience de l'urgence économique et des moyens à donner au Gouvernement pour qu'il agisse de façon forte et très ciselée sur toute l'économie. Le champ des ordonnances prévues est suffisamment large pour permettre des adaptations nécessaires et répondre à la diversité des cas et des crises sectorielles ; toutes les entreprises ne sont pas touchées de la même façon. Le Gouvernement doit tenir compte de cette diversité.

Nous alerterons en séance publique sur quelques points de vigilance. Nous sommes favorables à toutes les dispositions qui assouplissent temporairement le droit du travail, ce qui permettra d'appuyer sur l'accélérateur à la fin de la crise. Mais nous nous interrogeons sur la durée d'application de ces dispositions. Il ne faut pas défaire définitivement le code du travail... Nous verrons ultérieurement les règles à appliquer après la

fin de la crise sanitaire – repos dominical, nombre d’heures par semaine, dérogation sur les congés payés... Mais nous ne pouvons pas accepter des dérogations *ad vitam aeternam*.

Hormis ce point, nous apporterons notre soutien total et entier au Gouvernement sur ces ordonnances.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous partageons beaucoup des propositions du rapporteur de la commission des lois, mais selon notre groupe, les priorités sont sanitaires, économiques et sociales. Même si nous n’avons pas déposé d’amendement modifiant l’ordre du projet de loi, il serait significatif que sa discussion en séance publique débute par les deuxième et troisième parties et que la partie électorale soit discutée en dernier. Commencer par la question des élections municipales et communautaires, assez complexe, ce serait être éloigné des préoccupations majeures des Français.

Cet état d’urgence sanitaire doit être strictement temporaire. C’est pourquoi nous présenterons un amendement « balai » précisant que toutes les dispositions du texte ont un effet temporaire et s’arrêteront dans quelques mois, à une date à déterminer.

Concernant les élections municipales, ce que vous dites pour les communes de moins de 1 000 habitants est très clair : lorsqu’il n’y a pas de conseil municipal élu au complet, l’ancien conseil municipal doit continuer de fonctionner. Sur les intercommunalités, le communiqué de plusieurs associations d’élus présente une proposition légèrement différente de la vôtre, à savoir le maintien en l’état des assemblées intercommunales, sans distinguer si le conseil municipal des communes membres a été élu au complet ou non. Vous proposez de faire cette distinction, conformément au projet de loi, mais cela contraindrait logiquement à renouveler les exécutifs des intercommunalités. La proposition des associations d’élus, raisonnable, prévoit à titre transitoire de garder les instances telles qu’elles sont.

À partir du moment où le Conseil d’État a admis que l’unicité du scrutin pour le renouvellement des conseils municipaux puisse être préservée malgré le report du second tour, nous proposons que le dépôt des listes de candidats ait lieu jusqu’au second vendredi suivant la promulgation du projet de loi, soit le 3 avril 2020.

Mme Nathalie Delattre. – Toutes mes félicitations pour votre rapport, compte tenu des délais, et pour vos propositions qui rejoignent nombre d’amendements du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE).

Ne serait-il pas utile de faire valider le projet de loi par le Conseil constitutionnel, tant il modifie le calendrier électoral et les modalités de fonctionnement des collectivités territoriales, tout comme le dispositif de l’état d’urgence sanitaire, par définition restrictif des libertés fondamentales ? Vous avez la sagesse d’évoquer une date de fin pour cet état d’urgence sanitaire. Le Conseil constitutionnel pourrait être saisi par une saisine « blanche », qui éviterait peut-être des questions prioritaires de constitutionnalité ultérieures. Cela demanderait 24 heures de plus ; mais je prends acte du fait que nous n’en avons sans doute pas le temps.

Sur les autres dispositions, il faut faire appel le moins possible aux ordonnances, dont le principe ne doit être admis que pour les mesures « balai ». Nous devons pouvoir introduire d’autres dispositions dans la loi, et par exemple sortir de l’ordonnance la règle du dépôt des listes de candidats aux élections municipales. Je ne pense pas qu’il faille le faire dans la précipitation. Il y a des problèmes humains – les préfetures ne sont pas forcément

ouvertes pour enregistrer les listes, ce n'est pas l'urgence du moment –, mais ne prévoyons pas un dépôt trop tardif non plus. Le RDSE propose de le faire une douzaine de jours avant le second tour, pour des raisons pratiques.

Trois régimes sont prévus pour l'installation des conseils municipaux, selon le stade des élections. Ramenons-le à deux régimes : les conseils municipaux élus au complet dès le premier tour, et les autres devant fonctionner avec les anciens élus.

De très nombreux maires sont inquiets de ne pas pouvoir réunir le *quorum* de leur assemblée délibérante. Beaucoup ont renouvelé, rajeuni leurs listes, beaucoup ont des parents au sein de leur conseil municipal, qui ne veulent pas mettre en danger leur famille. Entendons-les.

Sur les aides économiques, nous avons déposé un amendement qui est une extension de l'article 71 de la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019. Cet amendement d'appel aurait davantage sa place dans le projet de loi de finances rectificatif (PLFR), en cours d'examen. Nous avons reconnu que le département pouvait intervenir en cas de catastrophe naturelle, nous pourrions aussi l'autoriser à intervenir « en cas de catastrophe sanitaire » pour aider les entreprises en difficulté.

Mme Catherine Di Folco. – Mon propos sera très pratique – cela relève peut-être d'un décret. Dans les communes, les services d'urbanisme sont souvent fermés, or nous continuons à recevoir par recommandé des demandes à traiter. Doit-on les traiter ou non ? La plupart des bureaux de poste étant fermés, on ne peut pas renvoyer les réponses par lettre recommandée avec accusé de réception. *Quid* de l'instruction et des réponses, devant être réalisées dans des délais contraints ?

Certaines personnes souhaitent contester les résultats du premier tour des élections municipales et communautaires, mais ne peuvent pas consulter en préfecture les listes d'émargement. Les délais de recours sont de cinq jours à compter du scrutin. Quelle réponse apporter ? Une préfecture a refusé de transmettre les listes d'émargement sous prétexte du confinement...

Vous parlez de modifier des règles de *quorum* pour l'élection du maire et des adjoints, mais certains conseils municipaux tiennent leur première réunion dès demain soir...

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je n'ai pas d'illusion sur la généralisation de l'information d'ici la tenue des conseils municipaux, mais j'ai fait valoir au ministre de l'intérieur que sa parole avait un grand poids, puisqu'elle avait permis à des candidats de ne pas déposer leurs listes pour le second tour des élections municipales. Il est d'accord pour utiliser la caisse de résonance de son ministère pour informer l'ensemble des élus des nouvelles dispositions et notamment de l'assouplissement des règles de procuration et de *quorum*, afin de ne pas exposer inutilement des conseillers municipaux inquiets face au risque de contamination.

Mme Françoise Gatel. – Je souscris aux propos du président de la commission des lois, et à ceux de Mme Di Folco sur l'urbanisme : on sait quels sont les enjeux de potentiels contentieux...

Autant je comprends que des conseils communautaires « hybrides » puissent fonctionner de la manière évoquée, autant on garde la possibilité pour des conseils

communautaires dont l'intégralité des communes membres ont des conseils municipaux élus au complet dès le premier tour de procéder à la désignation de leur exécutif, dans la suite de ce que nous proposons pour les conseils municipaux. Au-delà de la crise sanitaire et de la nécessité de sécuriser les choses, n'oublions pas la dimension humaine : ces élections ont souvent été douloureuses.

L'assouplissement du *quorum* que vous proposez et du système de procurations permettront de régler des difficultés. C'est une excellente initiative.

M. Hervé Marseille. – Merci de votre rapport. Nous restons dans un état de droit. En dépit des injonctions médiatiques, il convient d'apporter aux textes qui nous sont soumis les corrections nécessaires. Je soutiens vos propos sur l'urgence sanitaire.

Il appartiendra également au Parlement de s'organiser. Il nous faudra réfléchir à la forme des relations entre le Gouvernement et le Parlement en temps d'urgence sanitaire, à des modalités fonctionnement qui soient organisées, appropriées et codifiées, sachant que les responsables publics peuvent eux-mêmes être touchés par la crise sanitaire. À l'époque de moyens modernes de communication, réfléchissons pour savoir qui est informé, comment se transmet l'information, et comment le Parlement peut contrôler le Gouvernement dans les périodes où celui-ci demande, naturellement, des pouvoirs exorbitants – même temporaires.

Il y aurait beaucoup à dire sur les opérations électorales, chacun cherchant à adapter les règles à son territoire. On ne peut pas attendre davantage pour la date de dépôt des listes de candidats au second tour. Dans le cas contraire, il y aura des problèmes pour les comptes de campagne, en particulier pour les listes qui choisiront de fusionner. L'ordre des experts-comptables propose d'ailleurs de reporter les délais de dépôt des comptes de campagne, par exemple d'une semaine, y compris pour les candidats élus dès le premier tour. Confinés, ils ont parfois du mal à rassembler les documents nécessaires...

Les syndicats intercommunaux et syndicats mixtes sont-ils bien compris dans les dispositions sur l'intercommunalité ? Ils sont composés d'élus au « second degré », désignés par les conseils municipaux ou communautaires. Proroger leur mandat de quelques mois permettrait d'assurer la gestion des affaires courantes.

M. Patrick Kanner. – Bien évidemment, il faut adapter notre droit de manière proportionnée face à la situation sanitaire. Vous proposez de limiter l'application du régime d'état d'urgence sanitaire à l'épidémie de Covid-19. Nous proposerons d'aller plus loin, en imposant la caducité de l'ensemble des mesures prises sur le fondement des articles 4 à 11, notamment des habilitations à légiférer par ordonnance, à la date du 31 décembre 2020, espérant que le virus sera traité d'ici là...

Nous sommes favorables au « gel » des conseils communautaires, pour une meilleure efficacité, comme proposé, notamment, par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF).

Nous avons déposé un amendement pour décaler au 3 avril 2020 le dépôt des listes de candidats pour le second tour des élections municipales ; la date proposée par le rapporteur, le 24 mars, c'est demain. Pendant les prochains jours, le confinement sera la priorité des maires. Nous avons reçu de nombreux appels en ce sens, qui nous demandaient un peu plus de temps pour les négociations d'ordre politique. Ce serait néanmoins un délai bref,

conformément à l'esprit de la loi, car il est nécessaire de figer les résultats du premier tour et ne pas avoir une autre élection en juin prochain.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous avons un rôle ingrat, et sommes totalement décalés des priorités des Français... Mais notre rôle est, même dans une situation d'urgence, de maintenir l'équilibre des pouvoirs, et de ne pas permettre que des aspects fondamentaux de notre vie en société puissent être modifiés sans débat. Les circonstances rendront le contrôle de légalité et le contrôle de constitutionnalité sur toutes les dispositions adoptées un peu légers durant les prochains mois. Je m'étonne que, lorsque l'ensemble de la France est en télétravail, le Conseil d'État ou la Cour de cassation ne puissent pas tenir leurs séances de façon dématérialisée et qu'il faille modifier des délais de jugement. L'aménagement proposé par le projet de loi organique est-il proportionné par rapport à ce que nous demandons à tous les Français ? Il n'y aura pas de contrôle de constitutionnalité durant les mois où s'appliqueront ces dispositions...

À l'exception des mesures d'ordre économique, pour lesquelles je comprends que l'on puisse avoir besoin de stabilité, il est absolument impératif de limiter la durée d'application des règles nouvelles qui seront instituées par ordonnance. Nous n'en débattons pas, alors qu'elles peuvent profondément modifier la manière dont la société est organisée. Limitons-les à une période strictement nécessaire, peut-être jusqu'au 31 décembre 2020. Nous en débattons en séance.

Compte tenu de l'évolution de l'épidémie dans le monde, je crains qu'il ne soit pas réaliste d'envisager en juin une élection des conseillers des Français de l'étranger – que vous n'avez pas évoqués. Ce ne serait pas correct, car ce n'est pas la même chose que pour les élections municipales, pour lesquelles la campagne a déjà eu lieu. Pour les Français de l'étranger, les déclarations de candidature ont été faites, mais il n'y a pas eu de campagne, et il n'y en aura pas dans ce contexte. Il serait irréaliste d'envisager des élections en juin. Malgré les problèmes constitutionnels que cela pourrait poser, allons plus loin en reportant les élections consulaires en septembre, voire dans les mois suivants.

Mme Muriel Jourda. – Vous n'avez pas évoqué de date précise pour le second tour des élections municipales et communautaires, me semble-t-il ? Je m'interroge sur la possibilité d'assouplir les règles de *quorum* pour tous les conseils municipaux durant la durée du confinement, et sur tous les délais légaux, non seulement d'urbanisme, mais aussi de procédure devant les juridictions, y compris d'appel. Nous aurons besoin de les interrompre... Les tribunaux sont actuellement fermés.

La parole du ministre de l'intérieur a de l'importance pour certains préfets, moins pour d'autres... Dans certaines préfectures, il a été répondu aux candidats pour le second tour qu'il leur fallait impérativement déposer leur liste, y compris même parfois avant l'heure légale fixée au mardi 17 mars, 18 heures... N'y a-t-il pas une rupture d'égalité entre ceux qui ont été obligés de déposer leur liste et ceux qui ne l'ont pas fait ? Ne doit-on pas autoriser ceux qui ont déjà déposé une liste à la redéposer, éventuellement « renégociée » ?

M. Dany Wattebled. – Les propositions du rapporteur sont très intéressantes, notamment celle concernant les conseils communautaires « mixtes », mélangeant nouveaux élus et anciens restants. C'est la solution la plus raisonnable.

Il faudrait laisser quelques jours supplémentaires pour le dépôt des listes de candidats pour le second tour. Mardi 24 mars 2020, comme proposé par le rapporteur, c'est un peu court pour contacter les gens et faire liste commune.

Concernant le fonds de solidarité pour les entreprises en difficulté, on évoque beaucoup les régions, mais les métropoles et autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre seront-ils aussi associés ?

M. Vincent Segouin. – Si le Covid-19 mute, devra-t-on reprendre toutes ces procédures ? On évoque un report des loyers, mais ceux-ci constituent une retraite pour certains propriétaires. A-t-on prévu une aide particulière pour ceux-ci ? Les entreprises peuvent-elles abonder le fonds d'aide État-régions ? Les convocations pour l'élection du maire et des adjoints doivent être envoyées trois jours francs avant la date de la réunion ; certains maires sortants ont refusé et n'ont rien envoyé. Qu'est-il prévu ? Va-t-on réduire ce délai ?

Mme Esther Benbassa. – Merci pour ce rapport très clair et synthétique. Notre boussole, c'est la santé et la protection de nos concitoyens – nous en convenons tous. À situation exceptionnelle, mesures exceptionnelles, mais il faut des garde-fous, car ces mesures entravent nos libertés publiques et peuvent se pérenniser. Un comité de suivi et des rapports réguliers du comité de scientifiques seront également nécessaires.

À titre personnel, je ne suis pas favorable à précipiter le dépôt des candidatures pour le second tour pour les élections municipales, d'autant qu'on ne connaît pas la date du scrutin. Conclure des négociations de listes et procéder à leur dépôt pose problème dans le contexte actuel.

M. Alain Richard. – Nous approuvons l'essentiel des améliorations envisagées par le rapporteur. Mais du point de vue de la méthode législative, les conditions précipitées dans lesquelles nous allons légiférer, sur de nombreux sujets complexes, supposeront que nous prenions le temps nécessaire en séance publique.

Cette loi ne pourra au mieux entrer en vigueur que lundi prochain, le 23 mars 2020. Je recommanderai au Gouvernement de saisir le Conseil constitutionnel après son adoption. Mieux vaut reporter certains sujets à un deuxième texte complémentaire d'urgence, dans trois semaines ou un mois, plutôt que d'aller plus loin dans l'improvisation.

M. Arnaud de Belenet. – Il n'est pas complètement inutile, compte tenu des débats sur la sécurité juridique des décisions prises ou à prendre, que nous rappelions que les circonstances exceptionnelles, le consensus politique et la loi que nous allons voter vont sécuriser ces mesures et les légitimer. Cela rassurera même d'éminents juristes...

Ne fixons pas d'échéances trop rapides pour la signature des formulaires CERFA de déclaration de candidatures pendant la période de confinement, en particulier en cas de fusion de listes. Cela demande du temps. La date du 24 mars 2020 soulève de fortes interrogations.

Sur le reste des dispositions, j'approuve le consensus général proposé par le président de la commission des lois.

M. François-Noël Buffet. – On évoque beaucoup la situation des communes et intercommunalités, mais la seule métropole qui est une collectivité territoriale au sens juridique du terme est celle de Lyon. N'oublions pas cette spécificité afin qu'elle ne soit pas exclue des mesures qui pourraient être prises.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – De nombreuses questions trouveront une réponse dans l'examen rapide des amendements.

Mme Sophie Primas, rapporteur pour avis. – Monsieur Segouin, l'ensemble des dispositifs que vous avez évoqués sont couverts par les champs, très larges, des ordonnances. Nous avons renoncé à les restreindre pour que le Gouvernement ait le maximum de flexibilité.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Certains aspects sont certes secondaires par rapport à la crise sanitaire, comme le dépôt des listes de candidats pour le second tour des élections municipales, mais tous les problèmes sont sur la table.

Les ordonnances sont faites pour traiter les nombreuses questions techniques comme les autorisations d'urbanisme et les délais légaux de procédure. Je vous propose d'en accepter le principe, même si notre ligne directrice est d'introduire le maximum de choses dans la loi, sans improviser ni se précipiter.

Si les élections consulaires n'ont pas lieu en juin 2020, l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France devra être reportée... Il faudrait une loi organique pour ce faire, en application de l'article 25 de la Constitution. J'ai beaucoup d'empathie pour les difficultés que rencontreront nos compatriotes à l'étranger, sans avoir de solution à vous proposer dans l'immédiat. Nous ne pouvons juridiquement pas régler le problème dans ce texte, sauf à nous exposer à une censure du Conseil constitutionnel.

Je remercie le président Marseille d'avoir soulevé un problème central. Lorsque la nation est en guerre, le travail du Parlement peut se poursuivre dans des conditions imaginées durant la Première Guerre mondiale, y compris avec le secret des délibérations. En temps de guerre, on peut aussi mettre en sûreté les différentes autorités de l'État, et veiller ainsi à préserver le maximum de continuité dans le fonctionnement de nos institutions. En revanche, jusqu'à présent, nous n'avons pas prévu de dispositif pour adapter l'organisation de nos délibérations à la situation de crise sanitaire. Une réflexion, très utile, sur ce sujet, ne peut se faire que sous l'impulsion des présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale et en lien avec le Gouvernement. Il faudra préparer, en temps de paix sanitaire, les situations de guerre sanitaire pour ne pas avoir à improviser des solutions qu'on pourrait avoir préparées à l'avance. C'est le principe même de la défense nationale, cela pourrait devenir celui des crises sanitaires. Nous pourrions ainsi rendre le Parlement présent, quoiqu'il arrive, en ajustant le dimensionnement de notre travail parlementaire en fonction de la crise.

Je vous remercie de vos nombreux accords sur les conseils communautaires, prouvant que nous travaillons dans la bonne direction. On ne fait pas d'élection de maires dans les petites communes qui n'ont pas de conseil municipal complet. Il faut raisonner de la même manière pour les EPCI à fiscalité propre.

Je n'ai pas évoqué la date du second tour des élections municipales et communautaires, qui est un point important. On peut accepter que ce second tour soit éloigné de plusieurs mois du premier, à condition de ne pas aller au-delà d'une certaine date, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi. Dans le cas contraire, le vote du premier tour serait « périmé ». Le figer durablement serait nier aux électeurs du premier tour la faculté de changer d'avis, alors que le contexte national va évoluer. Si l'on veut permettre l'expression du suffrage universel dans des conditions correctes, on peut accepter de dilater exceptionnellement le délai entre le premier et le second tour, mais on ne peut excéder une

certaine limite. Le Gouvernement devra revenir vers nous s'il n'arrive pas à organiser le second tour des élections municipales et communautaires d'ici le 30 juin 2020. Il faudra alors rebattre les cartes et voir comment s'organiser, y compris pour la date des élections sénatoriales, prévues en septembre 2020 : un certain délai est nécessaire entre la désignation des délégués sénatoriaux de tous les départements de France et le scrutin des sénatoriales.

Concernant le second tour des élections municipales et communautaires, les listes de candidats déjà déposées doivent pouvoir être modifiées jusqu'au délai limite de dépôt. Je constate qu'il y a autant d'approches sur ce délai limite que de sénateurs présents...

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Les amendements COM-47, COM-48 et COM-49 sont contraires aux positions que j'ai défendues dans mon propos liminaire. Avis défavorable.

Les amendements COM-47, COM-48 et COM-49 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-14 est de précision.

L'amendement COM-14 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement rédactionnel COM-38 est satisfait par mon amendement précédent.

L'amendement COM-38 est retiré.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-59 vise à fixer la date limite pour le dépôt des déclarations de candidature au second tour des élections municipales et communautaires quatorze jours après la promulgation de la loi. Je préconise plutôt la date du 24 mars 2020.

L'amendement COM-59 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Comme annoncé, l'amendement COM-15 fixe la date limite pour le dépôt des candidatures au 24 mars.

L'amendement COM-15 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-17 vise à transposer la prolongation des mandats des conseillers municipaux en exercice aux villes à secteurs ou arrondissements, dans l'attente du second tour.

L'amendement COM-17 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-16 concerne le régime applicable aux communes de moins de 1 000 habitants. Le débat que nous venons d'avoir a montré qu'il y avait, sur ce point, une quasi-unanimité au sein de notre commission.

L'amendement COM-16 est adopté ; l'amendement COM-53 devient sans objet.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-6 rectifié vise à assurer la continuité du fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'ici au second tour des élections municipales.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – La question des métropoles soulevée par notre collègue Hervé Marseille a-t-elle vocation à être traitée à cet endroit du texte ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Oui. Elle est d'ores et déjà prise en compte.

L'amendement COM-6 rectifié est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-36 est satisfait par un de mes amendements.

L'amendement COM-36 est retiré.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-7 vise à autoriser le report de la réunion d'installation des conseils communautaires intégralement renouvelés, compte tenu de la situation sanitaire, pour qu'elle n'ait pas lieu en pleine période de confinement.

L'amendement COM-7 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-39, relatif au délai d'élection du bureau provisoire de certains EPCI à fiscalité propre, est incompatible avec un amendement que je présente.

L'amendement COM-39 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-8 a pour objet de prolonger les mandats dans les syndicats et autres structures où siègent des représentants des communes ou de leurs groupements, comme je l'ai annoncé dans mon propos liminaire.

L'amendement COM-8 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-9 vise à allonger le délai pour le vote des indemnités des membres du conseil municipal. Il s'agit d'éviter des réunions trop longues, compte tenu du contexte.

M. Jean-Pierre Sueur. – S'agit-il ici de répondre à la préoccupation de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Ce dispositif concerne les communes. C'est un autre amendement qui traite des EPCI à fiscalité propre.

Il convient de prévoir que certaines délibérations, habituellement prises juste après l'élection du maire et des adjoints, en particulier en matière d'indemnités, puissent l'être au-delà du délai de trois mois que prévoit la loi.

L'amendement COM-9 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-19 tend à allonger la durée d'application des règles de propagande électorale pour le second tour des élections municipales et communautaires.

L'amendement COM-19 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Les amendements COM-33 et COM-34 sont contraires à l'amendement fixant la date de dépôt des candidatures au 24 mars 2020, que nous venons de voter. Les déclarations de candidature doivent être déposées au plus vite pour garantir une certaine unité entre ces deux tours de scrutin.

Les amendements COM-33 et COM-34 deviennent sans objet.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-18 a pour objet de tirer les conséquences de la modification de la date du second tour sur le délai de dépôt du compte de campagne.

L'amendement COM-18 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-20 prévoit que le second tour puisse se dérouler à une date différente de celle qui est prévue en métropole en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, ces territoires ne connaissant pas la même situation sanitaire. Il n'y a pas de raison d'y différer inutilement des élections, d'autant que, en Nouvelle-Calédonie, un report pourrait conduire à un « télescopage » avec le référendum prévu le 6 septembre prochain.

L'amendement COM-20 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-37 est en partie satisfait par un amendement que j'ai déposé après l'article 1^{er} pour faciliter la première réunion du conseil municipal.

L'amendement COM-37 est retiré.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-56 est incompatible avec un amendement que nous avons adopté. M. Alain Richard partage mes réserves sur les modalités retenues par le Gouvernement pour le cas où le nombre de conseillers communautaires d'une commune aurait évolué : évitons d'obliger les conseils municipaux concernés à se réunir. Sa solution diffère de la mienne : elle se fonde sur les moyennes obtenues par chaque liste dans les communes de 1 000 habitants et plus, et non sur l'ordre du tableau. C'est une piste intéressante. Je vous propose d'y retravailler d'ici à cet après-midi. Cela dit, mon amendement me paraît plus complet, puisqu'il traite aussi de l'exécutif.

M. Alain Richard. – Le Conseil constitutionnel a rendu un certain nombre de décisions qui assimilent un EPCI à fiscalité propre à une commune. Il sera délicat que l'exécutif ne soit pas élu par l'assemblée représentative, même pour une période transitoire...

Sur le point précis que vous évoquez, je propose également de ne pas modifier la représentation des communes en ballottage lorsque l'écart avec l'arrêté du préfet n'est que d'un siège et de ne procéder à des rectifications que lorsque l'écart est d'au moins deux sièges, de manière à avoir le moins possible de situations d'instabilité.

L'amendement COM-56 devient sans objet.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-21 rectifié tend à ce que le conseil municipal puisse se réunir en dehors de la commune, pour l'élection, ce week-end, du maire et de ses adjoints, dans un lieu permettant de préserver la santé des élus et des agents territoriaux ; à ce que le quorum des présents soit exceptionnellement fixé à un tiers des membres du conseil municipal, contre la moitié aujourd'hui ; à ce que les conseillers municipaux puissent détenir deux pouvoirs chacun, contre un seul en l'état du droit ; et à ce que la lecture et la remise de la charte de l'élu local soient reportées à une prochaine séance.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Les conseils se réunissent entre ce vendredi 20 mars et ce dimanche 22 mars 2020 !

M. Alain Richard. – Le ministre peut annoncer que la loi prévoira ces aménagements...

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Les instructions données, par circulaire, sur les lieux du vote anticipent aussi sur la loi. Au reste, la situation est couverte par les circonstances exceptionnelles, qui permettent d'attendre que l'action du législateur ait produit son plein effet.

M. Alain Richard. – Au-delà de la réunion d'installation du conseil municipal, il faudrait que nous propositions d'alléger les règles de *quorum* et de procuration pour tous les conseils municipaux au cours de ce trimestre.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Cet amendement ne vise que la réunion d'installation du conseil municipal. En revanche, je vous présenterai tout à l'heure un amendement tendant à étendre ces dispositions à toute la période où il ne faut pas s'exposer à la promiscuité.

Nous aurons peut-être aussi l'occasion d'examiner en séance un amendement qui permettra le vote à main levée pour l'élection du maire et des adjoints, sauf opposition d'un membre du conseil municipal, afin d'aller plus vite.

L'amendement COM-21 rectifié est adopté.

Article 2

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-23 a pour objet de réduire le délai de dépôt du projet de loi de ratification des ordonnances que nous habilitons le Gouvernement à prendre concernant le report du second tour des élections

municipales et communautaires, de façon que nous puissions modifier lesdites ordonnances avant le scrutin. Au demeurant, les projets de loi de ratification ne sont pas très compliqués à rédiger... Nous pourrions débattre du délai – que je propose de fixer à un mois à compter de la publication de chaque ordonnance – en séance.

L'amendement COM-23 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-22 vise le délai limite pour le dépôt des candidatures au second tour des élections municipales et communautaires. Il s'agit d'un amendement de cohérence avec la volonté de mieux encadrer le délai de ce dépôt : le Gouvernement ne doit pas pouvoir le modifier par ordonnance.

L'amendement COM-22 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-35 est un amendement de coordination avec des amendements qui n'ont pas été adoptés.

L'amendement COM-35 n'est pas adopté.

Article 3

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement COM-2 de Christophe-André Frassa, qui tend au maintien des procurations pour les élections consulaires.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à ce que le rapport remis par le Gouvernement évoque les conséquences d'un report au-delà de juin 2020 des élections consulaires sur les élections sénatoriales, de manière à régler le problème qu'a soulevé M. Jean-Yves Leconte.

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Dans le même esprit qu'à l'article 2, l'amendement COM-4 tend à réduire le délai de dépôt du projet de loi de ratification des ordonnances relatives au report des élections consulaires. En effet, le Parlement doit être en mesure de se prononcer sur l'ordonnance relative aux élections consulaires avant la tenue de ce scrutin.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-24 est adopté.

Article 4

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-51 corrige une erreur de référence.

L'amendement COM-51 est adopté.

Article 5

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement COM-40 tend à une simplification rédactionnelle, en supprimant la référence à la notion d’épidémie dans les conditions de déclaration de l’état d’urgence sanitaire.

Cette précision n’est pas indispensable, mais n’est pas non plus complètement inutile, parce qu’elle permet de préciser que seules les épidémies d’une ampleur particulière peuvent conduire à la déclaration de l’état d’urgence sanitaire. Ainsi, une épidémie de grippe ne serait pas suffisante. J’y suis favorable.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – J’ai l’impression que nous ne définissons jamais ce qu’est une crise sanitaire. Nous sommes en train de prévoir un régime d’exception, mais nous ignorons les circonstances de son déclenchement. Il me semble que nous devrions y réfléchir cet après-midi.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je salue la pertinence de votre observation. Je vais y travailler.

L’amendement COM-40 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement COM-29 a pour objet d’encadrer l’état d’urgence sanitaire.

Le Gouvernement m’a fait savoir qu’il n’était pas favorable à cet amendement, qui vise à définir une liste précise et limitative des catégories de mesures restrictives de libertés susceptibles d’être prises compte tenu de l’état d’urgence sanitaire. Dès lors que l’on déroge au droit commun, il faut être précis sur ce que l’on permet au Gouvernement de faire dans ce régime d’exception !

J’ai voulu reprendre une à une les mesures que le Gouvernement a déjà prises. Mon état d’esprit n’est pas du tout de limiter les moyens d’action du Gouvernement, mais de lui donner tous les moyens d’action nécessaires et de les préciser dans la loi. En effet, la constitutionnalité d’un régime dérogatoire repose sur la définition précise des mesures autorisées ou non, et pas seulement sur la juste proportion des mesures à l’objectif d’intérêt général.

Cet amendement est important pour que nous assumions notre rôle de protection des libertés publiques, tout en facilitant l’action de lutte contre l’épidémie.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous soutenons tout à fait votre démarche, qui consiste à fixer les choses de manière claire. Cela dit, je fais observer que la durée d’application ne figure pas dans le texte.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Nous prévoyons un système dans lequel l’état d’urgence sanitaire se limite à la lutte contre le Covid-19. Autrement dit, nous ne sommes pas en train de créer un instrument permanent dans le droit français.

Il s’agit de permettre la prise de mesures temporaires dans un régime lui-même temporaire. Pendant la durée de l’état d’urgence sanitaire, ces mesures pourront être renouvelées si les circonstances le justifient.

Nous pourrions, un jour, si cela nous paraît justifié, nous doter d'un régime d'état d'urgence sanitaire permanent auquel le Gouvernement pourrait recourir en cas de besoin. Je n'y suis pas fermé, mais je vous propose de ne pas le faire à l'occasion de l'adoption de ce texte et de restreindre le régime d'état d'urgence sanitaire au traitement du Covid-19.

M. Alain Richard. – Je trouve légitime que le Gouvernement, quinze jours après la déclaration initiale de l'état d'urgence, ait à en solliciter la confirmation auprès du Parlement. Il me semble que ce nouveau rendez-vous parlementaire permettra d'ajuster la liste des mesures à prendre et leurs conditions d'application.

M. Arnaud de Belenet. – Si je souscris aux objectifs et au cadre proposé, le délai de deux mois me paraît un peu court, particulièrement pour ce qui concerne les conséquences sociales et économiques.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Le texte du Gouvernement prévoit la publication d'un décret après la promulgation de la loi pour valider toutes les mesures qui ont commencé à être appliquées sur d'autres fondements juridiques que l'état d'urgence sanitaire.

L'article L. 3131-1 du code de la santé publique donne des pouvoirs au ministre de la santé, mais les décisions qui ont été prises dépassent largement ce que permet cette disposition, aussi large soit-elle. Les premières mesures – fermeture des établissements scolaires, des établissements recevant du public, *etc.* – ont été prescrites par arrêté du ministre de la santé. La liberté d'aller et venir des 66 millions de Français a quant à elle été limitée par un décret du Premier ministre, sur le fondement de la théorie des circonstances exceptionnelles, forgée durant la première guerre mondiale. Les mesures les plus restrictives prises par le ministre de la santé ont été reprises à son compte par le Premier ministre, par voie de décret, ce qui démontre une certaine gêne juridique quant à la base légale des mesures prises... C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État a conseillé au Gouvernement de déposer le projet de loi que nous sommes en train d'examiner.

Le texte du Gouvernement prévoit donc l'édiction d'un nouveau décret prononçant l'état d'urgence, qui ne pourrait être prolongé au-delà d'un mois que par la loi.

À titre dérogatoire, je vous proposerai par l'amendement COM-31 de déclarer l'état d'urgence sanitaire directement par la loi, pour une période de deux mois, sans qu'il soit nécessaire de passer préalablement par un décret. Il s'agit d'aller plus vite, dès lors que le Parlement est d'ores et déjà saisi aujourd'hui. Au-delà de ces deux mois, l'état d'urgence sanitaire ne pourra être prorogé que par une nouvelle loi.

L'amendement COM-29 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Les amendements COM-41 et COM-62 visent à modifier la durée maximale pendant laquelle l'état d'urgence sanitaire pourrait être prononcé par simple décret, qu'ils font passer d'un mois à douze jours. Je n'y suis pas favorable. On ne peut assimiler l'état d'urgence sanitaire à l'état d'urgence de la loi de 1955. C'est volontairement que je n'ai pas procédé à un décalque de cette loi : je propose un régime spécifique à la lutte contre le Covid-19. J'espère que ce dispositif recueillera un vote conforme. On peut l'espérer, car il permet au Gouvernement de revenir devant le Parlement plus tard que ce qui a été prévu.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Le sujet est important. Compte tenu des pouvoirs assez exceptionnels octroyés au Gouvernement, il est assez préoccupant que nous relâchions le délai de manière excessive. En tout état de cause, le délai de deux mois me semble préoccupant.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Le dispositif proposé par le Gouvernement dans ce projet de loi ne se limite à un système recopié de l'état d'urgence : il tend aussi à la consolidation des dispositions déjà prises.

Il ne faut pas se tromper sur la computation du délai total. Nous sommes d'ores et déjà saisis, avant même que l'état d'urgence sanitaire entre en vigueur. Il ne serait pas raisonnable que le Gouvernement ait à revenir devant le Parlement ni dans douze jours ni dans un mois.

Le Gouvernement propose d'inscrire dans le code de la santé publique un système recopié de la loi de 1955 et de le rendre pérenne. Pour ma part, je propose de lutter contre le Covid-19 avec un régime dérogatoire, bâti exclusivement pour lutter contre cette crise. Je me borne à énoncer le fait que les dispositions prises par le Gouvernement pour lutter contre l'épidémie de Covid-19 pourront durer deux mois après la promulgation de la loi et pourront être prolongées après une nouvelle saisine du Parlement.

Les amendements COM-41 et COM-62 ne sont pas adoptés ; les amendements COM-42 et COM-43 deviennent sans objet.

L'amendement rédactionnel COM-30 est adopté.

Article additionnel après l'article 5

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Comme je l'ai déjà indiqué, par exception au régime d'état d'urgence sanitaire inscrit dans le code de la santé publique, l'amendement COM-31 vise à déclarer immédiatement l'état d'urgence sanitaire à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour une période de deux mois, sans que l'adoption d'un décret soit nécessaire.

Au regard de la situation sanitaire et des mesures réglementaires d'ores et déjà prises par le Gouvernement, il paraîtrait en effet inutilement complexe d'imposer au Gouvernement, d'une part, de prendre un nouveau décret sur le fondement des nouvelles dispositions introduites par la loi et, d'autre part, dans l'hypothèse où la situation sanitaire l'exigerait, de revenir devant le Parlement avant le délai maximal d'un mois, alors même que les conditions de sa convocation sont difficiles dans un tel contexte.

Cette disposition transitoire, justifiée par les circonstances actuelles, n'aurait pas vocation à se reproduire à l'avenir.

L'amendement COM-31 est adopté.

Article additionnel après l'article 6

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-32 vise à affirmer que le dispositif de l'état d'urgence sanitaire n'est pas pérenne : il n'est prévu que pour la lutte contre le Covid-19.

L'amendement COM-32 est adopté.

M. Jean-Yves Leconte. – L'outil que constitue l'état d'urgence sanitaire sera-t-il encore à la disposition du Gouvernement en avril 2021 ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Au-delà de deux mois, l'état d'urgence sanitaire ne pourra être prorogé que par la loi. Si, après que l'état d'urgence aura pris fin, l'épidémie repartait, par exemple à l'automne, le Gouvernement devrait alors reprendre un décret pour ouvrir une nouvelle période d'un mois, à l'issue de laquelle il devra revenir devant le Parlement. Ce système vaut jusqu'au 1^{er} avril 2021.

Article additionnel avant l'article 7

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-10 revient sur des questions de gestion des collectivités locales. Il permet de reporter les dates d'adoption du budget quand il n'est pas possible de réunir l'assemblée délibérante pour voter le nouveau budget.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Le dispositif de votre amendement couvre-t-il bien le champ de ce qui est traditionnellement inséré dans la délégation générale donnée au maire lors de la première réunion du conseil municipal ? Cette délégation est, de fait, tombée depuis le début du mois de mars. Or les collectivités territoriales devront être gérées au moins jusqu'au mois de juin.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Le mandat des maires en exercice est prolongé dans ce contexte de crise sanitaire. Les délégations dont ils disposent le sont également.

L'amendement COM-10 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-61 tend à réduire, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, le *quorum* de la moitié au tiers des membres en exercice des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Cette proposition semble faire consensus au sein de notre commission.

L'amendement COM-61 est adopté.

Article 7

L'amendement rédactionnel COM-12 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-67 est adopté.

L'amendement COM-54 rectifié n'est pas adopté.

Les amendements COM-68 et COM-69 sont adoptés.

Les amendements rédactionnels COM-13 et COM-27 sont adoptés.

Les amendements COM-66, COM-64 et COM-65 sont adoptés.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement COM-11 tend à préciser l’habilitation donnée au Gouvernement afin de prévoir la possibilité de recourir à la visioconférence pour les assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Cela peut faciliter leur fonctionnement pendant cette période de confinement.

L’amendement COM-11 est adopté.

Articles additionnels après l’article 7

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement COM-50 propose que la détention provisoire puisse être prolongée hors la présence de la personne détenue. Il est satisfait par le projet de loi, qui prévoit qu’une ordonnance traitera la question.

L’amendement COM-50 n’est pas adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je vous propose de ne pas adopter les amendements COM-55 et COM-57 dans l’attente d’une analyse plus approfondie. Nous réserverions ainsi notre position en vue du débat en séance.

Les amendements COM-55 et COM-57 ne sont pas adoptés.

Article 8

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis défavorable à l’amendement de suppression COM-45. En raison de la crise sanitaire, il me semble nécessaire de prolonger la durée des habilitations à légiférer par ordonnances dont dispose le Gouvernement.

L’amendement COM-45 n’est pas adopté.

Article 9

L’amendement rédactionnel COM-25 est adopté.

Article 10

L’amendement rédactionnel COM-28 est adopté.

Articles additionnels après l’article 11

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Les amendements COM-1, COM-5 rectifié, COM-58 et COM-60 ont pour objet de prolonger la durée des travaux des commissions d’enquête, normalement créées pour une durée de six mois. En effet, la situation complique le travail des commissions d’enquête actuellement en place. Je suis favorable à ces amendements.

Les amendements identiques COM-1, COM-5 rectifié, COM-58 et COM-60 sont adoptés.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement COM-26 vise à rétablir le contrôle du Parlement sur les mesures prises pour l’application de cette loi. On m’a fait savoir que le Gouvernement n’y était pas favorable.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous souscrivons à cette proposition. Cependant, il nous semble important de maintenir l’indicatif présent dans sa rédaction, car l’information du Parlement ne doit pas être une option.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Nous avons voulu éviter d’être submergés de documents dans notre mission de contrôle. Nous devons trouver la rédaction qui nous permette d’exercer notre contrôle et d’obliger le Gouvernement à nous communiquer ce que nous lui demandons sans que nous soyons pénalisés par une surabondance de documents. Je rectifie l’amendement en ce sens, pour tenir compte de votre suggestion, madame de la Gontrie.

M. Alain Richard. – Il serait raisonnable de rendre la communication impérative pour les seules mesures de portée nationale, ce qui soulève déjà une difficulté sur le plan constitutionnel puisqu’il s’agit d’une injonction au Gouvernement. Les mesures locales, qui, du reste, sont publiques, seraient communiquées sur demande.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Il peut y avoir des mesures locales très restrictives sur le plan des libertés, notamment dans les *clusters* de l’épidémie. Cela dit, je vais examiner votre suggestion.

L’amendement COM-26 rectifié, ainsi modifié, est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-52, qui concerne les aides départementales aux entreprises.

L’amendement COM-52 n’est pas adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement COM-44 est satisfait par un amendement que j’ai présenté.

L’amendement COM-44 n’est pas adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement COM-63 vise à donner une durée limitée aux mesures qui seront prises au titre de l’état d’urgence sanitaire et économique et aux habilitations à légiférer par ordonnances.

Pour ce qui concerne l’état d’urgence sanitaire, cet amendement est satisfait par le dispositif que j’ai proposé. Nous avons choisi de prévoir une durée un peu plus longue pour permettre que ces mesures puissent être prolongées durant une année, pour le cas où l’épidémie redémarrerait, de manière à ne pas avoir à remettre en route une trop lourde machinerie.

M. Jean-Yves Leconte. – Notre amendement vise aussi les ordonnances qui seront prises pour gérer la crise, lesquelles n’ont pas vocation à perdurer. Notre préoccupation est donc plus large que la vôtre.

Les dispositions économiques peuvent avoir besoin de s’appliquer plus longtemps. Pour toutes les autres mesures, il est raisonnable que l’on fixe un délai.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Toutes les habilitations prévoient que les ordonnances qui seront prises auront pour finalité de lutter contre la crise sanitaire actuelle.

Compte tenu du dispositif que nous avons adopté, nous ne pouvons retenir cet amendement, mais je suis ouvert à ce que nous examinions ensemble la question des ordonnances, même si les conditions me semblent déjà posées pour que leur effet ne puisse aller au-delà de la crise sanitaire, dès lors que le Gouvernement a l'intention de n'adopter que des mesures strictement liées à la gestion de la crise du Covid-19.

L'amendement COM-63 n'est pas adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – Seriez-vous d'accord pour demander une réserve de manière que, en séance, les titres II et III puissent être examinés avant le titre I ? Il me semble que nos concitoyens seraient sensibles au fait que l'on évoque d'abord les questions sanitaires, économiques et sociales, avant les sujets électoraux.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je mesure la valeur du symbole. Je ne suis pas défavorable à votre proposition. Je suis prêt à soulever cette question auprès du Président du Sénat et du Gouvernement.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article unique

M. Philippe Bas, président. – Je suis défavorable aux amendements COM-1 et COM-2, qui sont d'ordre rédactionnel : leur auteur estime que le projet de loi organique comporte, dans ses dispositifs, des énoncés qui relèvent davantage de l'exposé des motifs.

Les amendements COM-1 et COM-2 ne sont pas adoptés.

M. Jean-Yves Leconte. – Ne pouvons-nous pas envisager que la Cour de cassation et le Conseil d'État puissent se réunir en visioconférence afin que leur activité de contrôle et de transmission des questions prioritaires de constitutionnalité ne soit pas freinée ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – On peut discuter de l'opportunité de ce projet de loi organique. Il vise à répondre à une préoccupation très vive du Conseil constitutionnel, qui anticipe le fait que ni le Conseil d'État ni la Cour de cassation ne pourront respecter le délai de trois mois qui leur est imparti pour filtrer les demandes de questions prioritaires de constitutionnalité. Je rappelle que, sans aucune décision de ces deux juridictions souveraines au bout de trois mois, le Conseil constitutionnel est automatiquement saisi. Or celui-ci n'est pas équipé pour traiter un tel afflux d'affaires lié à l'absence de filtrage.

Je ne suis pas enthousiaste à l'égard de cette proposition – pourquoi privilégier les juridictions qui ont le plus de moyens pour s'organiser face à la crise ? – mais j'en comprends les motivations et vous propose de ne pas vous opposer à l'attente pressante du Conseil constitutionnel.

L'article unique constituant l'ensemble du projet de loi organique est adopté.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :

PROJET DE LOI

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Report du second tour des élections municipales et communautaires			
M. MASSON	47	Annulation du premier tour dans les communes de moins de 1 000 habitants	Rejeté
M. MASSON	48	Date du second tour des élections	Rejeté
M. MASSON	49	Date du décret de convocation des électeurs	Rejeté
M. BAS, rapporteur	14	Convocation des électeurs pour le second tour des élections municipales et communautaires	Adopté
Mme DELATTRE	38	Rédactionnel	Retiré
M. KANNER	59	Délai limite pour le dépôt des candidatures au second tour	Rejeté
M. BAS, rapporteur	15	Délai limite pour le dépôt des candidatures au second tour	Adopté
M. BAS, rapporteur	17	Régime applicable aux villes à secteurs ou arrondissements	Adopté
M. BAS, rapporteur	16	Régime applicable aux communes de moins de 1 000 habitants	Adopté
Mme ASSASSI	53	Conseils municipaux incomplets dans les communes de moins de 1 000 habitants	Satisfait ou sans objet
M. BAS, rapporteur	6 rect.	Régime applicable aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre	Adopté
Mme DELATTRE	36	Droit applicable aux communes de moins de 1 000 habitants dont le conseil municipal n'a pas été élu au complet	Retiré
M. BAS, rapporteur	7	Réunions d'installation des conseils communautaires	Adopté
Mme DELATTRE	39	Délai pour l'élection du président et des vice-présidents provisoires de certains conseils communautaires	Rejeté
M. BAS, rapporteur	8	Prolongation des mandats des représentants des communes, EPCI et syndicats mixtes fermés dans divers organismes	Adopté
M. BAS, rapporteur	9	Allongement du délai pour le vote des indemnités des membres du conseil municipal	Adopté
M. BAS, rapporteur	19	Propagande électorale	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DELATTRE	33	Délai limite pour le dépôt des candidatures au second tour	Satisfait ou sans objet
Mme DELATTRE	34	Délai limite pour le dépôt des candidatures au second tour	Satisfait ou sans objet
M. BAS, rapporteur	18	Délai pour le dépôt du compte de campagne	Adopté
M. BAS, rapporteur	20	Élections municipales en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française	Adopté
Mme DELATTRE	37	Règles de délégation de vote et de <i>quorum</i> au sein des conseils municipaux	Retiré
M. RICHARD	56	Composition des conseils communautaires « hybrides »	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. BAS, rapporteur	21 rect.	Mesures préventives pour la première réunion du conseil municipal	Adopté
Article 2 Habilitation à légiférer par ordonnances pour compléter les mesures électorales			
M. BAS, rapporteur	23	Réduction du délai pour le dépôt d'un projet de loi de ratification	Adopté
M. BAS, rapporteur	22	Délai limite pour le dépôt des candidatures au second tour	Adopté
Mme DELATTRE	35	Délai limite pour le dépôt des candidatures au second tour	Rejeté
Article 3 Report des élections consulaires			
M. FRASSA	2	Maintien des procurations pour les élections consulaires	Adopté
M. FRASSA	3	Rapport sur les élections consulaires	Adopté
M. FRASSA	4	Délai pour le dépôt d'un projet de loi de ratification	Adopté
M. BAS, rapporteur	24	Rédactionnel	Adopté
Article 4 Déclarations d'intérêts			
M. BAS, rapporteur	51	Correction d'une erreur de référence	Adopté
Article 5 État d'urgence sanitaire			
Mme DELATTRE	40	Simplification rédactionnelle	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAS, rapporteur	29	Encadrement de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Mme DELATTRE	41	Modification de la durée maximale du décret de déclaration de l'état d'urgence sanitaire	Rejeté
M. KANNER	62	Modification de la durée maximale du décret de déclaration de l'état d'urgence sanitaire	Rejeté
Mme DELATTRE	42	Précision rédactionnelle	Satisfait ou sans objet
Mme DELATTRE	43	Précision rédactionnelle	Satisfait ou sans objet
M. BAS, rapporteur	30	Rédactionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 5			
M. BAS, rapporteur	31	Déclaration de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Article additionnel après l'article 6			
M. BAS, rapporteur	32	Caractère non pérenne du dispositif de l'état d'urgence sanitaire	Adopté
Articles additionnels avant l'article 7			
M. BAS, rapporteur	10	Procédures budgétaires applicables aux collectivités territoriales	Adopté
M. BAS, rapporteur	61	Assouplissement des règles de <i>quorum</i> et de procuration pour les assemblées délibérantes des collectivités territoriales	Adopté
Article 7			
Habilitation à légiférer par ordonnances pour prendre plusieurs ordonnances d'ordre économique et social			
M. BAS, rapporteur	12	Amendement rédactionnel	Adopté
M. MILON, rapporteur pour avis	67	Amendement rédactionnel	Adopté avec modification
M. THÉOPHILE	54 rect.	Champ des entreprises pouvant bénéficier d'une aide publique	Rejeté
M. MILON, rapporteur pour avis	68	Suppression d'une précision inutile	Adopté avec modification
M. MILON, rapporteur pour avis	69	Limitation à six jours ouvrables la durée des congés payés pouvant être imposés par l'employeur sans respecter l'habituel délai de prévenance	Adopté avec modification
M. BAS, rapporteur	13	Rédactionnel	Adopté
M. BAS, rapporteur	27	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MILON, rapporteur pour avis	66	Précision sur le champ de l'habilitation relative à la garde d'enfants	Adopté avec modification
M. MILON, rapporteur pour avis	64	Rédactionnel	Adopté avec modification
M. MILON, rapporteur pour avis	65	Rédactionnel	Adopté avec modification
M. BAS, rapporteur	11	Recours à la visioconférence pour les assemblées délibérantes des collectivités territoriales	Adopté
Article additionnel après l'article 7			
Mme GOULET	50	Débats pour la prolongation de la détention provisoire	Rejeté
M. CHAIZE	55	Déroptions à la législation applicable à la gestion des réseaux	Rejeté
M. CHAIZE	57	Déroptions à la législation applicable à la gestion des réseaux	Rejeté
Article 8 Allongement des délais pour les habilitations à légiférer par ordonnances			
Mme DELATTRE	45	Suppression de l'article	Rejeté
Article 9 Mandat des chefs d'établissement dans l'éducation nationale			
M. BAS, rapporteur	25	Rédactionnel	Adopté
Article 10 Habilitation à légiférer par ordonnances pour adapter la durée des titres de séjour			
M. BAS, rapporteur	28	Rédactionnel	Adopté
Articles additionnels après l'article 11			
M. DELAHAYE	1	Prolongement de la durée des commissions d'enquête	Adopté
M. JACQUIN	5 rect.	Prolongement de la durée des commissions d'enquête	Adopté
Mme DELATTRE	58	Prolongement de la durée des commissions d'enquête	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO	60	Prolongement de la durée des commissions d'enquête	Adopté
M. BAS, rapporteur	26 rect.	Contrôle parlementaire renforcé	Adopté avec modification
Mme DELATTRE	52	Aides départementales aux entreprises	Rejeté
Mme DELATTRE	44	Contrôle parlementaire renforcé	Rejeté
M. KANNER	63	Limitation dans la durée des mesures du projet de loi	Rejeté

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique Délais applicables à la procédure de question prioritaire de constitutionnalité (QPC)			
Mme DELATTRE	1	Rédactionnel	Rejeté
Intitulé du projet de loi organique			
Mme DELATTRE	2	Rédactionnel	Rejeté

Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Désignation des candidats pour faire partie des éventuelles commissions mixtes paritaires

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Philippe Bas, Alain Milon, Mme Sophie Primas, MM. Hervé Marseille, Jean-Pierre Sueur, Mme Marie-Pierre de la Gontrie et M. Alain Richard comme membres titulaires, et de Mmes Anne Chain-Larché, Jacqueline Eustache-Brinio, MM. René-Paul Savary, Laurent Lafon, Jean-Yves Leconte, Mmes Nathalie Delattre et Esther Benbassa comme membres suppléants des éventuelles commissions mixtes paritaires réunies pour examiner les dispositions restant en discussion des projets de loi organique et ordinaire d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

La réunion est close à 13 h 35.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 20 h 10.

Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 - Examen des amendements sur les textes de la commission

EXAMEN DU PROJET DE LOI

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Exception d'irrecevabilité

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – La motion n° 92 vise à déclarer irrecevables les amendements n° 23, 43, 54 et 58 qui ont en commun d'étendre le champ d'une habilitation à légiférer par ordonnances, ce qui est contraire à l'article 38 de la Constitution : le Parlement ne peut pas prendre l'initiative de se dessaisir de ses prérogatives.

La motion n° 92 est adoptée.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’impératif sanitaire doit l’emporter en toute situation ; nous proposons donc que les nouveaux conseils municipaux n’entrent pas en fonction tout de suite car ils sont dans l’impossibilité de se réunir : les anciens conseils, donc les anciens maires, resteront en fonction. Quand il sera mis fin au confinement, les nouveaux conseils pourront être installés et élire les maires et leurs adjoints. Cette décision a été annoncée cet après-midi par le Premier ministre, après une réunion avec l’ensemble des groupes politiques du Sénat et de l’Assemblée nationale.

Comment matérialiser, néanmoins, la fin du confinement ? On ne peut le faire à l’avance. Le projet de loi prévoit déjà que, sur la base d’un rapport qui sera rendu par le comité national scientifique, le Gouvernement soit nous propose une date pour le second tour des élections municipales, au mois de juin, soit, au cas où les élections ne pourraient pas se tenir à ce moment-là, nous saisisse d’un nouveau projet de loi. Aussi, par l’amendement n° 93 rectifié, nous souhaitons que le comité national scientifique se prononce également sur les risques qu’on encourrait à réunir les conseils municipaux pour élire les maires et les adjoints.

Si le comité juge impossible l’élection des maires et des adjoints, c’est qu’il sera également impossible d’organiser le second tour des élections municipales : la même situation justifiera les deux impossibilités, et, le cas échéant, le Gouvernement devra nous saisir de la première de ces deux questions, comme il doit nous saisir de la seconde. Autrement dit : tentons le pari d’attendre quelques semaines pour installer les nouvelles municipalités, mais, si les élections municipales sont finalement reportées au-delà du mois de juin, trouvons une solution législative pour permettre la réunion des conseils municipaux élus au complet dès le premier tour.

Pour avoir davantage de garanties, nous donnerons par ailleurs, *via* un autre amendement, un délai au Gouvernement pour prendre un décret qui déterminera les modalités d’un vote électronique ou d’un vote par correspondance. Dans l’hypothèse où cette épidémie se prolongerait au point de rendre impossible la réunion physique des conseils municipaux pour élire les maires, il sera peut-être néanmoins possible de procéder de manière sécurisée à un vote électronique ou à un vote par correspondance et d’installer enfin ces conseils dont on retarde aujourd’hui l’entrée en fonction.

M. Jean-Pierre Sueur. – La décision que nous avons à prendre sur cet amendement est très lourde : cela vaut la peine que nous nous y attardions. Je rappelle que le comité national scientifique ne pas partie du pouvoir exécutif : son rôle consiste à formuler des recommandations à l’attention du pouvoir exécutif.

Il est dommageable que les difficultés concernant la première réunion des conseils municipaux n’aient pas été anticipées quelques jours plus tôt. La disposition ici visée, si elle est votée – je vois mal ce qui justifierait que l’on s’y oppose au regard de la situation de fait –, ne sera promulguée que lundi ou mardi prochain. Si, dans l’intervalle, une commune décide d’appliquer la loi qui est aujourd’hui en vigueur concernant la date d’élection du maire et des adjoints, que pourrions-nous lui opposer ? Cas de figure ô combien étrange : nous voterons cet amendement, non sans avoir pleinement conscience du caractère sans précédent, et lourd de conséquences, de la situation vers laquelle, pour des raisons de fait, nous nous orientons.

Mme Esther Benbassa. – Admettons que cet amendement soit voté ; la date limite de dépôt des listes de candidats pour le second tour des élections municipales restera-t-elle fixée au 24 mars 2020 ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Cela n’a rien à voir.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Par cet amendement, qui est motivé par la situation d’insécurité sanitaire dans laquelle nous nous trouvons, nous affaiblissons selon Mme Benbassa le motif qui préside à l’obligation de déposer les listes dès le 24 mars 2020. Ma chère collègue, la situation de crise sanitaire grave qui entraîne le report de l’élection des maires devrait aussi, de votre point de vue, entraîner le report du dépôt des listes dans les communes pour lesquelles un second tour doit être organisé ?

Mme Esther Benbassa. – Est-ce absurde ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Non ! Cet argument est tout à fait recevable. Mais, en ce qui me concerne, je considère que les risques sanitaires sont de nature différente selon qu’il s’agit, d’une part, d’aller chez le boulanger, chez le boucher, à la préfecture pour déposer une liste, ou, d’autre part, de réunir un conseil municipal où l’on va phosphorer, à quinze, à vingt ou à trente-cinq, sur la répartition des postes.

Je comprends bien l’argument, cependant : la sécurité sanitaire étant une exigence absolue, il faut viser le risque zéro.

Mme Esther Benbassa. – Le dépôt des listes en préfecture n’est pas tout ; il faut aussi prendre en compte les réunions nécessaires aux alliances.

Mme Catherine Di Folco. – Ces réunions peuvent se faire par téléphone ou par visioconférence.

Mme Esther Benbassa. – Il faut surtout des discussions entre les candidats, qui peuvent demander des réunions en présentiel.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Nous devons trancher du droit applicable lorsqu’un maire et ses adjoints ont été élus entre ce vendredi 20 mars et ce dimanche 22 mars 2020, malgré les consignes du Premier ministre.

M. Jean-Pierre Sueur. – C’est une situation très bizarre.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Ce que nous faisons aujourd’hui est extrêmement bizarre, de manière générale, et sur ce point en particulier ! Le report de la première réunion du conseil municipal nous conduit de proche en proche, à partir d’une mesure fortement dérogatoire, à prendre d’autres mesures encore plus fortement dérogatoires. Voilà, par la force des choses, la situation dans laquelle nous nous trouvons.

À partir du moment où le comité national scientifique, qui n’est certes pas l’exécutif, rend publique une telle recommandation visant à reporter la réunion d’installation des conseils municipaux, il devient très difficile de ne pas la suivre. Compte tenu de l’annonce officielle faite par le Gouvernement, les conseils municipaux qui se réuniront seront heureusement peu nombreux. J’espère d’ailleurs que, demain, le vote conforme par l’Assemblée nationale du projet de loi que nous allons examiner cette nuit nous permettra d’assurer une promulgation qui la rendrait applicable ce dimanche. Certes, néanmoins, les

élections qui auront eu lieu vendredi et samedi seront valables ; il faut prendre des dispositions pour traiter ces cas.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous pourrions prévoir, à chaque fois qu’il est fait référence à l’avis du comité national scientifique, que cet avis soit communiqué au Parlement.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Il me semble qu’une telle communication est déjà prévue : l’avis est rendu public. Je suis d’accord avec vous sur le fond.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous nous apprêtons à voter quelque chose de totalement baroque, qui repose en définitive sur un avis du comité national scientifique dont personne ne connaît encore la teneur.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Il est déjà prévu que c’est sur le fondement de l’avis de ce comité que le Gouvernement se prononcera pour décider s’il fixe le second tour des élections municipales en juin.

L’amendement n° 93 rectifié est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 96 tire les conséquences pour les conseils communautaires du report de la réunion d’installation des conseils municipaux. Si les conseils municipaux ne sont pas entrés en fonction, les délégués communautaires des listes élues ne doivent pas non plus entrer en fonction.

Mme Nathalie Delattre. – Pour l’instant, les conseillers communautaires ne changent pas, par conséquent ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Sauf si le nombre de conseillers imparti à une commune a changé.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – C’est une autre question.

M. Alain Richard. – Si on gèle, on gèle tout. On s’en tient à la situation issue des élections municipales et communautaires de 2014.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Au fond, pendant la période de transition avant l’installation des conseils municipaux élus dès le premier tour, il n’y aura plus de conseils communautaires hybrides : il n’y aura plus que des conseils communautaires intégralement composés des anciens délégués. Par conséquent, le président du conseil communautaire, s’il a été battu ou s’il n’était pas candidat, continue à présider, ce qui règle une bonne partie des problèmes que nous nous posions.

Mme Nathalie Delattre. – Exactement.

M. Alain Richard. – Où se trouve la disposition qui prévoit le maintien en fonction intégral du conseil communautaire ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Il résulte de l’amendement précédent, que nous avons adopté, prévoyant que les conseillers municipaux et communautaires élus au premier tour entrent en fonction à une date fixée par décret, aussitôt que la situation sanitaire le permet.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Vous ne répondez pas à la question posée par Alain Richard. Où est-il écrit que les conseils communautaires actuels restent en fonction ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Le même amendement n° 93 rectifié dispose que les anciens conseillers municipaux et communautaires voient leur mandat prolongé.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cela veut-il dire que les conseils communautaires peuvent se réunir à tout moment dans leur ancienne composition ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Oui, sous réserve des consignes sanitaires.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – La nouvelle composition ne prend effet qu'en mai.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Oui, si le problème est réglé d'ici là.

M. Jean-Pierre Sueur. – *Quid* des communes dont le nombre de conseillers communautaires a changé par rapport à la situation antérieure au premier tour ? L'amendement n° 96 a aussi pour objet de tenir compte de ce changement ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Tout à fait.

M. Alain Richard. – Mais je pense que ce système ne tiendra pas.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons voté des lois qui ont beaucoup modifié, à la hausse ou à la baisse, le nombre de délégués communautaires ; la logique veut donc que, à tout prendre, quitte à geler le résultat du premier tour, autant geler aussi ces hausses ou ces baisses. Ou alors on tient compte des dispositions que nous avons votées, et il faut ajouter ou retrancher des conseillers communautaires, dans l'ordre du tableau du conseil municipal.

M. Alain Richard. – Est-ce que cela vaut la peine de prévoir une période intermédiaire au 20 mai au 20 juin ? Je propose que nous gelions tout jusqu'au second tour.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Mes chers collègues, il m'est impossible de vous proposer une autre rédaction. Si vous n'êtes pas d'accord, votez contre ; si vous êtes d'accord, votez pour. En temps normal, nous devrions avoir ce débat ; mais ce soir, c'est impossible.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cette proposition me semble claire. Aussi, je suis prêt à voter cet amendement.

M. Dany Wattebled. – Je suis d'accord avec ce qui vient d'être expliqué. Une exception, néanmoins : la métropole européenne de Lille (MEL). Par décret, avant les élections, une fusion a été effectuée entre les communes de la Haute-Deûle et la MEL. Depuis le 14 mars, plus aucun élu ne siège : nous sommes devant un vide juridique. Les anciens élus ne siègent plus, l'intercommunalité ayant disparu, et la nouvelle commune n'existe pas encore, faute d'installation du conseil municipal. J'aborderai cette question en séance.

M. Jean-Pierre Sueur. – Toutes les créations de communes nouvelles qui ont eu lieu depuis un ou deux ans ont des conséquences sur le nombre de conseillers communautaires, qui a changé par rapport à 2014.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Nous avons eu de nombreux débats, extrêmement complexes, sur la composition des conseils communautaires. Je reconnais que cette législation temporaire peut ne pas présenter toutes les garanties de sécurité juridique.

Mme Catherine Di Folco. – Je relis le 2° du paragraphe V *bis* : en cas de baisse du nombre de représentants attribués à une commune, « les conseillers communautaires de la commune sont les conseillers municipaux qui exerçaient à la même date le mandat de conseiller communautaire, pris dans l'ordre du tableau du conseil municipal. » On pioche, le cas échéant, parmi les anciens conseillers communautaires, n'est-ce pas ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je vous le confirme.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement n° 96 me semble défendable en l'état.

L'amendement n° 96 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 94 est un amendement de conséquence : il s'agit d'éviter les élections partielles dans les communes en attente de l'élection du maire et de ses adjoints. Il faut prévoir cette situation.

L'amendement n° 94 est adopté.

Article 1^{er} bis

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 95 rectifié ouvre la possibilité d'un vote par correspondance papier pour la première réunion des conseils municipaux, ce qui pourrait représenter une nouvelle garantie en fonction de la situation sanitaire.

Il s'agit de mandater le Gouvernement pour que l'on soit prêt, après la mi-mai, à procéder à l'élection des maires par correspondance, selon un dispositif mûri et complet, dans l'hypothèse où les conseils municipaux ne pourraient toujours pas se réunir physiquement à cause de la crise sanitaire. Je vous demande également de m'autoriser à modifier cet amendement pour le rendre conforme à notre objectif : il s'agit de prescrire au Gouvernement de prendre un décret permettant que l'élection des maires, qui ne pourra avoir lieu en cette fin de semaine, puisse se dérouler le plus tôt possible, y compris si les conseils municipaux ne peuvent toujours pas se réunir à cette date. Nous demandons que le dispositif présenté par le Gouvernement soit complet, parfaitement pensé et prêt à l'emploi.

M. Alain Richard. – Un mécanisme analogue est prévu pour le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

Mme Catherine Di Folco. – Tout cela a aussi des conséquences, notamment, sur l'élection des centres de gestion de la fonction publique territoriale, que nous devons organiser. Le report de l'élection de ces instances est-il aussi prévu ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Oui ! Tous les délégués des communes voient leur mandat prolongé.

Mme Catherine Di Folco. – Dans toutes les instances des centres de gestion ? Je pense, par exemple, aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je vous le confirme. Dès lors que le mandat des conseillers municipaux est prorogé, ceux-ci conservent l'ensemble de leurs mandats de représentants des communes.

Toutes vos questions sont extrêmement judicieuses, mes chers collègues. Je suis très mal à l'aise de devoir improviser des solutions sur des sujets aussi complexes, au risque d'oublier certains points.

Je vous demande également de me mandater pour que je puisse déposer un amendement de coordination en séance publique, visant à étendre en outre-mer l'application de l'article 1^{er} bis.

L'amendement n° 95 rectifié est adopté.

Article 7 A

L'amendement de conséquence n° 97 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 5

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 24 vise à ce que toutes les forces vives mobilisées, notamment les bénévoles, puissent bénéficier des mêmes garanties et de mêmes droits que les autres personnels médicaux. J'y suis, par principe, extrêmement favorable.

M. Alain Richard. – Cette mesure est fortement souhaitée par l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP).

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

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 34 rectifié qualifie plus précisément la notion de catastrophe sanitaire ; cette précision ne m'apparaît pas nécessaire.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je l'ai indiqué ce matin, le terme de « catastrophe sanitaire » est déjà utilisé dans le code de la santé publique. La situation ici visée est par nature différente ; si tel n'était pas le cas, il serait inutile de bâtir un régime nouveau. Il nous a donc semblé pertinent de proposer un intitulé distinct.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Il est assez rare que des catastrophes ne soient pas exceptionnelles...

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L'article L. 3131-1 du code de la santé publique fait déjà référence à la notion de catastrophe sanitaire et prévoit déjà un certain nombre de mesures. Or nous sommes en train de délibérer pour créer un autre corpus de mesures, qui est censé s'appliquer à une situation différente.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le terme de « catastrophe » est très fréquent dans notre corpus juridique.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous proposons d’instaurer une gradation entre des situations différentes. Me comprenez-vous bien ?...

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Vous vous êtes exprimée très clairement en tout cas.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 34 rectifié.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 48 est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 48.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Il en est de même pour l’amendement n° 52.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 52.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis également défavorable à l’amendement n° 17.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L’amendement n° 48 n’est pas contraire à la position de la commission.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Vous voulez revenir sur le vote de cet amendement ?... Je suis très patient, mes chers collègues, mais vous êtes en train de faire de l’obstruction. Nous avons quelque 80 amendements à examiner. Si nous débattons de chaque amendement, la séance publique ne pourra avoir lieu à l’heure prévue, nous devons la suspendre pour réunir de nouveau la commission des lois juste après l’ouverture de la séance. Je vous prie très cordialement de bien vouloir vous exprimer uniquement lorsque vous le jugez absolument indispensable.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Dans la mesure où nous ne pouvons pas travailler de manière sérieuse et nous exprimer, je préfère quitter la réunion !

M. Jean-Pierre Sueur. – Pour ce qui concerne l’amendement n° 17, nous ne proposons que d’étendre le rapport sur le fondement duquel les mesures peuvent être prises par le Premier ministre aux ministres chargés de la santé, de l’intérieur, de la défense, de l’outre-mer, de la justice et de l’économie. Est-ce scandaleux ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – En aucun cas, mon cher collègue.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L’avis est défavorable tout simplement parce que c’est nous qui le proposons !

M. Jean-Pierre Sueur. – Il n’est pas scandaleux d’y intégrer le ministre de l’outre-mer. Cela me semble une précision utile. Si nous ne pouvons en discuter, un certain nombre d’entre nous allons suivre notre collègue Marie-Pierre de la Gontrie et quitter la réunion...

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Mon cher collègue, je vous propose d’ouvrir le débat sur cette question grave, bien que d’autres sujets le soient plus encore, et de passer ensuite au vote.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il ne s’agit là que d’une précision.

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

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 16 porte sur les modalités des restitutions opérées dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire. Avis défavorable. Voulez-vous en débattre ?...

M. Jean-Pierre Sueur. – Non, il ne s’agissait précédemment, je le redis, que d’une demande de précision.

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

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 18 concerne l’encadrement des mesures prescrites par le Premier ministre. Avis favorable. Vous pourrez le dire à Mme de la Gontrie...

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 18.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 38.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 38.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 50 prévoit un avis préalable du comité de scientifiques aux mesures prescrites par le ministre de la santé. Ce dispositif est difficilement réalisable. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – C’est paradoxal vu le poids du comité.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 50.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 35 rectifié porte sur les conditions de prononcé de l’état d’urgence sanitaire. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous en parlerons en séance.

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

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis favorable à l’amendement n° 36 rectifié concernant l’information du procureur de la République.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 36 rectifié.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements n°s 12, 51 et 15, qui traitent de la composition, des missions et du fonctionnement du comité de scientifiques. Tenons-nous en à la composition prévue.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 12, 51 et 15.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 49 prévoit la création d’un comité national de suivi de l’état d’urgence sanitaire. Avis défavorable, même si notre collègue Éliane Assassi a raison de vouloir que le Gouvernement ne s’attache pas à informer exclusivement la majorité des deux chambres.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 49.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 63 du Gouvernement comporte deux volets : constater par procès-verbaux les sanctions des manquements aux interdictions de circuler ; donner à la police municipale un pouvoir de constatation de certaines infractions – une mesure très attendue. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 63.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 4 est irrecevable en application de l’article 41 de la Constitution.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l’irrecevabilité de l’amendement n° 4 en application de l’article 41 de la Constitution.

Articles additionnels après l’article 5

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 86 rectifié *bis* n’a pas de portée normative. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 86 rectifié bis.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis favorable à l’amendement n° 64, qui vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance en vue d’adapter l’état d’urgence sanitaire aux collectivités ultramarines.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 64.

Article 5 bis

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 53 visant à supprimer cet article.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 53.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 33 prévoit un délai d’un mois pour l’état d’urgence sanitaire, au lieu de deux. Il n’est pas indispensable que le Parlement se réunisse de nouveau dans un mois si l’on doit prolonger le confinement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le Gouvernement avait prévu douze jours au départ. Par notre amendement, nous prenons en considération l’avis du Conseil d’État.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Nous avons changé de paradigme. Ce matin, nous avons dit que nous nous opposons au régime permanent dérogatoire, mais que nous acceptons un régime d’urgence sanitaire pour faire face au Covid-19, lequel prendra fin dès que l’épidémie aura été endiguée. Après l’entrée en vigueur de la loi dont nous discutons, le Gouvernement prendra un décret rassemblant toutes les mesures restrictives de liberté qu’il

a déjà prises sans fondement juridique solide. Puisque le Parlement se sera d'emblée prononcé, il n'est pas indispensable qu'il soit de nouveau réuni avant deux mois. D'ailleurs, en matière de terrorisme, l'état d'urgence a été prorogé pour six mois.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je comprends tout à fait votre logique, mais nous maintenons notre amendement.

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

Article additionnel après l'article 6

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 27 prévoit d'élargir les missions des fondations hospitalières. Il est nécessaire, dans le cadre de la crise sanitaire actuelle, de leur permettre de soutenir les établissements publics de santé par le financement de matériels et d'actions de soins. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 27.

Article additionnel après l'article 6 bis

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 45 concernant l'interdiction des licenciements. Cette mesure, certainement inspirée par de bonnes motivations, paraît excessive au regard des réalités du fonctionnement de l'économie.

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

Article 7

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 65, qui prévoit d'autoriser le Gouvernement à adapter aux spécificités des départements et collectivités d'outre-mer les mesures d'urgence.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 65.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 66 prévoit que les mesures d'aide puissent aussi concerner les associations et non pas seulement les personnes exerçant une activité économique.

Mme Catherine Di Folco. – Bien sûr.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – J'y suis favorable sous réserve d'une rectification rédactionnelle.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 66, sous réserve de rectification.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Par l'amendement n° 67, le Gouvernement propose que les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie contribuent également au fonds de soutien aux entreprises abondé par les régions. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 67.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 68 vise à simplifier les prélèvements sur les indemnités d'activité partielle. J'y suis bien sûr favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 68.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements n°s 62, 56, 29, 57 et 30, qui portent sur des sujets connexes. Qui plus est, les possibilités de dérogation en matière de congés payés sont très contraintes par le droit de l'Union européenne.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 62, 56, 29, 57 et 30.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 69, qui tend à adapter la durée de versement des allocations chômage dans des conditions plus favorables que le droit en vigueur.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 69.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 75 prévoit d'élargir l'habilitation visant à modifier les obligations des entreprises vis-à-vis de leurs clients aux prestations de séjours de mineurs à caractère éducatif, ce qui paraît légitime. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 75.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je n'ai pas pu expertiser de manière approfondie l'amendement n° 37. Aussi, je vous propose de demander l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 37.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 70 concernant la dérogation aux règles de responsabilité des comptables publics pendant la crise.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 70.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis aussi favorable à l'amendement n° 78 relatif aux avances de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) aux régimes complémentaires.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 78.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis également favorable à l'amendement n° 71 du Gouvernement, qui adapte les procédures applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes adressées aux autorités administratives. Il faut de la souplesse.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 71.

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

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement de précision n° 77 du Gouvernement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 77.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 76 du Gouvernement allonge la durée maximale de la détention provisoire et de l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE) en distinguant la matière délictuelle de la matière criminelle. Avis favorable, compte tenu des difficultés qui pourraient se produire si l'on libérait des prisonniers faute d'avoir pu consulter le juge des libertés et de la détention.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 76, de même qu'à l'amendement de précision n° 85.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 72 du Gouvernement visant à faciliter la recherche médicale pour lutter contre le virus.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 72.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis également favorable à l'amendement n° 73 du Gouvernement tendant à simplifier les modalités de financement des hôpitaux en excluant provisoirement l'application de la tarification à l'acte (T2A).

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 73.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Après avoir recueilli l'avis de la commission des affaires sociales, je suis défavorable à l'amendement n° 3 prévoyant de supprimer une habilitation relative à l'information sur l'accueil des jeunes enfants.

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

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 31 concernant les capacités d'accueil des services et établissements sociaux et médico-sociaux.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 31, de même qu'à l'amendement n° 10.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 74 du Gouvernement visant à supprimer les consultations obligatoires normalement prévues avant l'adoption des ordonnances prises en application de cet article.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 74.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 7 prévoit que cet article est applicable jusqu'au 1^{er} avril 2021. Or les ordonnances doivent être prises dans un délai de trois mois. En outre, l'habilitation est clairement délimitée aux mesures d'urgence rendues nécessaires par l'épidémie de Covid-19. Aussi mon avis est-il défavorable.

M. Jean-Yves Leconte. – Comme vous avez accepté de supprimer les consultations obligatoires à l'adoption des ordonnances, nous pourrions rectifier notre

amendement comme suit : « Les dispositions législatives prises en vertu des alinéas 20 à 48 de l'article 7 sont applicables jusqu'au 1^{er} avril 2021 » – j'exclus les mesures économiques.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Même si ce que vous dites est intéressant – une partie des mesures économiques vont en effet survivre à la crise – il ne me semble pas possible que vous modifiiez votre amendement de manière aussi impromptue : la séance va avoir lieu dans peu de temps.

M. Alain Richard. – Certaines mesures pourraient devoir se prolonger pour amortir les effets de la crise.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous avons opté pour la date du 1^{er} avril 2021, qui a été retenue pour d'autres matières.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Tout cela n'est pas inintéressant.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous allons le rectifier pour ouvrir la discussion en séance publique.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Vous voulez que les mesures prennent fin le 1^{er} avril 2021 ?... Moi, je veux le contraire : je veux qu'elles puissent perdurer dans certains cas. Le Parlement en décidera à l'occasion de l'examen des projets de loi de ratification.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7.

Articles additionnels après l'article 7

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié *bis* relatif à l'allongement du délai de l'interruption volontaire de grossesse (IVG).

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié bis.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 6, qui vise à autoriser la prolongation de la détention provisoire sans que la personne détenue soit obligée de comparaître, est satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 19, qui prévoit d'accompagner les entreprises du gaz, de l'eau, de l'assainissement dans leur travail et de lever tous les blocages administratifs, est déjà satisfait par les habilitations à légiférer par ordonnances. Retrait ou défavorable.

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

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 20 permet au Gouvernement de prendre toute mesure pour la collecte et le traitement des données de santé et de localisation. Mon avis est défavorable, car la question est complexe et demande davantage de garanties en matière de protection des données personnelles.

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

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je propose le retrait de l'amendement n° 8 au profit de l'amendement n° 79 du Gouvernement, dont la rédaction est plus complète, avec la suspension, dans la loi de programmation des finances publiques, des contrats dits « de Cahors » en 2020.

M. Jean-Pierre Sueur. – M. Éblé en serait d'accord.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 8.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 79.

Article 8

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement de suppression n° 26 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26.

Article 10

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 43, qui traite des visas de court séjour, est irrecevable car il étendrait le périmètre d'une habilitation à légiférer par ordonnances. Il figure dans l'exception d'irrecevabilité examinée en début de réunion.

Je suis défavorable à l'amendement n° 47 de M. Ravier.

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

Article additionnel après l'article 10

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 59 concerne la suspension des placements en rétention pendant l'état d'urgence sanitaire. Mon avis est défavorable, car il est préférable de conserver au juge des libertés et de la détention (JLD) un entier pouvoir d'appréciation de la nécessité d'un placement en rétention.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 59.

Article 1^{er} (précédemment réservé)

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 80, 44, 81, 82, 25 rectifié bis, 83, 5, 39 et 28.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement n° 41 tend à proroger tous les mandats des conseillers communautaires lorsque le conseil n'est pas intégralement renouvelé. Même si nos collègues font le choix de la simplicité, il est difficile de concevoir que, dans une commune dont le conseil municipal aurait été intégralement renouvelé et installé, il y ait une totale dissociation entre les membres du conseil municipal et ceux du conseil communautaire. L'avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 21 précise que les règles que la commission a prévues pour les conseils communautaires « hybrides » s’appliquent aussi aux conseils de territoire des établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris. L’avis est favorable.

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

Article 1^{er} bis (précédemment réservé)

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je suis favorable à l’amendement n° 1 relatif au vote à main levée pour l’élection du maire et des adjoints, si la situation sanitaire l’impose. Je demande une rectification de nature technique, qui sera transmise à l’auteur de l’amendement.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 1, sous réserve de rectification.

Article 3 (précédemment réservé)

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’avis est défavorable à l’amendement n° 32, qui propose de prolonger le mandat des conseils consulaires jusqu’en mai 2021. J’en comprends la logique : il sera difficile d’organiser les élections consulaires en juin prochain et le Gouvernement doit en avoir conscience. Décaler les élections consulaires à mai 2021 n’est toutefois pas possible, du moins à ce stade. Il faudrait reporter d’autant l’élection des sénateurs des Français établis hors de France, qui ne peuvent pas être élus plusieurs fois par un même collège électoral. Je soutiens l’idée de demander au Gouvernement qu’une solution soit rapidement proposée. D’ailleurs, la commission a adopté ce matin un amendement de M. Frassa pour que le Gouvernement précise ses intentions dans son rapport au Parlement du 10 mai prochain.

M. Jean-Yves Leconte. – On parle dans le projet de loi des conseillers des Français de l’étranger, une dénomination qui ne sera effective qu’à partir du prochain renouvellement des conseils consulaires. Juridiquement, il faut mentionner les conseillers consulaires dans ce projet de loi d’urgence !

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je vous remercie de votre remarque. Je déposerai, en vue de la séance publique, un amendement allant dans ce sens. À ce stade, avis défavorable sur l’amendement n° 32.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 32.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je viens d’être saisi en cours de réunion de deux amendements du Gouvernement sur les articles 1^{er} et 2 du projet de loi. Je vous propose donc de les examiner immédiatement.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L’amendement n° 87 prévoit que la période de dépôt des déclarations de candidature pour le second tour des élections municipales et communautaires soit fixée par ordonnance après l’examen du rapport du comité national scientifique à la mi-mai. Je n’y suis pas favorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le comité national scientifique va bientôt entrer au Gouvernement !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 87.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Par cohérence, même avis défavorable sur l'amendement n° 88 du Gouvernement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 88.

M. François-Noël Buffet. – Je veux vous interroger sur la situation d'incompatibilité des parlementaires. La loi du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur indique qu'il faut prendre en compte la date de proclamation des résultats de l'élection. Cette règle me paraît inadaptée pour l'application de ce projet de loi : il faudrait prendre en compte la date d'entrée en fonction des élus – qui est reportée en raison de la crise sanitaire – et non la date de proclamation des résultats.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Les termes de la loi peuvent paraître en effet ambigus.

M. François-Noël Buffet. – Je lis la disposition en question : « Le député qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article LO. 141-1 du code électoral est tenu de faire cesser cette incompatibilité en démissionnant du mandat ou de la fonction qu'il détenait antérieurement, au plus tard le trentième jour qui suit la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité. »

M. Alain Richard. – Tant que l'intéressé n'est pas élu maire ou adjoint, il n'est pas en situation d'incompatibilité. En revanche, le problème pourrait se poser en ce qui concerne l'incompatibilité d'un mandat parlementaire avec plus d'un mandat local.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Si vous en êtes d'accord, je présenterai un amendement en séance publique afin de clarifier cette situation.

EXAMEN DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Aucun amendement n'a été déposé sur le texte de la commission pour le projet de loi organique.

PROJET DE LOI

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité		
M. BAS, rapporteur	92	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Report du second tour des élections municipales et communautaires		
M. BAS, rapporteur	93 rect.	Adopté
M. BAS, rapporteur	94	Adopté
M. BAS, rapporteur	96	Adopté
Article 1^{er} bis Règles applicables à la première réunion du conseil municipal dans les communes où le conseil a été élu au complet dès le premier tour		
M. BAS, rapporteur	95 rect.	Adopté
M. BAS, rapporteur	98	Adopté
Article 7 A Report des échéances budgétaires et comptables des collectivités territoriales		
M. BAS, rapporteur	97	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 5 État d'urgence sanitaire		
M. MOUILLER	24	Favorable
M. KANNER	34 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	48	Défavorable
Mme ASSASSI	52	Défavorable
Le Gouvernement	89	Défavorable
M. KANNER	17	Défavorable
M. KANNER	16	Défavorable
Le Gouvernement	90	Défavorable
M. KANNER	18	Favorable
M. DEVINAZ	38	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ASSASSI	50	Défavorable
M. KANNER	35 rect.	Défavorable
M. KANNER	36 rect.	Favorable
M. KANNER	12	Défavorable
Mme ASSASSI	51	Défavorable
Mme BENBASSA	15	Défavorable
Mme ASSASSI	49	Défavorable
Le Gouvernement	63 rect.	Favorable
Mme GOULET	4	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution
Article additionnel après l'article 5		
Mme GHALI	86 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	64	Favorable
Article 5 bis Durée de l'état d'urgence sanitaire		
Mme ASSASSI	53	Défavorable
M. KANNER	33	Défavorable
Article additionnel après l'article 6		
M. MOUILLER	27	Favorable
Article additionnel après l'article 6 bis		
M. RAVIER	45	Défavorable
Article 7 Habilitation à légiférer par ordonnances pour prendre plusieurs ordonnances d'ordre économique et social		
Le Gouvernement	65	Favorable
Le Gouvernement	66	Favorable si rectifié
Le Gouvernement	67	Favorable
Mme ASSASSI	54	Irrecevable au titre de l'article 38 de la Constitution (exception d'irrecevabilité)
Le Gouvernement	68	Favorable
Mme ASSASSI	58	Irrecevable au titre de l'article 38 de la Constitution (exception d'irrecevabilité)

Auteur	N°	Avis de la commission
M. DEVINAZ	62	Défavorable
Mme ASSASSI	56	Défavorable
M. KANNER	29	Défavorable
Mme ASSASSI	57	Défavorable
M. KANNER	30	Défavorable
Le Gouvernement	69	Favorable
Le Gouvernement	75	Favorable
M. DEVINAZ	37	Avis du Gouvernement
M. MENONVILLE	23	Irrecevable au titre de l'article 38 de la Constitution (exception d'irrecevabilité)
Le Gouvernement	70	Favorable
Le Gouvernement	78	Favorable
Le Gouvernement	71	Favorable
M. RAVIER	46	Défavorable
Le Gouvernement	77	Favorable
Le Gouvernement	76	Favorable
Le Gouvernement	85	Favorable
Le Gouvernement	72	Favorable
Le Gouvernement	73	Favorable
Mme ROSSIGNOL	3	Défavorable
M. KANNER	31	Défavorable
M. KANNER	10	Défavorable
Le Gouvernement	74	Favorable
M. KANNER	7 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 7		
Mme ROSSIGNOL	2 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme GOULET	6	Défavorable
M. CHAIZE	19	Demande de retrait
M. CHAIZE	20	Défavorable
M. ÉBLÉ	8	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	79	Favorable
Article 8 Allongement des délais pour les habilitations à légiférer par ordonnances		
Mme DELATTRE	26	Défavorable
Article 10 Habilitation à légiférer par ordonnances pour adapter la durée des titres de séjour		
M. LECONTE	43	Irrecevable au titre de l'article 38 de la Constitution (exception d'irrecevabilité)
M. RAVIER	47	Défavorable
Article additionnel après l'article 10		
M. ASSOULINE	59	Défavorable
Article 1^{er} Report du second tour des élections municipales et communautaires		
M. MASSON	80	Défavorable
M. RAVIER	44	Défavorable
M. MASSON	81	Défavorable
M. MASSON	82	Défavorable
Le Gouvernement	87	Défavorable
Mme DELATTRE	25 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	83	Défavorable
M. KANNER	5	Défavorable
M. DEVINAZ	39	Défavorable
M. REICHARDT	28	Défavorable
M. KANNER	41	Défavorable
M. LAFON	21	Favorable
Article 1^{er bis} Règles applicables à la première réunion du conseil municipal dans les communes où le conseil a été élu au complet dès le premier tour		
Mme PRIMAS	1	Favorable si rectifié
Article 2 Habilitation à légiférer par ordonnances pour compléter les mesures électorales		
Le Gouvernement	88	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3 Report des élections consulaires		
M. LECONTE	32	Défavorable

La réunion est close à 21 h 10.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Dimanche 22 mars 2020****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 11 h 15.***Commission mixte paritaire sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 s'est réunie au Sénat le dimanche 22 mars 2020.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat et de Mme Marie Guévenoux, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Mes chers collègues, dans le respect des consignes sanitaires, nous siégeons espacés les uns des autres, dans une salle désinfectée, et avec pour objectif de donner aux autorités les moyens de faire face à l'épidémie de Covid-19 qui sévit.

Le moment venu, nous procéderons à une évaluation complète et impartiale des dispositions prises pour prévenir la contamination, assurer la prise en charge médicale des malades et limiter les conséquences économiques de cette crise exceptionnelle. Pour l'instant, l'heure est à la mobilisation générale, à l'unité nationale et au strict respect de la discipline sanitaire, avec une totale confiance envers les autorités sanitaires.

C'est dans cet état d'esprit que le Parlement a examiné les dispositions proposées par le Gouvernement et réfléchi aux amendements qui lui ont été soumis. Nous avons veillé à ce que les mesures prises pour lutter contre l'épidémie soient pertinentes et efficaces, et que les restrictions apportées aux libertés fondamentales, en cette période exceptionnelle, soient proportionnées à l'objectif visé.

Il convient donc de ramener les sujets électoraux à leur juste place, sans pour autant les minimiser. Le report du second tour des élections municipales et communautaires a fait naître des difficultés, alors que les communes ont, comme les autres collectivités territoriales, un rôle essentiel à jouer dans la mobilisation contre le Covid-19.

Nous allons consacrer tous nos efforts aux moyens d'action donnés au Gouvernement pour faire face à la crise, sans négliger les questions connexes que nous avons le devoir de résoudre.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – Nous avons travaillé dans l’urgence, mais longuement : l’Assemblée nationale a débattu plus de vingt heures sur ce projet de loi, aussi sereinement que possible. Les accords entre groupes et les heureux compromis n’ont pas manqué. Bref, notre état d’esprit est constructif.

L’urgence, en effet, est de doter le Gouvernement de dispositions législatives lui permettant de faire face à l’épidémie avec rapidité et dans la légalité. Je souhaite que nous parvenions à un accord au cours de cette commission mixte paritaire, et j’en appelle à la responsabilité de chacun dans ce but. J’ai moi-même beaucoup échangé avec le président Philippe Bas en amont de cette réunion.

Mme Marie Guévenoux, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Merci pour votre accueil, et pour les échanges fructueux que nous avons déjà eus pour rapprocher nos positions. Je salue l’esprit de responsabilité qui a prévalu à l’Assemblée nationale dans l’examen de ce texte. Chaque parlementaire a conscience que la situation est grave. Comme le Sénat, l’Assemblée nationale a estimé que, au vu des circonstances, le titre I^{er} était moins prioritaire que les titres II et III. Chaque groupe en a convenu, d’ailleurs.

Nous sommes d’accord avec le Sénat sur plusieurs points. La clause de revoyure de l’état d’urgence sanitaire, que vous avez prévue en avril 2021, a rassuré les députés. La prorogation du mandat des maires et des conseillers municipaux nous a aussi semblé aller dans le bon sens.

Après vingt heures de débats à l’Assemblée nationale, nombre d’amendements, qui ont été travaillés en commun, ont été adoptés. Ainsi, nous avons prévu une augmentation graduée des sanctions pénales en cas de violation des mesures réglementaires prises au titre de l’état d’urgence sanitaire, et renforcé le contrôle parlementaire sur ce régime. Nous avons aussi adopté des dispositions sur le régime des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et sur les comptes de campagne dans le contexte particulier du report du second tour des élections municipales.

Restent quelques points de désaccord : l’encadrement des clauses de sauvegarde de l’état d’urgence sanitaire, le dépôt des candidatures pour le second tour des élections municipales et la question des maires désignés malgré les consignes de confinement.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a examiné ce texte d’urgence en anticipant aussi la fin du confinement, qui requerra certaines mesures que nous devons envisager dès à présent. Nous avons donné au Gouvernement les moyens de lutter contre l’épidémie, tant sur le plan sanitaire que du point de vue économique et administratif. Il s’agit de gérer l’urgence tout en préparant la reprise de l’activité, processus qui s’annonce très long et qui demandera l’effort de chacun. Les mesures prévues concerneront des millions de Français, à différents stades de l’épidémie.

Nous avons accepté la création d’un régime d’état d’urgence sanitaire pour sécuriser les mesures de confinement et disposer des instruments juridiques indispensables pour juguler l’épidémie. Fidèle à sa tradition, le Sénat a mieux encadré le dispositif afin de garantir les droits et libertés de chacun, en ouvrant un large éventail de mesures à la disposition du ministre de la santé ou du Premier ministre, mais en les détaillant et en les énumérant limitativement. Nous avons également souhaité que ce régime de l’état d’urgence sanitaire s’applique jusqu’au 1^{er} avril 2021, afin d’éviter de créer un dispositif pérenne dans la précipitation.

Le Parlement accepte aussi d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances, avec des habilitations très larges, mais nécessaires. Les thèmes sont variés : droit du travail, aides à l'activité économique, fonctionnement de la justice, droit des étrangers... Ces ordonnances ne doivent pas constituer un blanc-seing donné à l'exécutif : notre mission de contrôle est encore plus importante en temps de crise, y compris dans la préparation et la ratification des ordonnances. Le Sénat a d'ailleurs prévu un dispositif exigeant concernant la transmission d'informations, qui s'inspire directement de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Cette démarche s'inscrit dans le droit fil des propos du Premier ministre, qui a lui-même souhaité que le Parlement exerce son entier contrôle sur l'action du Gouvernement en cette période difficile.

Le projet de loi vise, à juste titre, à tirer les conséquences pour notre démocratie locale de la situation sans précédent que nous connaissons. À cette fin, il reporte le second tour des élections municipales et communautaires ainsi que les élections consulaires. Il existe aujourd'hui un consensus pour dire que les conditions sanitaires n'étaient pas réunies pour l'organisation de ces scrutins. Il convient dès lors que la loi soit précise, explicite et aussi pédagogique que possible, afin que toutes les éventualités soient identifiées et traitées. Ainsi, il sera répondu au trouble légitime des élus locaux, confrontés à cette situation inédite.

Sur le fond, ce qui doit nous guider et primer en toutes circonstances, c'est l'impératif sanitaire, comme l'a répété le président Philippe Bas lors des débats. Le droit électoral doit s'adapter aux conditions sanitaires, pour protéger la santé des électeurs, mais également des élus et des agents territoriaux.

Nous espérons que le second tour pourra se dérouler en juin prochain, même si nous n'avons aucune certitude à ce stade. Et si, effectivement, il apparaît en mai que la situation sanitaire ne le permet pas, il conviendra que le Parlement se ressaisisse de la question en organisant de nouvelles élections municipales dans les communes concernées.

En accord avec le Gouvernement, le Sénat a également reporté l'élection des maires et des adjoints dans les communes dont le conseil municipal a été élu au complet dès le premier tour. C'est une décision lourde, notamment pour les candidats élus le 15 mars dernier, mais indispensable au regard des avis du comité de scientifiques. Nous devons absolument simplifier les règles d'organisation de cette première réunion du conseil municipal, afin qu'elle ait lieu le plus tôt possible. Toutes les pistes doivent être étudiées, y compris des votes à distance.

Dans cette problématique électorale, une question fait encore débat : la date de dépôt des listes de candidats pour le second tour. Estimant nécessaire de maintenir un lien réel avec le premier tour de scrutin, mais soucieux d'apporter la souplesse exigée par l'état sanitaire, le Sénat a fixé ce délai à quinze jours après ce premier tour, soit le 31 mars 2020. Pour obtenir un compromis, nous pourrions envisager de fixer ce délai à cinq jours après la fin du confinement, ce qui nous donnerait plus de souplesse.

Je souhaite vivement que nous parvenions à un accord sur ce texte. La gravité de la situation commande d'agir vite et dans un esprit consensuel.

M. Philippe Gosselin, député. – Après de longues heures de travail, nous avons beaucoup échangé pour trouver un consensus. Nous sommes ce matin au pied du mur, au rendez-vous de l'essentiel, avec le souci de l'intérêt collectif. Des divergences subsistent mais nous ferons tout pour parvenir à une solution qui serve la Nation.

M. Alain Richard, sénateur. – Permettez-moi de formuler une brève observation de méthode. Nos deux assemblées ont choisi de débattre d’abord du titre sur l’état d’urgence sanitaire. Pourrions-nous en faire le titre I^{er} de la loi ? Ce texte sera beaucoup consulté, et commenté. Il me semblerait logique que les dispositions relatives à l’état d’urgence sanitaire apparaissent avant les dispositions électorales.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je soutiens cette proposition. Nous verrons si elle est praticable, dans les courts délais dont nous disposons pour établir le texte de la commission mixte paritaire. Je propose d’évoquer le sujet en fin de réunion.

Nous passons à l’examen des articles restant en discussion.

Article 1^{er}

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Pour répondre aux inquiétudes des élus locaux, la proposition de rédaction n° 1 clarifie les dispositions de l’article 1^{er} du projet de loi en rappelant des principes fondamentaux.

Elle indique que les mandats acquis dès le premier tour de scrutin ne peuvent pas être remis en cause, y compris dans les communes de moins de 1 000 habitants. Et, lorsque cela est nécessaire, l’objectif est d’organiser un second tour en juin prochain. Si ce scrutin ne peut pas se tenir en raison du contexte sanitaire, une loi devra prolonger les mandats en cours et prévoir une nouvelle élection à deux tours dans les communes concernées.

La proposition de rédaction fixe également le délai limite pour le dépôt des listes de candidats au second tour à cinq jours après la fin du confinement.

Mme Marie Guévenoux, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Pouvons-nous commencer nos travaux par le titre II, relatif à l’état d’urgence sanitaire ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je pense qu’il serait bon, au contraire, de régler les questions secondaires avant de passer aux questions essentielles.

Mme Marie Guévenoux, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Alors, il faudra un peu de temps...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Voulez-vous une suspension de séance ?

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – Mieux vaudrait commencer par un échange d’ordre général, pour que chaque groupe puisse s’exprimer sur ce sujet.

M. Stanislas Guerini, député. – J’interviendrai sur deux points. La sanctuarisation des mandats acquis dès le premier tour fait consensus. Faut-il l’inscrire dans la loi, notamment au regard des règles de légistique ? Je ne me prononcerai pas. En tout cas, je n’ai pas d’opposition de principe.

Sur la date de dépôt des listes de candidats pour le second tour, nous craignons les incertitudes. La proposition qui nous est soumise me semble aller dans le bon sens : en fonction de notre capacité à tenir le second tour, déposons les listes. J’é mets cependant une réserve sur le fait d’appuyer notre décision sur la fin du confinement, qui ne me paraît pas être une base suffisamment solide. La fin du confinement peut être partielle et nous ne sommes pas en mesure de l’anticiper.

En nous fondant sur le rapport du comité de scientifiques, nous aurions une borne claire. À la suite de ce rapport, une réunion de l'ensemble des formations politiques permettrait de dégager un consensus sur l'organisation du second tour des élections municipales. S'ensuivrait un décret convoquant les électeurs, puis le dépôt des listes quelques jours plus tard. Voilà ma contre-proposition.

M. Raphaël Schellenberger, député. – Nous partageons tous la volonté de sauver ce qui peut l'être du premier tour des élections municipales.

Reste la question de l'organisation du second tour. Reporter la décision au 10 mai 2020 nous semble trop précoce, y compris pour un second tour le 21 juin ou le 28 juin 2020, comme cela a été évoqué. La campagne doit rester brève. Une décision plus rapprochée du second tour serait plus conforme à la temporalité de cette crise. Le 24 mai 2020, un mois avant la date limite d'organisation du second tour, au regard des considérations juridiques, notamment du Conseil d'État, nous paraît plus pertinent. Cette décision pourrait être immédiatement suivie du dépôt des listes de candidats.

Enfin, en ce qui concerne les intercommunalités, les mandats des exécutifs sortants doivent être maintenus jusqu'à ce que l'ensemble des conseils municipaux composant l'intercommunalité soient installés. Nous y sommes très attachés.

M. Philippe Gosselin, député. – Nous avons la base d'un accord en ce qui concerne le scrutin municipal : les élections acquises dès le premier tour sont sanctuarisées, la date clivante du 31 mars 2020 pour le dépôt des candidatures est laissée de côté et le second tour est acté dans les communes où il est nécessaire.

Il reste quelques modalités à déterminer, notamment en ce qui concerne la consultation du comité de scientifiques. Nous proposons la remise de deux rapports, l'un le 10 mai et l'autre le 24 mai 2020. Ces dates peuvent d'ailleurs évoluer en fonction de nos travaux. Il s'agit de permettre une décision politique rapide avec un premier rapport remis au Parlement le 10 mai 2020 et s'appuyant sur des données épidémiologiques de début mai, et une autre plus lointaine. En quinze jours, la situation peut évoluer largement. Ces dates pourraient être le point de départ des décisions de levée de confinement, et donc celui du dépôt des listes de candidats. En tout cas, monsieur le président, votre rédaction est très proche de ce que nous pourrions voter.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Nous partageons sur l'essentiel votre proposition de rédaction, monsieur le président.

Nous pensons important d'écrire dans la loi, même si c'est redondant, que les résultats du premier tour pour les quelques 30 000 communes où le conseil municipal est complet sont acquis. Certains candidats élus dès le premier tour ne parviennent pas à joindre le maire en place, ce qui peut créer de la confusion... Cette situation n'est pas la meilleure pour gérer un contexte de crise. Que les élus soient élus, et que cela ne soit pas remis en cause, même s'ils n'entrent en fonction qu'ultérieurement.

En ce qui concerne le dépôt des déclarations de candidature pour le second tour, la date de la fin du confinement ne nous paraît pas être un objet juridique suffisamment précis. En revanche, celle du 10 mai 2020 figure déjà dans le texte et pourrait nous aider à avancer. Je ne suis pas sûr qu'il soit nécessaire d'organiser une concertation des groupes politiques. Je

suggère que nous nous calions sur la date du 10 mai 2020, à laquelle s'ajouterait un nombre fixe de jours pour le dépôt des listes ; cela a l'avantage de la clarté.

M. Alain Richard, sénateur. – Nous avons le support d'une solution consensuelle ; cela suppose l'articulation de délais et de dates de déclenchement pour l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires.

Les analyses de la pandémie suggèrent le recul des contaminations dans six semaines, c'est-à-dire début mai, mais ce reflux devra être dûment vérifié. La date du 10 mai 2020 me semble donc trop précoce pour la remise du rapport du comité de scientifiques. Elle nous expose à devoir annuler le second tour, alors que la situation peut évoluer en l'espace de dix jours. Il faut donc reculer la date du dépôt de ce rapport pour conserver des chances de tenir le second tour.

Pourquoi s'imposer un délai d'un mois entre le décret de convocation des électeurs et le second tour ? Dans notre situation, il n'y a pas d'opérations légales complexes à mener dans cet intervalle, qu'il conviendrait de ramener à quinze jours. Cela nous permettrait d'avoir plus de temps pour décider d'organiser, ou non, le second tour, en fonction de l'avis du comité de scientifiques.

Corréler le dépôt des listes de candidats à la fin du confinement se heurte aux dispositions que nous avons inscrites dans le titre sur l'état sanitaire, puisque les décisions de confinement pourront être locales.

M. Charles de Courson, député. – La proposition du président Philippe Bas me paraît pleine de sagesse, sous réserve de son alinéa 2.

L'article L. 3131-23 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de l'article 5 du projet de loi, concerne la restriction ou l'interdiction de la circulation des personnes. Or il peut se produire des épidémies locales, notamment dans les départements et collectivités d'outre-mer. Ne conviendrait-il pas de prévoir, pour le dépôt des listes de candidats, une date à géométrie variable selon les territoires ? Sinon, nous n'y arriverons pas. Mais est-ce possible ?

Mme Anne Chain-Larché, sénatrice. – Nous avons des certitudes et des incertitudes, ces dernières étant liées à l'épidémie. Les certitudes, ce sont les votes acquis dès le premier tour organisé le 15 mars 2020. Les élus locaux rencontrent de grandes difficultés ; il faut leur simplifier les choses. Il nous paraît important de déterminer rapidement les conditions dans lesquelles installer les conseils municipaux ou procéder à un second tour. Ces principes sont valables pour les électeurs comme pour les élus. La date du 10 mai 2020 pour la remise du rapport du comité de scientifiques semble résulter d'une concertation entre le Sénat et l'Assemblée nationale, mais je plaide pour une date aussi rapprochée que possible du 15 mars 2020.

Mme Isabelle Florennes, députée. – Mon groupe et moi sommes satisfaits du maintien des mandats acquis dès le premier tour des élections municipales et communautaires.

Nous pensons que la date de dépôt des listes doit reposer sur l'avis des experts, c'est pourquoi celle du rapport du comité de scientifiques nous paraissait pertinente. Cela dit, l'hypothèse d'un rapport plus tardif, spécifique, avec une vue plus précise sur l'organisation d'un second tour, suivi d'un délai assez court pour le décret de convocation des électeurs et la

tenue des opérations électorales, me semble intéressante. J'espère que nous pourrions aboutir à ce compromis.

M. Jean-Christophe Lagarde, député. – La proposition de rédaction du président Philippe Bas, en sanctuarisant les élections acquises au premier tour et, si le second tour ne pouvait se tenir avant fin juin, en prévoyant une nouvelle élection à deux tours, convient sur au moins ces deux points majeurs.

Reste la question du dépôt des candidatures pour le second tour. Je suis favorable à une solution simple : le dépôt des candidatures doit intervenir dans les 72 heures après le décret de convocation des électeurs. Nous avons toutefois prévu trois semaines de campagne électorale, car il faudra que les électeurs se « replongent » dans les propositions, les candidatures, les fusions de listes qui, par nature, viendront d'avoir lieu. Au total, une semaine serait consacrée au dépôt des candidatures et à ses conséquences, puis trois semaines à la campagne électorale.

Si, le 10 mai 2020, le rapport scientifique préconise de ne pas convoquer les élections, j'imagine mal, politiquement, le Gouvernement prendre la décision inverse quinze jours après. On a déjà annoncé aux électeurs un jeudi qu'ils seraient confinés le lundi alors qu'on les faisait voter le dimanche... Si l'effet du confinement nous est favorable, nous nous prononcerons le 10 mai 2020 suivant la pente de l'épidémie. Je n'ai rien contre le fait de revoir la question le 24 mai 2020, mais l'essentiel est de rattacher le dépôt de candidatures au décret de convocation des électeurs, et de laisser trois semaines de campagne pour que les 5 000 communes concernées soient pourvues de maires vraiment choisis par la population, malgré les circonstances exceptionnelles.

M. Stéphane Peu, député. – Pour les parlementaires communistes, l'essentiel est la sanctuarisation des mandats acquis dès le premier tour.

Nous sommes assez d'accord avec M. Sueur sur une date rapprochée du 10 mai 2020 pour le dépôt des listes de candidats, de façon à fixer le cadre et à disposer des délais nécessaires. On peut se référer aux délais habituels des seconds tours, mais le pays va devoir se remettre en situation de penser aux élections, aux programmes, après un grand choc traumatique. Nous sommes donc assez favorables à la proposition formulée par le président Philippe Bas, mâtinée de la correction présentée par Jean-Pierre Sueur.

Mme Marie Guévenoux, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je vais m'efforcer de formuler une proposition de synthèse. Je confirme que nous sommes d'accord avec la sanctuarisation du premier tour, y compris s'il faut l'inscrire clairement dans la loi.

À l'alinéa 3 de la proposition de rédaction, un passage concerne les conseillers municipaux des communes de moins de 1 000 habitants, élus au premier tour dans un conseil municipal incomplet. Je n'y vois pas de difficulté politique au vu de nos échanges, mais ce point soulèvera probablement des difficultés juridiques, le Conseil d'État préconisant clairement l'annulation de ces résultats.

Sur l'enjeu du calendrier à venir, la proposition du sénateur Jean-Pierre Sueur me semble aller dans le bon sens. Si nous reportons la date du rapport du comité de scientifiques, il faut la reporter le plus tard possible, mais il faut tout de même que les élections puissent se tenir fin juin. M. Philippe Gosselin a évoqué la date du 24 mai 2020 ; cela me paraît possible,

dès lors que le délai de convocation des électeurs serait réduit à trois semaines et serait aligné sur la durée de la campagne officielle, telle que nous l'avons votée hier à l'Assemblée nationale.

Je souhaite, toujours au regard de nos échanges, que le dépôt de candidatures soit prévu cinq jours après le décret de convocation des électeurs, comme nous l'avons suggéré dans l'hémicycle.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Votre proposition est proche de la rédaction proposée, madame la rapporteure. Une vague épidémique n'a pas de calendrier, il faut donc prévoir des délais contraints et saisir une fenêtre de tir si elle se présente, pour éviter de reporter les élections municipales en septembre, où un rebond épidémique n'est d'ailleurs pas exclu.

Le 10 mai 2020, nous verrons quand organiser ces élections, sachant qu'elles pourraient se tenir, exceptionnellement, à des dates variables. Est-ce juridiquement faisable ? Étudions-le : on peut imaginer que les élections municipales, scrutin local, puissent se tenir à quelques semaines d'écart en fonction des territoires, compte tenu des circonstances sanitaires exceptionnelles.

M. Philippe Gosselin, député. – Nous sommes d'accord sur l'essentiel, reste à nous accorder sur les dates. Celle du 10 mai 2020 permet d'établir un point d'étape au regard de l'analyse du comité de scientifiques ; celle du 24 mai 2020 offre la possibilité de décider au dernier moment de l'organisation du second tour en respectant les délais contraints évoqués. Cela entraîne certes une légère incertitude, mais c'est notre lot quotidien. Si les règles applicables sont claires, tous les candidats pourront prévoir comment se dérouleront les opérations électorales à partir du 10 mai ou du 24 mai 2020. Cette solution pourrait nous réunir et nous permettre de sortir par le haut de ce débat.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le 10 mai 2020, nous y verrons plus clair. Sinon, il faudra pouvoir surseoir sur l'organisation du second tour des élections municipales.

M. Stanislas Guerini, député. – Nous avançons, et nous pourrions aboutir. Les résultats du premier tour sont de droit. Il serait étrange de le répéter dans la loi. Mais après tout, pourquoi pas ?

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Ce ne sera pas la seule bizarrerie de ce texte...

M. Philippe Gosselin, député. – Cela reviendra à graver en lettres dorées ce qui est déjà écrit dans le marbre !

M. Stanislas Guerini, député. – Se fonder uniquement sur le rapport du comité de scientifiques me paraît fragile. Ce qui sanctionne la décision politique, c'est le décret de convocation des électeurs, pris en conseil des ministres.

Je pense que nous souhaitons tous sauver le second tour des élections municipales mais, sur le calendrier, je suis réservé sur l'idée d'un dispositif à double détente : si l'on prend une position le 10 mai 2020, pourrions-nous en changer le 24 ? Une proposition de consensus pourrait être de prendre une date unique entre le 10 et le 24 mai 2020. J'attire enfin votre attention sur le calendrier imposé par les élections sénatoriales, prévues en septembre 2020.

M. Philippe Gosselin, député. – Voilà un argument convaincant dans ces murs !

M. Stanislas Guerini, député. – Avec une date trop rapprochée, il faudra réduire le délai de convocation des électeurs à trois semaines, ce qui sera un peu serré si l'on veut conserver trois semaines de campagne. Les élections auraient lieu le 21 juin 2020, et les maires seraient élus le 28 juin. Pour réduire le délai de convocation, il faudra modifier l'article 1^{er} tel qu'il a été adopté à l'Assemblée nationale. L'élection des exécutifs des établissements publics de coopération intercommunale aurait lieu le 12 juillet. C'est un peu court pour les élections sénatoriales...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Personne ne propose de dépasser la date du 30 juin 2020 pour l'organisation du second tour des élections municipales. Mais vous avez raison, il faut garder en tête ce calendrier.

Cela dit, pour un second tour, la campagne dure ordinairement moins d'une semaine. On peut concevoir que, dans ces circonstances, elle soit plus longue. Pour autant, la durée de trois semaines ne doit pas être sanctuarisée, au risque de nous empêcher de prendre la décision le plus tard possible pour sauver le second tour.

M. Alain Richard, sénateur. – La date du rapport du comité de scientifiques, à l'article 1^{er} du texte de l'Assemblée nationale, est fixée au plus tard le 10 mai 2020. Si l'on écrit « au plus tard le 24 mai 2020 », cela n'empêchera pas ce comité, au cas où il considérerait avant cette date qu'il est possible d'organiser le second tour, de déposer son rapport dès le 12 ou le 14 mai, par exemple. Ce que nous avons à fixer, c'est la date butoir pour la remise de ce rapport.

Pour organiser les élections municipales le 21 juin 2020, le décret de convocation des électeurs doit être pris avant le 31 mai 2020. Le temps de concertation avant l'adoption du décret, si nous fixons la date limite pour la remise du rapport au 24 mai 2020, serait de sept jours.

Sur le plan juridique, rien ne s'oppose à la différenciation proposée par M. Savary en ce qui concerne le calendrier des élections municipales : ce sont des élections distinctes. Mais nous sommes tenus de respecter le butoir des trois mois qu'a évoqué le Conseil d'État et que confirmerait, j'en suis sûr, le Conseil constitutionnel. La vraie limite pour l'organisation du second tour, c'est donc le 28 juin 2020.

M. Raphaël Schellenberger, député. – La question des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est neutre dans l'organisation du cycle électoral : les grands électeurs des élections sénatoriales, ce sont les conseillers municipaux, pas les élus communautaires. Mais il faut laisser le temps aux conseils municipaux de désigner leurs grands électeurs. Les élections sénatoriales devant se tenir vers le 25 septembre, cela permet, après l'installation des conseils municipaux, de procéder à la désignation des grands électeurs. Le dernier délai pour la tenue du second tour des élections municipales, c'est donc le 28 juin 2020. Si le premier rapport du comité de scientifiques est le 10 mai, et qu'il y en a un second, une décision positive restera possible jusqu'au dernier moment.

M. Jean-Christophe Lagarde, député. – Le président Philippe Bas nous offre une solution qui semble dégager un consensus. La date du 10 mai 2020 – un dimanche – semble précocée, puisque le décret de convocation des électeurs peut être pris jusqu'à la fin du

mois, ce qui laisse tout à fait le temps d'installer les conseils municipaux et de désigner les délégués sénatoriaux.

Évitons un double cliquet avec la remise de deux rapports, sinon celui du 10 mai 2020 ne comptera pas. Mieux vaudrait une date unique, autour du 20 mai. Si le décret de convocation est pris entre le 25 et le 30 mai prochain, la campagne électorale et les élections pourraient se tenir dans de très bonnes conditions.

M. Hervé Marseille, sénateur. – Nous pourrions, quitte à déroger aux textes, prévoir que les conseils municipaux éliront leurs délégués sénatoriaux dès leur installation.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Votre proposition est intéressante mais l'élection des délégués sénatoriaux ne doit pas être un enjeu pour l'élection du maire.

M. Charles de Courson, député. – Ne faudrait-il pas prévoir alors que les déclarations de candidature pour le second tour des élections municipales soient déposées dans un délai de cinq jours à compter de la date de publication du décret de convocation ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – C'est une possibilité.

M. Stanislas Guerini, député. – N'oublions pas que le rapport du comité de scientifiques servira aussi pour d'autres dispositions du projet de loi.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Vous avez raison, il ne faut pas priver le Gouvernement de ce rapport.

Suivant la logique de la proposition de M. Gosselin, nous pouvons spécifier que nous demandons un rapport du comité de scientifiques pour le 20 mai 2020 au plus tard. Nous pouvons ajouter que le décret de convocation des électeurs devrait être pris le 27 mai au plus tard. D'ailleurs, le rapport du comité de scientifiques pourrait être rendu encore plus tard, disons le 23 mai. En tout cas, le décret doit être pris à temps, une fois le rapport rendu public et les forces politiques consultées : il faut donc viser le conseil des ministres du mercredi 27 mai. Les listes de candidats devraient être déposées le 1^{er} juin – ou plutôt le 2 juin, pour ne pas tomber sur le lundi de Pentecôte – et la campagne commencerait le 8 juin, pour des élections fixées le 21 juin. Je vous propose de modifier en ce sens la proposition de rédaction.

La proposition de rédaction n° 1, ainsi modifiée, est adoptée.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 2 traite le cas des communes qui ont, malgré les recommandations du Gouvernement, procédé à l'élection du maire et des adjoints entre le vendredi 20 mars et le dimanche 22 mars 2020, conformément à la loi. Elle supprime l'alinéa 14 de l'article 1^{er} afin de poursuivre la réflexion sur ce point et de consulter les associations d'élus. Le Gouvernement pourrait traiter cette question par ordonnances, en application de l'article 2 du projet de loi et après avoir recensé le nombre, apparemment faible, de communes concernées.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Ces maires et ces adjoints ont été élus dans des conditions légales et je ne vois pas pourquoi nous déciderions d'annuler leur élection. En pur droit, ce sont ceux qui n'ont pas réuni leur conseil municipal qui ont violé la loi en vigueur – sur l'injonction du Gouvernement, approuvée par tous les groupes politiques, certes. Il serait contraire aux principes fondamentaux que la parole gouvernementale l'emporte sur la loi, fût-elle soutenue par l'ensemble des forces politiques.

Mme Marie Guévenoux, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

Nous avons eu ce débat cette nuit à l'Assemblée nationale. M. de Courson a proposé que les désignations de maires et d'adjoints qui ont eu lieu ne soient pas considérées comme annulées, mais différées à la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux.

La décision de maintenir le premier tour des élections municipales a résulté d'un consensus des forces politiques. Il serait dommage que le Gouvernement soit seul à en porter la responsabilité politique – et j'ai bien compris que cela n'entraîne aucunement dans vos intentions.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je ne comprends pas le lien que vous faites avec la décision de maintenir le premier tour des élections municipales. Ce sont deux sujets totalement distincts.

La question que nous nous posons est la suivante : comment faire, lorsqu'un conseil municipal s'est réuni régulièrement, en observant les délais actuellement prévus par le code général des collectivités territoriales, pour ne pas inscrire dans la loi que le fait d'avoir respecté les règles entraîne l'annulation de l'élection du maire et des adjoints ? La proposition de rédaction n° 2 charge le Gouvernement de régler le problème par ordonnances, après en avoir pris la mesure. Le nombre de communes concernées doit d'ailleurs être très faible.

M. Charles de Courson, député. – J'ajoute que le texte de l'Assemblée nationale risque fort d'être déclaré inconstitutionnel. Ma proposition est de reconnaître la validité de cette élection des maires et des adjoints, mais de différer leur prise de fonction pour qu'elle s'opère en même temps que dans les autres communes où le conseil municipal a été élu au complet dès le premier tour. Avec le texte que nous avons voté cette nuit, nous nous exposons à ce que des maires élus aillent devant les tribunaux et déposent des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

M. Jean-Christophe Lagarde, député. – Je n'ai pas compris que nous adoptions cet amendement à l'Assemblée nationale, qui inflige une punition à ceux qui ont respecté la loi et ne dit rien à ceux qui ne l'ont pas respectée. Le Parlement ne peut voter ainsi une sanction – ce n'est pas autre chose – contre les maires qui viennent d'être élus. Ce ne serait pas constitutionnel, d'ailleurs. Il est vrai que nous sommes déjà très en dehors du cadre légal, et même du cadre constitutionnel, avec la loi organique, comptant sur le fait que le contrôle du Conseil constitutionnel n'interviendra que trop tard... Mais un maire élu peut prendre, dès aujourd'hui, des décisions qui peuvent soulever des QPC – avant la promulgation de la loi, donc.

La seule chose à faire est donc de supprimer cette disposition votée à l'Assemblée nationale. Quant à la solution de M. de Courson, elle ne fonctionnerait pas dans tous les cas. *Quid* des actes pris avant l'entrée en vigueur de la loi, en effet ?

Nous ne pouvons pas sanctionner des maires qui ont respecté la loi, même si nous pouvons les condamner moralement.

M. Stanislas Guerini, député. – Nous n'avons que de mauvaises solutions, en réalité, vu que certains conseils municipaux se sont réunis malgré les consignes sanitaires des préfets.

La solution retenue par l'Assemblée nationale n'est pas parfaite sur le plan juridique, j'en conviens. Mais laisser les quelques dizaines de conseils municipaux concernés en place me semble compliqué. Nous ne pouvons pas avoir deux types de conseils municipaux...

En somme, la solution retenue par l'Assemblée nationale est la moins mauvaise.

M. Gilles Le Gendre, député. – Quand sera réglé le sort des maires et des adjoints qui ont été élus dès ce week-end, au cas où l'élection des autres municipalités serait reportée au-delà de l'été ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Un autre article du texte diffère l'entrée en fonction des conseillers municipaux et, de ce fait, l'élection des nouveaux maires et des adjoints. Mais vous avez raison, il ne faut pas laisser d'angle mort dans la loi.

M. Alain Richard, sénateur. – À la différence de ce que j'ai dit tout à l'heure, il y a une connexion entre toutes les communes, c'est la fonction d'agent de l'État confiée à leur exécutif.

Il serait donc juridiquement fragile de faire coexister, dans la grande majorité des communes, le maire qui était en fonction avant les élections et, dans certaines autres, un maire élu dans des conditions certes régulières, mais rendues caduques par l'ensemble du dispositif que nous allons adopter.

La moins mauvaise solution serait donc la suspension, qui revient à ne pas procéder à l'annulation de l'élection du maire et des adjoints, mais à en différer la mise en application à la date où les autres conseils municipaux auront le droit de se réunir – soit plus tôt que le second tour.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Si l'article 1^{er} du projet de loi, qui reporte l'élection du maire et des adjoints, est appliqué partout, il inclura aussi les communes qui ont élu leur maire dès ce week-end, sauf à prévoir une exception.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – À mon avis, ce problème fait partie de ceux dont Henri Queuille disait qu'ils se résolvent le mieux si l'on ne fait rien ! La loi dont nous discutons va entrer en vigueur après que ces maires auront été élus. Si nous les oublions, ils seront en fonction, et il n'y aura pas de difficulté, sinon un peu d'irritation dans les communes voisines. Je ne vois pas comment procéder autrement. D'où ma proposition de rédaction n° 2.

À défaut, je me rallierai à la formule proposée par M. de Courson, qui présente l'avantage, par rapport au texte de l'Assemblée nationale, de ne pas rayer d'un trait de plume une élection légale, fût-elle effectuée contrairement aux consignes gouvernementales, et de ne pas poser de problème lourd de constitutionnalité.

On imagine bien que les maires concernés avaient entendu parler de la consigne nationale, mais qu'ils ont fait l'analyse juridique, que nous partageons tous, qu'il était légal, et même obligatoire, de réunir les conseils municipaux dès ce week-end. Si nous ne les laissons pas entrer en fonction, ils se pourvoient devant le juge administratif et je pense qu'ils gagneront. Nous serons alors montrés du doigt par le Conseil constitutionnel comme ayant laissé entrer en vigueur une solution inconstitutionnelle !

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – En effet, il n’y a pas de bonne solution, et il faut choisir la moins mauvaise.

Celle de M. de Courson assure le respect du fait démocratique bien que, en même temps, la plupart des personnes élues au premier tour aient respecté les consignes de leur préfet. Il serait malvenu que ce mandat commence par une prime donnée au non-respect de l’esprit républicain, qui doit prévaloir en ces circonstances exceptionnelles.

Mieux vaut donc un statut général identique pour tous les élus du premier tour, avec des conseils municipaux qui entrent en fonction lorsque l’état sanitaire le permettra, sans pour autant nier le fait démocratique qui s’est exprimé, dont nous ne ferions que retarder la prise d’effet.

Mme Anne Chain-Larché, sénatrice. – Bien sûr, le fait démocratique est respectable. Mais la loi doit s’appliquer. Les maires qui ont réuni leur conseil municipal ne l’ont pas fait pour braver les consignes, mais pour pouvoir prendre leurs responsabilités. Il ne s’agit donc pas d’une manœuvre, mais d’une prise, courageuse, de responsabilités.

Nous sommes tous à l’œuvre pour venir au secours de nos concitoyens, notamment dans les communes rurales. Pour cela, mieux vaut une municipalité constituée.

Nous devons agir en fonction des lois, à mesure de leurs dates d’entrée en vigueur, même si les circonstances sont exceptionnelles. Qu’advient-il d’ailleurs de ceux qui ont déposé leurs listes de candidats pour le second tour ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Les listes déjà déposées doivent pouvoir être maintenues pour le second tour, mais il doit aussi être possible de les modifier.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Notre proposition de rédaction n° 2 supprime l’alinéa 14 de l’article 1^{er} et laisse au Gouvernement la faculté d’agir par ordonnances pour régler la situation des maires et des adjoints élus dès ce week-end. Elle permet de concilier les différents arguments évoqués. La proposition de bon sens de notre collègue Charles de Courson pourrait ainsi être mise en œuvre par le Gouvernement.

Mme Marie Guévenoux, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Sur quelle habilitation le Gouvernement pourra-t-il prendre une ordonnance en cas de suppression de cet alinéa ? Celle prévue à l’alinéa 2 de l’article 2 me semble trop restreinte pour régler ce type de situations...

Nous savons que l’amendement du Gouvernement adopté par l’Assemblée nationale est imparfait, mais, à l’heure actuelle, il n’existe aucune bonne solution. Des conseils municipaux sont peut-être encore, en ce moment même, en train de se réunir pour élire leur maire ! Nous allons donc vers une forme de cohabitation, en fonction des communes, entre des maires prorogés et des maires nouvellement élus. Ces derniers ont certes respecté la loi, mais il me semble que le Gouvernement avait été extrêmement clair dans ses consignes sanitaires. Je suis donc défavorable à la suppression de cet alinéa et je préfère que nous travaillions à une nouvelle rédaction sur la base de la proposition de M. de Courson.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Après réflexion, la proposition de M. de Courson me semble la plus élégante et celle qui présente le moins de risques juridiques. De surcroît, je partage l’interrogation de Mme la rapporteure pour l’Assemblée nationale concernant l’ordonnance que vous évoquez.

M. Alain Richard, sénateur. – Je suis convaincu de l'utilité de neutraliser l'élection de ces maires et de ces adjoints sans l'annuler. L'ordonnance présente l'avantage d'être rédigée en collaboration avec le Conseil d'État, qui sera le mieux à même de prévenir le risque constitutionnel. Mieux vaudrait que nous complétions l'habilitation.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – C'est impossible au regard de l'article 38 de la Constitution !

M. Alain Richard, sénateur. – En effet... Il faudrait donc que, par amendement, le Gouvernement nous propose de compléter l'habilitation afin que cette disposition soit rédigée avec une plus grande sécurité juridique.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Heureusement que nous avons commencé par les questions secondaires... Les deux propositions, la mienne et celle de Charles de Courson, que nous examinons, s'écartent toutes deux du texte de l'Assemblée nationale. Mais la présidente et la rapporteure pour l'Assemblée nationale sont prêtes à des évolutions, compte tenu du débat que nous avons eu.

Il me semble que la proposition la plus consensuelle est celle de Charles de Courson... Elle vient de vous être distribuée, sous le numéro 10. Ma propre proposition me semble lui être supérieure, mais je n'aurais pas d'amour propre d'auteur si celle de notre collègue devait lui être préférée.

M. Alain Richard, sénateur. – Il conviendrait toutefois de viser, dans la proposition de M. de Courson, « *les désignations et délibérations régulièrement adoptées* ». En effet, le conseil municipal peut s'être réuni sans avoir été régulièrement convoqué par l'ancien maire, par exemple.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – J'en conviens. Il faut laisser le droit commun s'appliquer dans les cas où il y aurait eu des irrégularités. Je conclus donc de notre débat que la formulation proposée par M. de Courson est préférée à celle que M. Savary vous a présentée.

La proposition de rédaction n° 2 est retirée.

La proposition de rédaction n° 10 est adoptée.

M. Alain Richard, sénateur. – Je vous sou mets une proposition de rédaction n° 6 portant sur le *V bis* de l'article 1^{er}, et qui vise à corriger quelques imperfections du texte commun aux deux assemblées s'agissant des conseils communautaires et métropolitains « hybrides ».

Ces conseils ne pourront pas siéger avant la parution du décret qui les y autorisera. Ils feront cohabiter, pendant une phase transitoire, anciens et nouveaux élus. En outre, ils devront prendre en compte les arrêtés préfectoraux de l'automne dernier relatifs aux changements d'effectifs dans les EPCI à fiscalité propre. C'est sur ce point que je propose une modification, ainsi que la prise en compte des communes nouvelles.

Reste la question de la permanence des bureaux des EPCI à fiscalité propre, sur laquelle le Sénat et l'Assemblée nationale sont en désaccord. Le Sénat a en effet adopté le principe de la permanence des bureaux, sauf pour les membres de ceux-ci qui ne seraient plus conseillers communautaires – condition qu'a supprimée l'Assemblée nationale.

Il me semble que ma proposition de rédaction surmonte ces difficultés. Cela reste, somme toute, un exercice assez théorique, car il y aura vraisemblablement très peu de réunions de conseils communautaires entre le 20 mai et le 30 juin 2020. Toutefois, si le second tour des élections municipales devait être annulé, ces dispositions trouveraient à s'appliquer plus longtemps.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Votre proposition de rédaction aborde donc deux questions distinctes.

Elle prévoit tout d'abord, si je vous ai bien compris – mais je prends connaissance de votre proposition à l'instant – que seuls les présidents de conseils communautaires qui sont encore délégués communautaires restent présidents, contrairement à ce qui a été décidé par le Sénat et par l'Assemblée nationale dans leur premier vote. L'Assemblée nationale a prévu que, même s'ils n'étaient plus délégués communautaires, les présidents étaient maintenus en fonctions.

L'autre question traitée par votre proposition de rédaction est celle des conseils communautaires dont l'effectif a changé. C'est une question extrêmement technique et complexe. Je suis d'accord avec votre proposition sur ce second point, mais j'émet des réserves sur la première question, qui relève d'un choix moins technique que politique. Si les maires restent, pourquoi pas les présidents de conseils communautaires ? D'autant que cela n'est que pour un temps très court. Je suis donc – pardonnez-moi, chers collègues – favorable à la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale !

M. Raphaël Schellenberger, député. – Je me retrouve totalement dans les propos du président Philippe Bas. La proposition de rédaction de notre collègue Alain Richard ne serait utile qu'en cas d'annulation du second tour des élections municipales, mais une telle situation aurait vocation à être gérée dans le cadre d'un projet de loi d'annulation de ce second tour, et non pas dans le présent texte. Je suis donc défavorable à cette proposition de rédaction et souhaite que nous conservions un parallélisme des formes entre communes et EPCI à fiscalité propre.

M. Philippe Gosselin, député. – Nous avons établi un parallélisme des formes entre collectivités territoriales : à l'échelon communal, nous prorogons les mandats ; et puisque l'échelon intercommunal procède de l'échelon communal – même si certains conseillers communautaires sont désormais élus au suffrage universel direct avec fléchage –, conservons le même schéma, par souci de clarté tant pour l'opinion publique que pour les élus. Les élus intercommunaux, ne l'oublions pas, sont avant tout des élus municipaux. Monsieur le président Philippe Bas, je vous remercie de cette avancée.

M. Alain Richard, sénateur. – J'entends l'argument selon lequel il faudrait maintenir les élus des conseils communautaires, mais permettez-moi de vous faire observer que, dans les deux assemblées, nous venons de voter le contraire.

Or, les conseils communautaires ont des décisions à prendre et il est tout à fait possible qu'ils se réunissent en juin ou en juillet prochain. Nous pouvons décider de proroger les conseils communautaires, avec les anciens élus et l'ancienne pondération intercommunale, mais c'est contraire à ce qui est actuellement prévu dans le texte du projet de loi.

Quant aux exécutifs, la rédaction que je vous propose ne s'écarte pas de la solution retenue par l'Assemblée nationale.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Plusieurs questions se posent.

Qui quitte le conseil communautaire quand la commune compte un siège de moins ? Notre collègue Alain Richard a traité cette question en orfèvre et je soutiens totalement sa proposition en la matière.

Pendant la période intermédiaire, le président de la communauté de communes ou d'agglomération peut-il ne pas être délégué communautaire – dans le cas, par exemple, où le président ne se serait pas représenté et où son premier vice-président serait issu de l'opposition ? Ne déstabilisons pas les exécutifs pendant cette période intermédiaire. Je suis donc favorable sur ce point au texte de l'Assemblée nationale, qui proroge le mandat du président, même s'il n'est plus délégué communautaire.

Reste enfin la question de savoir si la composition des conseils doit évoluer pour tenir compte du fait que les conseillers municipaux élus au premier tour dans certaines communes membres seront entrés en fonction.

M. Alain Richard, sénateur. – Que préfère-t-on ? La cohabitation au sein des conseils communautaires d'anciens et de nouveaux élus, telle que la proposent le Sénat et l'Assemblée nationale ? Ou le maintien jusqu'au second tour des anciens conseils ? Dans cette dernière hypothèse, nous devrions adopter une nouvelle rédaction.

La proposition de rédaction n° 6 présentée par M. Alain Richard est adoptée.

M. Charles de Courson, député. – Une question reste en suspens : quels sont les pouvoirs de ces exécutifs maintenus en fonction ? Disposent-ils, ou non, des pouvoirs de droit commun ? J'avais suggéré qu'ils n'expédient que les affaires courantes pendant la période intermédiaire, comme c'est le cas pour les délégations spéciales nommées par le préfet. Nous examinerons tout à l'heure un article qui donne des précisions sur le volet financier, mais il ne fonctionne pas.

M. Stéphane Peu, député. – Le texte vise les conseillers métropolitains et les conseillers des EPCI à fiscalité propre. Or, l'Île-de-France est dotée d'établissements publics territoriaux (EPT), qui sont des intercommunalités, mais n'ont pas de fiscalité propre. Ne faudrait-il pas les prévoir dans le dispositif ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Le texte du Sénat les a bien pris en compte.

M. Jean-Christophe Lagarde, député. – Lorsque les équipes en place ont été réélues au premier tour, il est inconcevable qu'elles ne se voient attribuer que de simples pouvoirs de gestion des affaires courantes !

Les maires en place doivent préparer la rentrée prochaine, lancer des investissements qui ont parfois été l'objet même du débat électoral. Qu'ils aient été battus et leur mandat, prorogé, ou réélus, ils doivent pouvoir exercer la plénitude des fonctions prévues par la loi, sinon nous risquons de paralyser les collectivités territoriales.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Pour répondre à la fois à nos collègues Charles de Courson et Jean-Christophe Lagarde, le texte confère aux conseils communautaires et à leurs exécutifs, ainsi qu'aux conseils municipaux et aux maires, la plénitude de leurs compétences y compris pendant les périodes intermédiaires. Il va même

plus loin : comme il est prévisible que les budgets non encore adoptés ne le seront toujours pas au 15 avril – ce qui pose des problèmes surtout pour la section d’investissement – le texte prévoit de reporter le couperet habituel au 31 juillet 2020.

Les maires sont déjà sur le pont – par exemple pour organiser des consultations médicales dans des gymnases – et ils répondent à toutes les questions pratiques dont ils sont assaillis. C’est d’ailleurs tout l’inconvénient de n’avoir pas pu réunir les conseils municipaux qui étaient complets afin que nos communes se mettent en ordre de bataille dans cette crise. Mais cette difficulté est désormais correctement résolue par notre texte.

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

Article 2

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 3 précise l’habilitation à légiférer par ordonnances pour que le Gouvernement puisse prendre toutes les dispositions qui permettront d’élire rapidement le maire et les adjoints. Elle propose des souplesses sur les lieux de réunions, le calcul du *quorum*, le nombre de pouvoirs et les procédures de vote, à l’urne ou à distance.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous ne pourrions pas rester dans cet entre-deux trop longtemps : nous devons donc prévoir les modalités d’élection des maires et des adjoints, au cas où la crise sanitaire se prolongerait. Il n’était pas possible de prévoir des méthodes alternatives pour ce week-end, cela aurait été de l’improvisation. Mais nous demandons au Gouvernement de le prévoir pour la suite.

Mme Marie Guévenoux, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Nos débats à l’Assemblée nationale ont insisté sur l’indispensable garantie du secret du vote. Votre proposition la prévoit : j’y suis donc favorable.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – Je m’étonne que nous soyons autorisés à modifier le champ des ordonnances...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La précision apportée par notre texte est, sur le plan constitutionnel, parfaitement recevable. La proposition de rédaction ne vise, en aucun cas, à étendre le champ de l’ordonnance.

La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.

L’article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 3

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je vous propose d’adopter cet article dans sa rédaction issue des travaux de l’Assemblée nationale, en modifiant toutefois la date du 10 mai 2020, qui deviendrait celle du 20 mai, pour la remise du rapport du comité de scientifiques concernant les élections consulaires, par cohérence avec ce que nous avons adopté tout à l’heure. Il s’agit d’une date butoir, l’avis pouvant être rendu en amont.

M. Raphaël Schellenberger, député. – Pourquoi pas le 23 mai ? Il me semblait en outre que nous souhaitions conserver le rapport au Parlement le 10 mai...

M. Stanislas Guerini, député. – J’ai bien retenu la date du 23 mai au plus tard pour l’article 1^{er}, et je suis favorable à un rapport sur la tenue des élections, distinct du rapport général du conseil de scientifiques.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je vous propose donc d’acter la date du 23 mai 2020, en rappelant qu’il s’agit, en l’espèce, uniquement du rapport relatif aux élections consulaires.

L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 5

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous sommes saisis de deux propositions de rédaction.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a précisément énuméré les prérogatives spécifiques confiées au Premier ministre lorsque l’état d’urgence sanitaire est déclaré. Or l’Assemblée nationale a ajouté, à l’initiative du Gouvernement, une dixième catégorie : pourrait désormais être prise par décret toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d’aller et de venir, la liberté de réunion et la liberté d’entreprendre. De fait, cela donne tous les pouvoirs au Gouvernement. Notre proposition de rédaction n° 4 prévoit une rédaction plus restrictive, qui limiterait le champ de cette disposition à la seule liberté d’entreprendre.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – Le Sénat a tenté de procéder à une énumération précise. Mais le 10° ajouté par l’Assemblée nationale, qui élargit le champ de façon excessive, est, pour nous, inacceptable. Notre proposition de rédaction supprime cet ajout, sur lequel notre jugement est sévère.

Mme Marie Guévenoux, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Hier, l’Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement qui est une sorte de mesure-balai. Votre proposition de rédaction n° 4 prévoit, d’une part, que le Gouvernement, lorsqu’il prend les mesures prévues à l’article 5, soit éclairé par l’avis public du conseil scientifique et, d’autre part, que ces mesures ne puissent apporter de limitations qu’à la seule liberté d’entreprendre.

L’éclairage par le conseil scientifique me semble de bon aloi. En revanche, ayant entendu le Premier ministre et le ministre de la santé, il ne me semble pas raisonnable, dans la situation sanitaire qui est la nôtre, de limiter le champ des mesures qui pourraient être prises à la seule liberté d’entreprendre. La situation évolue d’heure en heure, et les mesures à prendre ne peuvent malheureusement pas être toutes anticipées. Nous sommes ici dans le cadre d’un régime provisoire, déclenché par la loi. Les mesures nécessaires qui ne relèveraient pas de la liberté d’entreprendre devraient alors être prises au titre de l’article L. 3131-1 du code de la santé publique... Je comprends vos réserves, mais je suis sensible au fait de conserver le dispositif de l’amendement gouvernemental, par souci d’opérationnalité.

Mme Coralie Dubost, députée. – Je m’associe à la volonté de notre rapporteure de garder – c’est nécessaire – une marge de manœuvre supplémentaire. On voit bien que la

situation évolue extrêmement vite ; chaque heure, des mesures nouvelles sont à prendre ; chaque heure, des nouvelles terribles nous parviennent – on apprend à l’instant le premier décès d’un urgentiste dû au Covid-19. La population attend des mesures qui la protègent et qui protègent les soignants ; le Gouvernement pourrait donc être amené à prendre des mesures plus restrictives.

Il me semble que, si c’est la rédaction du 10° qui ne convient pas, il faut élargir le champ des mesures pouvant être prises au titre des 2° et 5°. Par exemple, au 2° : « *Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements justifiés par des besoins familiaux, professionnels ou de santé impérieux* », pourrait-on peut-être introduire la référence non seulement aux « *personnes* », mais à des « *catégories de personnes* », afin de pouvoir cibler, le moment venu, des catégories de personnes qui auraient été testées, dépistées et s’avèreraient immunisées, pour leur permettre, à elles, de sortir de nouveau. Peut-être serait-il opportun aussi de substituer, dans la liste des exceptions, les déplacements « *strictement indispensables* » aux déplacements « *justifiés par des besoins familiaux, professionnels* ».

Au 5°, « *Ordonner la fermeture provisoire d’une ou plusieurs catégories d’établissements recevant du public, à l’exception des établissements fournissant des biens ou des services essentiels aux besoins de la population* », peut-être faudrait-il supprimer l’exception et en rester à « *Ordonner la fermeture provisoire d’une ou plusieurs catégories d’établissements* », le caractère opportun ou non de la mention « *recevant du public* » étant aussi à discuter. Si nous avons besoin d’un confinement plus strict, une telle formulation permettrait-elle d’aller au bout des mesures qui s’imposent ?

Sur les modifications proposées concernant le conseil scientifique, mon avis diffère de celui de notre rapporteure. La façon dont a été conçue, en séance à l’Assemblée nationale, l’institution légale de ce conseil scientifique me semble excellente : il éclaire à la fois le Gouvernement et la population. En revanche, je mets en garde contre l’idée d’un pouvoir scientifique qui viendrait contrôler le pouvoir politique. La science doit absolument éclairer, conseiller, proposer, mais son rôle ne doit pas être d’internaliser la décision politique. À terme, cela pourrait nous conduire, dans d’autres situations, à une confusion des rôles et des places qui n’est pas souhaitable.

Deux propositions alternatives, donc : supprimer, à l’alinéa 36, l’ajout de « *y compris celles prises en application des articles L. 3131-23 à L. 3131-25* », puisque l’amendement qui avait été adopté permettait de clarifier le rôle d’éclairage et de transparence du conseil scientifique, chargé de rendre des avis périodiques sur l’état des connaissances scientifiques et sur les mesures à prendre, ou bien remplacer cet ajout par « *y compris celles relevant des articles L. 3131-23 à L. 3131-25* », ce qui permettrait de laisser une marge de manœuvre plus importante.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – M. Savary présentera aussi sa proposition de rédaction à l’alinéa 35 ; ainsi aurons-nous une vision complète des modifications susceptibles d’être apportées.

Que proposez-vous exactement à l’alinéa 36 ?

Mme Coralie Dubost, députée. – Aucun problème pour remplacer « *crise* » par « *catastrophe* ».

En revanche, l'ajout de « *y compris [les mesures] prises...* » ne me convainc pas. Hier, lorsque nous avons adopté l'amendement tendant à remplacer « *le comité rend périodiquement des avis sur les mesures prises* » par « *le comité rend périodiquement des avis sur l'état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s'y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme* », il s'agissait d'ériger le comité scientifique en force de proposition, afin que la science puisse à la fois éclairer le Gouvernement et la population sur l'état des connaissances scientifiques relatives à la catastrophe sanitaire et formuler toute proposition sur les mesures à prendre. Mais les décisions doivent, elles, toujours relever du politique. C'est bien pour cette raison que nous avons modifié le texte dans le sens que j'ai indiqué.

En ajoutant « *y compris celles prises...* », nous rétablissons cette confusion entre la proposition scientifique et la décision politique. Je souhaite donc soit que nous supprimions cet ajout, soit, si vous tenez vraiment à un éclairage du comité scientifique sur les mesures prises en application des articles L. 3131-23 à L. 3131-25 du code de la santé publique, que nous retenions la formulation « *y compris celles relevant des articles...* ».

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je comprends votre point de vue.

Pourriez-vous, monsieur Savary, présenter la proposition de rédaction n° 5, qui forme un tout avec ce dont nous venons de discuter ?

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il est proposé de renforcer la protection juridictionnelle de la population à l'encontre des mesures prescrites en période d'état d'urgence sanitaire, en étendant le champ du recours en référé à toutes les mesures prescrites, qu'elles soient de portée générale ou individuelle, en spécifiant que les mesures prescrites pourront non seulement faire l'objet d'un référé-liberté, mais également d'un référé-suspension, et en prévoyant un délai de jugement de quarante-huit heures pour les deux catégories de référé.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – C'est une manière de dire que si l'on prend des mesures dont le cadre n'a pas été précisé dans la loi, il faut à tout le moins que lesdites mesures donnent lieu à un contrôle exceptionnel.

Pour m'assurer que le débat mérite d'être poursuivi sur ces questions, je voudrais mettre aux voix l'amendement présenté par M. Sueur et Mme de la Gontrie, qui supprime tout simplement la disposition visée au 10°.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Nous avons passé énormément de temps, à juste titre, sur les mesures relatives aux élections municipales. Nous avons tous dit, au début du débat, qu'il faudrait intervertir les titres, nos concitoyens estimant, à juste titre là encore, que les questions de libertés et d'urgence sanitaire sont les plus importantes.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous étions tous d'accord sur ce point.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – On ne saurait donc balayer ces questions.

Je tiens à dire que le vote final de notre groupe sera déterminé par le sort réservé à ce 10° de l'article 5, tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale. La logique du Sénat n'était pas celle de notre groupe au départ, mais c'est celle qu'a fait prévaloir notre président, Philippe Bas. Je tiens à rendre hommage à ce qu'il a fait en proposant, au nom de la clarté, de

lister l'ensemble des champs auxquels s'appliqueront les pouvoirs conférés à l'exécutif en matière de restriction des libertés. Cette logique me semble bonne. À partir du moment où l'on décide d'ajouter « *En tant que de besoin, prendre toute autre mesure générale...* », on sort de cette logique.

Hier, devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre a fait état d'une forme de clause de compétence générale. Il y a là une logique extensive, contraire à celle dont le Sénat a voulu la mise en œuvre, et qui, en définitive, autorise tout.

Il est clair que nous sommes dans une situation absolument exceptionnelle, qu'il faut être responsable. Le Parlement peut se réunir si c'est nécessaire, mais nous sommes, par principe, contre cette autorisation qui, extensive, n'est pas limitée.

Ce débat est, selon nous, le plus important du texte. Je m'excuse si nous prenons du retard...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – C'est tout à fait légitime. Je reconnais volontiers qu'il s'agit d'un point essentiel.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – En effet. Il est légitime de passer si nécessaire autant de temps sur cet aspect que sur les autres.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – C'est ce que nous sommes en train de faire.

Pour la bonne tenue du débat, nous avons intérêt à nous prononcer sur le point de savoir si nous poursuivons la discussion en vue de la recherche d'un compromis ou si nous adoptons l'amendement de suppression du 10°. Ouvrir deux débats en même temps, l'un sur le principe et l'autre sur le compromis, me paraît source de confusion.

Tout le travail que nous avons fait, ici, au Sénat, est annulé si l'on ajoute à la liste des cas d'ouverture des pouvoirs gouvernementaux de restriction des libertés une clause de compétence générale. Pourquoi énumérer chacun des cas si c'est ensuite pour préciser que, en plus de tous ces cas, le Premier ministre peut prendre n'importe quelle autre mesure ?

Je me suis félicité, en écoutant Mmes Guévenoux et Dubost, de constater que les positions des députés de la majorité commençaient à évoluer. Leurs propositions s'inscrivent dans le cadre qui est celui de la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence. Cette loi ne dispose pas que le Gouvernement pourra prendre toute mesure pour rétablir l'ordre, mais qu'il pourra ordonner des assignations à résidence, des perquisitions administratives, des fouilles de véhicules et qu'il pourra édicter des périmètres de sécurité. En réalité, la liste adoptée par le Sénat est très large. S'il y a bien un point qui nous rassemble, c'est que nous voulons que le Gouvernement ait tous les pouvoirs dont il a besoin. Si le Gouvernement nous dit qu'il n'en a pas assez, je serai le premier favorable à lui en donner davantage. Je veux seulement que nous nous inscrivions dans un cadre qui est celui de notre État de droit.

Je rejoins les propos de M. Sueur, mais ma conviction est que nous avons une chance de nous entendre sur un dispositif de compromis. Je préférerais cette issue, qui permettrait d'exprimer la volonté commune des deux assemblées de donner tous les moyens d'action nécessaires au Gouvernement sans pour autant compromettre les principes de notre État de droit. C'est la raison pour laquelle je souhaite que nous tranchions la question de

savoir si oui ou non nous supprimons carrément le 10°, afin, le cas échéant, d'entrer sans attendre dans le vif de la discussion sur un compromis possible.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – J'étais au départ sur la ligne de Philippe Bas : je pensais qu'il fallait lister les mesures que nous permettions au Premier ministre d'édicter en vertu de cet article. Après réflexion, et après avoir notamment beaucoup échangé avec le Premier ministre, avec d'autres ministres et entre nous, nous nous rendons compte que notre imagination, malgré sa fertilité et malgré tous nos efforts, est incapable d'appréhender toutes les situations auxquelles le Gouvernement va être confronté dans les semaines qui viennent.

Il me semble donc qu'il faut donner au Gouvernement cette liberté d'action non répertoriée dans l'énumération qui précède.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – C'est l'article 16 de la Constitution !

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – Non, je ne suis pas d'accord, car il s'agit de mesures générales – à la différence des mesures prises en application de l'état d'urgence – dont la finalité est très précisément définie – à la différence de ce qu'autorise l'article 16 de la Constitution. La façon dont le dispositif est encadré – je pense aux avis du comité scientifique notamment – nous éloigne très fortement de l'article 16.

Il faut réussir à conserver de la souplesse ; l'objectif que nous partageons est en effet de permettre au Gouvernement d'agir en toute circonstance pour faire face à cette crise sanitaire et protéger nos concitoyens. À ce titre, je préférerais que nous réussissions à arrêter une position de compromis avant d'en arriver à un vote de suppression. Autrement dit, je souhaiterais que nous évaluions les différentes solutions qui s'offrent à nous avant de procéder aux opérations de vote. Tout à l'heure, à propos du processus électoral, le consensus a émergé sans que nous ayons besoin de trancher dans le vif sur une solution de suppression pure et simple de telle ou telle disposition.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Les auteurs de la proposition de rédaction sont-ils favorables à ce que nous procédions ainsi ?

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Il est clair que nous sommes profondément attachés à notre proposition de rédaction. Il est clair que vous en comprenez la logique – et peut-être la partagez-vous. Il est clair que vous souhaitez un compromis. Cela étant, si le fait de voter dans la minute compromet tout compromis, peut-être est-il sage de suivre Mme Braun-Pivet. Mais comme vous êtes un président avisé, je m'en remettrai à votre décision, monsieur le président.

M. Philippe Gosselin, député. – Je me réjouis que nous ne passions pas au vote maintenant ; l'échange peut tout à fait se poursuivre avant que, les uns et les autres, nous ne nous cabrions.

Le 10° soulève une vraie difficulté – ce n'est pas la longueur d'un texte qui fait sa force. Le Sénat a cherché à dresser une liste limitative de possibilités d'intervention ; or le 10° annule totalement cette liste limitative, puisque tout devient possible en tant que de besoin, s'agissant de principes fondamentaux essentiels : la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre et la liberté de réunion ! C'est bel et bien, d'une certaine façon, un article 16 pour le Premier ministre. Je ne parlerai pas de confusion des pouvoirs – ne soyons pas

grandiloquents ! – mais, en tant que telle, cette simple formulation de quelques lignes me paraît réellement inacceptable : c'est une loi de pleins pouvoirs, rien de moins.

J'entends néanmoins notre collègue Dubost commencer à faire un certain nombre de propositions dans le sens d'une liste plus large. J'entends bien que, à circonstances exceptionnelles, pouvoirs particuliers, parce qu'on ne pourra jamais tout prévoir. Mais quand même ! Restons dans un État de droit. Nos grands principes connaissent déjà quelques atténuations ; inutile d'en rajouter. Nul ne souhaite empêcher le Premier ministre d'agir. Nous travaillons, ici, dans un esprit de concorde et d'unité nationale.

Je crois toutefois que nous pouvons sortir de la nasse. Donnons-nous encore un petit peu de temps, et je pense que nous devrions pouvoir arriver à une rédaction commune. À défaut, et à ce stade, je partage clairement ce qui a été dit par M. Sueur et Mme de la Gontrie.

M. Raphaël Schellenberger, député. – Je rejoins ce qui vient d'être dit par M. Gosselin.

Je tiens avant tout à dire qu'il n'est pas moins grave, bien au contraire, de discuter des libertés publiques collectives que de prendre des mesures touchant aux libertés individuelles, comme dans la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT) ou dans l'état d'urgence. Les atteintes aux libertés collectives doivent retenir notre attention plus encore que les décisions individuelles. J'ai entendu la majorité répéter, depuis deux jours, qu'il y allait du collectif et non de l'individuel, qu'il ne s'agissait pas de l'état d'urgence, que donc on pouvait faire moins attention. Bien au contraire ! Cette dimension collective rend nos décisions plus lourdes encore de conséquences.

Je considère que la rédaction du 10° adoptée par l'Assemblée nationale n'est pas satisfaisante. Il y est question de trois libertés fondamentales : liberté d'aller et venir, liberté d'entreprendre, liberté de réunion. La proposition du président Bas et du rapporteur Savary est intéressante, en cela que la liberté d'entreprendre, qui est celle qui jusqu'à présent n'avait pas été listée, est conservée dans le 10°. On retrouve la liberté d'aller et venir dans le 1° – la notion n'y est pas formellement présente, mais si « *restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret* », n'est pas restreindre ou interdire la liberté d'aller et venir, alors je ne comprends pas bien le français ! Quant à la liberté de réunion, elle est largement abordée dans le 6° : « *Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature* ».

En définitive, la proposition de M. Bas revient à la même chose, ou presque, que ce qui avait été proposé par l'Assemblée nationale, tout en réduisant le 10° à la liberté d'entreprendre et en laissant à la démarche intellectuelle qui a présidé à la rédaction de cet article sa cohérence et son intégrité.

M. Jean-Christophe Lagarde, député. – Je dois reconnaître que je suis gêné depuis le début par cette disposition, mais gêné des deux côtés. Ce que nous devons tous craindre, premièrement, c'est que la liste telle qu'elle sera votée ne donne pas au Gouvernement toutes les possibilités d'action nécessaires à lutter contre la propagation du virus, ce qui nécessiterait une nouvelle réunion du Parlement, et retarderait ce qui doit être fait.

Deuxième crainte : l'habilitation est si générale qu'il s'agit en effet d'un article 16 offert d'ailleurs, assez curieusement, au Premier ministre. Elle ne s'assortit d'aucune prévention, d'aucune limite, d'aucune procédure. Comme l'a dit M. Schellenberger, je ne vois pas l'intérêt de mentionner la liberté d'aller et venir et la liberté de réunion, l'hypothèse de leur limitation étant déjà prévue dans la liste dressée par le Sénat, si ce n'est, en effet, pour faire exploser toute norme.

Quant à limiter la liberté d'entreprendre, je peux le concevoir, mais une telle limitation dans le cadre de la lutte contre un virus me paraît une idée curieuse. En quoi la limitation de la liberté d'entreprendre permettrait-elle d'entraver la circulation du virus ?

En tout état de cause, une chose me semble inenvisageable du point de vue de l'opinion publique : que nous ne trouvions pas de compromis, et que ce soit sur ce point-là que nous achoppions. Ce serait fou ! Personne ne nous comprendrait, au-delà des arguments juridiques.

Première piste : l'avis du comité scientifique n'est rendu public qu'au début de l'état d'urgence sanitaire, et non à l'occasion de ce type de mesures, qui sont pourtant plus exorbitantes encore. Le dispositif que vous proposez, « *après avis rendu public du comité de scientifiques* », me semble donc, de ce point de vue, opportun.

Deuxième piste – nous le prévoyons déjà dans d'autres cas bien moins graves : il me semble que le Parlement pourrait aussi prévoir, *a minima*, une consultation – je ne propose pas un avis conforme – des présidents de nos deux assemblées. Quand l'article 16 est déclenché, les présidents des deux assemblées sont consultés. Ces derniers jours, les présidents des deux assemblées ont été consultés à propos des mesures prises par le Gouvernement. Cela nous rassurerait de savoir que nos institutions sont consultées.

Mme Coralie Dubost, députée. – Je réponds à mon collègue Jean-Christophe Lagarde sur la circulation du virus et la liberté d'entreprendre : nous pensons notamment à l'hypothèse d'un blocage des ventes à l'export de respirateurs et de machines de dépistage, que nous préfererions pouvoir conserver en France, en fonction de l'évolution de la situation dans les semaines à venir. Des réquisitions sont également envisageables. Il est donc vraiment important de conserver cette mention générale de la liberté d'entreprendre.

S'agissant, en revanche, des aménagements proposés, le Sénat avait en effet effectué un travail considérable, proposant une liste de mesures comprenant déjà la liberté d'aller et venir et la liberté de réunion. Il me semble simplement qu'il faudrait renforcer ces dispositifs pour donner au Gouvernement un peu plus de marge de manœuvre en fonction de la gravité de la situation. Je propose donc, au 2°, d'ajouter aux réserves mentionnées le caractère strictement indispensable des déplacements autorisés et de supprimer la précision du caractère familial ou professionnel desdits déplacements, et, au 5°, concernant les établissements recevant du public, de supprimer les exceptions.

Autre proposition, inspirée de ce qui avait été imaginé en 2015 dans le cadre de l'état d'urgence, de nature à renforcer le rôle du Parlement sans pour autant bloquer le Gouvernement : que tout ce qui serait fait au titre du 10°, voire de l'ensemble de la liste de l'article L. 3131-23, fasse l'objet d'une information immédiate des commissions des lois.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je vous remercie de ces propositions.

Mme Isabelle Florennes, députée. – J’entends bien les arguments de MM. Sueur et Lagarde. Avec les propositions de Coralie Dubost, qui vont dans le sens de la recherche d’un compromis, nous nous acheminons vers une rédaction commune. La liste introduite par le Sénat est un réel apport au projet de loi. Il faut permettre néanmoins au Gouvernement d’agir et d’être réactif ; tel était le sens de l’amendement voté par l’Assemblée nationale, qui est toutefois – j’entends parfaitement le souci de précision du président Bas – beaucoup trop large.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous partageons tous, me semble-t-il, cet état d’esprit.

M. Charles de Courson, député. – Trois libertés fondamentales sont visées par le 10°. La première, la liberté d’aller et venir, est entièrement contenue dans le 1°, le 2°, le 3° et le 4°. Le Gouvernement a donc tout ce qu’il lui faut, et tout ajout serait superfétatoire. Même réflexion sur la liberté de réunion : le 6° y répond complètement. Reste la liberté d’entreprendre : les 5°, 7°, 8° et 9° y ont traité.

Nous pourrions peut-être – tel est, me semble-t-il, l’esprit de la proposition de rédaction du président Bas – élargir un peu en retenant uniquement la liberté d’entreprendre, mais en assortissant cette mention d’une clause de généralité que ledit amendement fait tomber, et qui figure dans le texte de l’Assemblée nationale : « *toute autre mesure générale limitant la liberté d’entreprendre* », donc.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – « *Générale* » ou « *réglementaire* », ce qui revient au même.

M. Charles de Courson, député. – Je me suis posé la question.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – « *Réglementaire* » est plus précis.

M. Charles de Courson, député. – Il peut y avoir des mesures réglementaires spécifiques, qui ne sont pas générales.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Elles ne sont plus réglementaires, alors ; elles sont individuelles ou d’espèce.

Je dois tenter d’esquisser, à ce stade, avant de faire intervenir les deux rapporteurs, ce que pourraient être les termes d’un compromis.

J’entends et je fais miennes les propositions qui ont été présentées par Mme Dubost. Elles pourraient nous permettre d’élargir la rédaction des premiers articles de l’énumération, qui concernent en effet, comme le disait Charles de Courson, la liberté d’aller et venir, de sorte que nous soyons tous bien certains que si surgit un nouveau besoin d’aménager des mesures restreignant cette liberté d’aller et venir, à supposer que les premiers alinéas de l’énumération ne nous paraissent pas suffisants, cette nouvelle rédaction le permette. Nous aurions, ainsi, bien progressé.

Reste la question de la liberté d’entreprendre. Pour comprendre ce que souhaite le Gouvernement, je propose de le penser par analogie avec l’organisation de la production en temps de guerre, c’est-à-dire l’armement – en l’espèce, ce sont les respirateurs, les masques, etc. : comment organiser une production largement déterminée par l’action de l’État, laquelle va, par nature, porter atteinte à la liberté d’entreprendre ? Nous avons fait un pas en avant en

introduisant un 9° prévoyant la mise à disposition des patients de médicaments. Mais il n'y a pas que les médicaments ! Il y a les vaccins, les dispositifs médicaux, le matériel, les ambulances, les hôpitaux de campagne, etc. Du point de vue des exigences de la production des médicaments, vaccins, matériels médicaux et équipements, dont nous avons besoin pour lutter contre la crise, je comprends très bien qu'il faille permettre au Gouvernement de ne pas respecter toutes les règles des marchés publics, de passer des accords sur la base de prix librement négociés, d'utiliser des industries pour leur demander de produire des biens et équipements que ces industries n'ont pas l'habitude de produire, mais qu'elles seraient capables de produire.

Aussi, je propose une brève suspension de séance pour rédiger un texte commun, non sans m'assurer auparavant que cette interruption correspond bien à ce que vous souhaitez, étant entendu qu'il faudra aussi, le cas échéant, prendre en considération la proposition de rédaction n° 5 et la proposition de Mme Dubost concernant l'alinéa 36 de notre texte dans sa rédaction actuelle.

M. Alain Richard, sénateur. – J'approuve tout à fait ce schéma de compromis. Les 1° à 4° sont suffisants pour limiter drastiquement la liberté d'aller et venir. Mais je crois avoir entendu Coralie Dubost proposer que, dans le 2°, qui vise les déplacements hors du domicile, la réserve relative aux déplacements justifiés par des besoins familiaux ou professionnels ne soit pas maintenue. Cela permettrait-il d'empêcher totalement les gens de sortir de chez eux pour un motif autre que de santé ? Il me semble que ce serait aller trop loin au regard de l'objectif que nous poursuivons.

Mme Coralie Dubost, députée. – Je propose d'ajouter : strictement indispensables.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Mme Dubost propose d'écrire qu'il s'agit « *d'interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables justifiés par des besoins familiaux, professionnels ou de santé impérieux* ».

M. Alain Richard, sénateur. – Si nous gardons les trois types de besoins, cela me convient.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – M. Savary, Mme Guévenoux, êtes-vous d'accord avec cette orientation ?

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Tout à fait.

Mme Marie Guévenoux, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Moi aussi ; je vous en remercie.

(La réunion est suspendue.)

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je vous lis la rédaction proposée à l'alinéa 20 : « *2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ;* » ; puis à l'alinéa 23 : « *5° Ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité ;* ».

Ensuite, telle serait la nouvelle proposition de rédaction n° 4 à l'alinéa 28 : « 10° *En tant que de besoin, prendre toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-20 du présent code* ».

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – Vous enlevez la mention « *par décret* » ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Non, merci de cette observation, madame de la Gontrie, nous allons le préciser : « 10° *En tant que de besoin, prendre par décret toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-20.* »

Nous adopterions ensuite la proposition de rédaction n° 5, dont serait retranchée la dernière phrase : « *Le juge se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* » En référé, le juge se prononce très rapidement ; cette précision est donc superflue.

À l'alinéa 36, au lieu d'indiquer : « *y compris celles prises en application des articles L. 3131-23 à L. 3131-25* », nous proposons plutôt « *y compris celles relevant des articles L. 3131-23 à L. 3131-25* ». Toutes les autres modifications de l'article 5 figurant sur le tableau comparatif, dans la rédaction de l'Assemblée nationale, seraient adoptées.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – Cela signifierait alors que l'« *information sans délai du procureur de la République* », mentionnée à deux reprises, aux alinéas 33 et 34, disparaîtrait ?

Mme Coralie Dubost, députée. – Le dernier paragraphe de l'alinéa 34 fait un condensé des deux paragraphes que vous indiquez.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – En effet, je vous invite à vous reporter au tableau comparatif.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – Je retire mes observations.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Où se retrouvent alors les déplacements professionnels ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nulle part.

La suppression du mot « *professionnels* » signifie qu'il n'y a pas de réserve en faveur des déplacements professionnels au pouvoir reconnu au Premier ministre d'interdire aux personnes de sortir de leur domicile. Le Gouvernement pourrait donc éventuellement prendre une mesure interdisant tous les déplacements professionnels – je ne dis pas qu'il faille la prendre !

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Si je veux aller voir ma cousine, cela m'est permis ?

Mme Coralie Dubost, députée. – Est-ce strictement indispensable ?...

M. Alain Richard, sénateur. – C'est strictement interdit !

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – À la suite des propos de Mme de la Gontrie sur les pouvoirs de contrôle du Parlement, je m’interroge sur la conséquence qu’il y a à les évoquer ici plutôt qu’à l’article 13. Ces pouvoirs ne vaudraient alors que pour les mesures de sécurité sanitaire.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Absolument.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Alors qu’en les introduisant, comme l’avait fait le Sénat, dans sa sagesse, à l’article 13, ils s’appliquaient à l’ensemble du texte. C’est donc un recul, mais le compromis suppose de faire des gestes. Soyons conscients de cette conséquence. Vous l’êtes probablement, monsieur le président ?...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Maintenant je le suis, et je vous en donne la justification. Des mesures restrictives de liberté sont prévues pour l’état d’urgence sanitaire ; le contrôle du Parlement se justifie d’autant plus. Pour les autres mesures, nous aurons également un contrôle. Je demanderai au Gouvernement de s’engager à nous apporter les informations requises – je ne doute pas qu’il le fera, comme il l’a fait pour la loi de finances rectificative adoptée hier.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – M. le président Larcher pourra l’ajouter à son courrier au Premier ministre.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je demanderai spontanément au président du Sénat qu’il consacre, par un courrier, l’engagement que le Gouvernement prendra, je l’espère, devant notre assemblée.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Très bien.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Souhaitez-vous que nous mettions aux voix votre proposition de rédaction, pour que notre commission mixte paritaire ait le choix entre les deux propositions ?

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Avec plaisir.

M. Philippe Gosselin, député. – N’aurait-on pas intérêt, à l’alinéa 20, à conserver la condition de déplacements professionnels « *strictement indispensables* » ? Pourquoi les exclure, puisqu’on admet des déplacements indispensables pour la famille et la santé ?

M. Raphaël Schellenberger, député. – À partir du moment où dans le 10° nous coupons la liberté d’entreprendre, il n’est plus besoin de préserver la liberté de circulation professionnelle. Cela va ensemble.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je comprends où vous voulez en venir. Je n’ai pas de religion sur ce point.

M. Alain Richard, sénateur. – Les déplacements professionnels peuvent relever du code du travail et non du code de commerce. Ils ne sont donc pas tous relatifs à la liberté d’entreprendre – le salarié est en situation de subordination. Cette modification est justifiée par le fait que le Gouvernement sait restreindre les déplacements à motif familial ou de santé de façon stricte et encadrée. En revanche, lui dire qu’il aurait le droit de maintenir certains déplacements professionnels et non d’autres pose problème. Le besoin de la continuité des

activités nationales suffit à ce que le Gouvernement n'interdise pas tous les déplacements professionnels s'il n'y est pas strictement obligé. Mais nous n'avons pas de critères suffisamment objectifs pour lui fixer une limitation. Mieux vaut ne pas conserver cette exception en faisant confiance au Gouvernement pour qu'il maintienne tout ce qui est nécessaire pour la vie nationale.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Dans ce cas, nous ferons confiance au Gouvernement.

La proposition de rédaction n°7 de M. Sueur et Mme de la Gontrie n'est pas adoptée.

Les propositions de rédaction n°s 4 et 5, ainsi modifiées, sont adoptées.

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

Article 5 bis

L'article 5 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6 ter

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Il vous est proposé d'adopter l'article 6 ter tel qu'introduit par l'Assemblée nationale, sous réserve d'une précision rédactionnelle.

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

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous passons au titre III concernant les mesures d'urgence économique et d'adaptation à la lutte contre l'épidémie de Covid-19.

Article 7 B

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

Article 7

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Monsieur Jean-Pierre Sueur a une proposition de rédaction n° 8 à l'article 7.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Je tiens à saluer une avancée de l'Assemblée nationale sur le sujet sensible des congés payés. Selon la rédaction retenue, le chef d'entreprise ne pourra modifier unilatéralement la date des congés payés qu'à la condition d'y être autorisé par un accord de branche et un accord d'entreprise. Hier, nous avons suivi avec beaucoup d'intérêt ce long débat à l'Assemblée nationale, mais nous n'avons pas compris pourquoi la même disposition ne s'appliquait pas, à l'alinéa suivant, aux jours de réduction du temps de travail (RTT) et aux jours de repos. Nous proposons donc d'utiliser la même formule pour ces deux cas de figure, en prévoyant des accords de branche ou d'entreprise.

M. Stanislas Guerini, député. – En l’occurrence, dans sa réponse, que vous avez dû entendre si vous avez regardé les débats, la ministre du travail a pointé la différence de statut entre les congés payés, qui concernent tout le monde, et les RTT ; d’où la différence d’appréciation.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – M. Jean-Pierre Sueur n’est pas convaincu par la réponse de la ministre. Le sujet est donc ouvert...

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – Il est heureux que les débats à l’Assemblée nationale aient permis de progresser sur ce sujet, d’autant que les syndicats et le Medef avaient avancé conjointement – ce qui est intéressant et notable ! Il eût été dommage de ne pas en tenir compte. Nonobstant les statuts différents entre les congés payés, les RTT et les jours de repos, cette question est sensible.

Renversons votre raisonnement, monsieur Guerini. Qu’est-ce qui empêche que ce soit le cas ? Cette question est importante. Les salariés sont angoissés par la situation actuelle sur de nombreux plans. Les RTT et les jours de repos sont un sujet délicat. Il serait enrichissant que la référence à l’accord d’entreprise ou de branche s’applique de la même manière, afin de rassurer les salariés, et que l’ensemble du pays adhère à ces mesures assez inédites. Nous pourrions faire œuvre utile.

M. René-Paul Savary, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Dans la mesure du possible, cette proposition peut être intéressante...

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Très bien !

Mme Marie Guévenoux, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Hier, la réponse de la ministre du travail nous a satisfaits. Restons-en là !

M. Charles de Courson, député. – Cette disposition de l’article 7 porte sur un point extrêmement technique qui concerne les délais de prévenance sur l’utilisation des RTT et des jours de repos, et non sur les contrats. Sa rédaction n’est pas d’une clarté totale, il faut la relire trois fois avant de comprendre...

J’étais favorable à cette idée, et je m’étais réjoui que, concernant les congés payés, nous nous en remettions à un accord et que nous fassions confiance aux partenaires sociaux. L’objet du débat porte non pas sur la nature du compte épargne-temps (CET), ce qui est l’argument de la ministre, mais sur les délais de prévenance.

Toutefois, si l’on adopte la proposition de rédaction de M. Sueur, nous devons aussi modifier la fin de l’alinéa, puisqu’il vise également le statut général de la fonction publique.

M. Stanislas Guerini, député. – Ne refaisons pas l’intégralité du débat d’hier avec la ministre ! Dans les usages, il y a une directivité plus forte des entreprises dans l’utilisation des RTT et du compte épargne-temps que pour les congés payés. Nous voulons reproduire la même directivité de l’entreprise sur l’utilisation par les salariés de ces jours, étant acquis qu’il ne s’agit aucunement de supprimer des congés payés ou des RTT, mais d’en imposer l’utilisation.

En ces temps de crise, il n'est pas déraisonnable que l'employeur garde la main sur l'utilisation potentielle des RTT et sur le délai de prévenance pour les utiliser.

La proposition de rédaction n°8 de M. Sueur et Mme de la Gontrie n'est pas adoptée.

L'article 7 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 7 ter

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, concerne les Français expatriés, qu'il convient de mieux accompagner dans cette crise sanitaire.

L'article 7 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 9

L'article 9 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 11 bis

L'article 11 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 13

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous avons débattu du contrôle parlementaire, qui portera plus spécifiquement sur l'état d'urgence sanitaire en application de l'article 5 du projet de loi.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Puisque cela a été adopté par la commission mixte paritaire, fort logiquement, et non sans regret, je pense retirer ma proposition de rédaction.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je vous remercie.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – Pourquoi la retirer ?

Le contrôle parlementaire, qui avait été fort pertinemment voté par le Sénat, visait l'ensemble du texte. Ce n'est pas ce qui a été décidé lors de l'examen de l'article 5, qui se limite au contrôle de l'état d'urgence sanitaire.

Monsieur le président, c'est intéressant : vous allez demander au président du Sénat d'intervenir auprès du Gouvernement pour qu'il obtienne ce que nous voulons inscrire dans l'article 13 ! Remplissons notre rôle de législateur, et inscrivons-le dans la loi plutôt que dans un courrier du président du Sénat.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Comme le groupe socialiste et républicain est un groupe pluraliste, avec de nombreux débats, je prends en compte l'avis de ma collègue.

J'avais cru comprendre que la position de la commission mixte paritaire sur l'article 5 impliquait que notre proposition de rédaction de l'article 13 ne serait pas adoptée... Mais il peut être bon qu'il y ait un vote pour que chacun prenne ses responsabilités, car

Mme de la Gontrie a raison : l'objet n'est pas le même. Je maintiens donc cette proposition de rédaction pour préserver l'unité socialiste à laquelle je suis attaché depuis 1905 !

La proposition de rédaction n° 9 de M. Sueur et de Mme de la Gontrie n'est pas adoptée.

L'article 13 est supprimé.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – Les parlementaires qui ne veulent pas exercer leur contrôle, c'est un grand moment que nous venons de vivre !

M. Stanislas Guerini, député. – Permettez-moi de revenir à l'article 1^{er} du projet de loi, dont les dispositions figurent désormais dans un nouvel article 11 *ter*.

Nous avons indiqué que toute élection au premier tour « *reste acquise* ». Notre rédaction n'aurait-elle pas pour conséquence de rendre acquises des élections qui devraient être annulées par le juge électoral, par exemple en raison du rejet d'un compte de campagne ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Cette remarque est très pertinente. Je le préciserai en séance afin d'affirmer la volonté du législateur. C'est une conséquence qu'on ne saurait tirer de la rédaction que nous avons adoptée. Mieux vaut lever toute ambiguïté, je vous remercie de l'avoir rappelée.

M. Stanislas Guerini, député. – Modifie-t-on la rédaction ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – En réalité, cela va de soi, mais ne laissons aucun doute sur le sujet. Il suffirait, au paragraphe visé, d'ajouter après les mots : « *reste acquise* », les mots « *sauf recours devant le juge de l'élection* ». Mais peut-être cette formulation est-elle trop large...

M. Stanislas Guerini, député. – Précisons aussi : « *et décision de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* ».

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Non, car seul le juge peut annuler une élection.

Pour éviter toute confusion, nous pourrions écrire que l'élection « *régulière* » reste acquise, le juge électoral annulant les scrutins irréguliers.

Il en est ainsi décidé.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je vous propose de confirmer le déplacement du titre I^{er} du projet de loi, qui serait reporté avant le titre IV, comme nous l'avait proposé Alain Richard.

En conséquence, l'article 1^{er} serait supprimé, ses dispositions étant insérées dans un nouvel article 11 *ter*. Idem pour les articles 2 et 3, qui deviendraient respectivement les articles 11 *quater* et 11 *quinquies*.

Il en est ainsi décidé.

M. Alain Richard, sénateur. – Il me reste un doute : dans quel titre figure l'article 7, qui habilite le Gouvernement à prendre plus d'une vingtaine d'ordonnances ? Il me semble qu'il comporte des habilitations relevant de tous les titres. Il faudrait peut-être soit le mettre dans un titre intermédiaire, soit modifier le titre IV.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Cet article figure déjà dans un titre transversal, intitulé : « *Mesures d'urgence économique et d'adaptation à la lutte contre l'épidémie de Covid-19* ».

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Je m'abstiens sur l'ensemble du texte.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – Moi également.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

La réunion est close à 15 h 05.

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

Mercredi 26 février 2020

- Présidence de Mme Nathalie Delattre, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Gilles Pecout, recteur de la région académique Île-de-France, recteur de l'académie de Paris, M. Daniel Auverlot, recteur de l'académie de Créteil et Mme Charline Avenel, rectrice de l'académie de Versailles

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Mes chers collègues, nous recevons maintenant Madame et Messieurs les Recteurs de Versailles, Créteil et Paris.

Mme Charline Avenel, rectrice de l'académie de Versailles ; M. Daniel Auverlot, recteur de l'académie de Créteil, vous êtes accompagné, M. le Recteur, de votre directeur de cabinet M. Yohan Blondel ; M. Gilles Pecout, recteur de la région académique Île-de-France, recteur de l'académie de Paris, vous êtes accompagné, M. le Recteur, de votre directeur de cabinet M. Gaspard Azéma.

Nous avons souhaité vous entendre dans le cadre de nos travaux pour que vous puissiez nous faire part de la manière dont vous appréhendez le phénomène de « séparatisme religieux » dont a parlé le Président de la République dans la réalité quotidienne des établissements scolaires, les moyens dont vous disposez et ceux dont vous auriez éventuellement besoin. Nous vous avons fait parvenir un questionnaire à cette fin. Il peut servir de base à nos échanges.

Je vous indique que cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du Code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Charline Avenel, M. Daniel Auverlot et M. Gilles Pecout prêtent serment.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – M. Pecout, je vous propose de commencer.

M. Gilles Pecout, recteur de la région académique Île-de-France, recteur de l'académie de Paris. – Je me contenterai de quelques éléments liminaires, avant que nous abordions les spécificités de nos académies.

Dans une académie, service public déconcentré de l'éducation, la lutte contre la radicalisation islamiste relève tout naturellement de la prévention, de la détection, du signalement, parfois de la négociation, du rappel au règlement et à la loi et de la répression ainsi que de la sanction. De ce fait, les politiques et les répertoires sont communs aux académies et

renvoient aux grands principes du code de l'Éducation, réaffirmés par la loi du 28 juillet dernier, notamment tout ce qui concerne le renforcement du contrôle de l'éducation dans les familles.

Nous savons aussi que notre région académique d'Ile-de-France présente plusieurs traits communs, que nous pouvons résumer de façon très générique. Il s'agit d'abord d'un cumul de contextes considérés comme des contextes à risques en termes de séparatisme religieux ou communautaire, en raison de l'absence de mixité sociale, de mixité confessionnelle ou de mixité d'origine et de phénomènes décrits par les sociologues comme des phénomènes de ghettoïsation. Ces phénomènes se rencontrent dans les trois académies et aussi dans un certain nombre d'aires parisiennes.

Le deuxième élément est celui de la surexposition médiatique. Certes, les médias ne fabriquent pas les situations, mais ils les amplifient. Une chaîne de médiatisation ajoute parfois au péril et à la nécessité de détecter les signes faibles de radicalisation.

A Paris, il faut aussi évoquer la proximité avec les lieux diplomatiques et consulaires. Avec les écoles dites « d'ambassade », comme l'école « d'ambassade d'Algérie ».

Nos académies offrent également la plus grande palette de situations scolaires que l'on puisse trouver, avec une scolarisation hors contrat, qui, en proportion, est loin d'être négligeable. À Paris, ces établissements hors contrat représentent 5 %, ce qui est considérable, même si ce chiffre est en diminution par rapport aux années précédentes.

Enfin, toute la chaîne scolaire et universitaire est représentée, ce qui est très important. Je suis le recteur de la seule académie comptant une proportion post-bac plus importante qu'une population scolaire pré-bac. Or nous nous apercevons que le hors-contrat est en croissance en situation de post-bac, dans les deux ou trois ans qui suivent le bac. Nous constatons donc une forte présence d'étudiants et de « centres de recherche » (qui n'en sont pas toujours), qui peut nourrir une chaîne de radicalisation.

À cette situation spécifique correspond une palette de méthodes renvoyant à un arsenal bien connu. J'en donnerai trois approches. Nous pouvons citer un fort travail interministériel. Je pense notamment au travail de la cellule de prévention Radicalisation et Accompagnement des familles, qui fonctionne en lien avec la Préfecture de Police.

Une autre spécificité renvoyant au niveau interministériel est le lien très étroit avec le parquet et la justice. Le bureau du Proviseur Vie scolaire de l'académie de Paris est en effet situé au Palais de Justice, ce qui facilite la communication en termes de prévention, de suivi et de formation.

Enfin, le procureur s'adresse régulièrement aux proviseurs et aux chefs d'établissement de l'académie. Mon prédécesseur avait instauré cet usage et le procureur Rémy Heitz le poursuit.

Outre ce travail interministériel, notre approche académique est globale. Elle est notamment liée au travail de la Cellule Laïcité - Faits religieux, mise en place avec les consignes du ministre Blanquer. Cette Cellule se déploie à travers la formation et la prévention, en lien avec les écoles du professorat et le travail des inspecteurs, ainsi qu'à travers l'accompagnement des établissements. De plus en plus, dans le sillage de la volonté du ministre, nous accompagnons les politiques d'établissement en matière de lutte contre la prévention et d'accompagnement des politiques de valeur et de laïcité.

Après l'approche interministérielle, nous pouvons citer l'approche académique globale. Il s'agit en l'occurrence du suivi des situations du hors contrat, sur lequel nous pourrions revenir dans le détail. Le hors contrat n'est pas en progression, mais il atteint une valeur significative en région parisienne. L'éducation dans les familles augmente également et nous souhaitons suivre très précisément cette augmentation, via des inspecteurs, qui ont cette mission.

M. Daniel Auverlot, recteur de l'académie de Créteil. – Je me reconnais totalement dans les propos du recteur. Nous comptons 1 million d'élèves, pour un peu moins de 10 000 élèves dans le privé hors contrat. Sur ces 10 000 élèves, 2 500 suivent un enseignement hors contrat dans le privé musulman.

Nous avons assisté cette année à une augmentation du nombre d'élèves, mais cette augmentation demeure limitée. Dans les écoles musulmanes, nous observons une augmentation du nombre d'élèves, alors que le nombre d'établissements hors contrat augmente lui aussi. Cette dernière augmentation est liée à un effet d'aubaine et correspond à de pseudos établissements Montessori ou Freinet et bilangue, avec parfois des prix de scolarisation extrêmement élevés.

Suite à la loi Gatel, nous nous sommes mis en ordre de marche pour nous pencher sur le hors contrat. Nous nous sommes ainsi dotés de 57 inspecteurs formés à cette mission. L'année dernière, nous avons procédé à 37 inspections, dans des écoles hors contrat qui ouvraient ou nous étaient signalées par les services des préfets. Même si nous avons parfois constaté des dysfonctionnements, nous n'avons pas pu fermer d'écoles. Nous pourrions revenir sur ce point ultérieurement.

Dans la perspective de la présente commission, nous avons envoyé ce matin une équipe d'enquêteurs dans une école privée hors contrat de Saint-Denis, sur laquelle pèsent nos soupçons. Les inspecteurs nous ont rapporté que cette inspection a donné lieu à un moment de théâtralisation préparé. Cette école ignorait que les inspecteurs venaient aujourd'hui, mais lorsqu'il leur a été demandé de chanter une chanson, les enfants ont spontanément chanté la Marseillaise et nous n'avons rien trouvé.

Il faut ajouter que l'académie de Créteil a été à l'initiative d'une procédure intéressante : nos inspections se déroulent souvent en interministériel, avec des inspecteurs de l'Éducation nationale, des services vétérinaires, de l'URSSAF et du GIR, pour les contrôles financiers. Cependant, la loi ne nous autorise pas à réaliser de rapport commun et nous devons donc rédiger des rapports séparés, ce qui nous handicape.

Nous pourrions ensuite revenir sur les raisons qui nous empêchent de fermer des établissements, malgré nos découvertes d'éléments problématiques.

Mme Charline Avenel, rectrice de l'académie de Versailles. – L'académie de Versailles représente 10 % des élèves de France, soit 1,2 million d'élèves, mais 20 % du hors contrat de France, ce qui est majeur. Comme pour Créteil, c'est l'enseignement Montessori qui fleurit, mais 13 écoles sont des écoles musulmanes. Certaines ne présentent aucune difficulté et d'autres des points de sensibilité. Nous faisons notre maximum dans le cadre de la loi Gatel, mais ce n'est pas suffisant en termes de droit. Nous butons notamment sur la possibilité de nous intéresser aux éléments financiers de ces structures.

Vous nous avez également posé des questions sur l'enseignement dans les familles. Dans des zones sensibles, comme Trappes, les Mureaux et Chanteloup-les-Vignes, l'instruction dans les familles a été multipliée par six à la précédente rentrée scolaire. Derrière ce sujet se pose une question de contrôle. Nous faisons le travail qui nous est demandé, mais, comme Monsieur Auverlot, je constate plusieurs limites concernant les refus de contrôle d'une part et la suite donnée à ces contrôles d'autre part. Je souligne cependant l'effort très important réalisé au contrepoint de cette augmentation très forte de l'enseignement dans les familles.

Vous nous avez de plus interrogés sur le nombre de personnes radicalisées dans nos services. Dans notre académie, très peu sont signalées. Nous avons procédé à une exclusion et à deux signalements cette année, ce qui peut poser des questions.

Vous nous avez posé des questions sur des atteintes à la laïcité. Sur ce point également, les chiffres ne sont pas très élevés. Nous constatons cependant que le travail fourni par nos équipes Valeurs de la République permet de résoudre des situations difficiles.

Enfin, deux éléments pourraient être ajoutés à ce questionnaire, en lien avec l'actualité, à commencer par la transformation des enseignements de langue et culture d'origine (ELCO) en enseignements internationaux de langues étrangères (EILE). Sur ce sujet, les chiffres sont substantiels et appellent des moyens de contrôle importants. Les annonces du Président de la République devraient ainsi nous permettre de mettre nos moyens d'inspection à niveau. Les académies de Créteil et de Versailles sont enfin terres d'accueil d'élèves de retours de zones. Mon académie scolarise ainsi une cinquantaine d'élèves chaque année dans ce cadre. Ces dispositifs sont bien montés en puissance à l'échelon interministériel. Ils sont faciles à mettre en place sur le premier degré, mais plus difficilement du point de vue pédagogique et de l'accompagnement de l'enfant dans le second degré.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Vous évoquiez tout à l'heure les dysfonctionnements que vous aviez constatés et de l'impossibilité de prononcer la fermeture des établissements. S'agit-il d'empêchements législatifs ? Trouvez-vous des moyens pour contourner ces difficultés ?

Aujourd'hui, certains nous disent que les professeurs de langue arabe sont peu nombreux. Soit il faut faire appel à des cours particuliers pour apprendre l'arabe, soit il faut inscrire ses enfants dans une école coranique. Or nous savons ce qui se passe dans certaines écoles coraniques, qui exposent les enfants à la radicalisation. Pouvez-vous détailler ce qui est prévu à ce titre

Par ailleurs, dans les établissements scolaires, les infirmières sont-elles tenues au secret médical ? Ont-elles un protocole d'alerte ?

M. Gilles Pecout. – Pour répondre à votre première question et reprendre un élément évoqué par le recteur de l'académie de Créteil, la limite à laquelle nous nous heurtons, c'est que nos inspecteurs ne rencontrent pas lors de leurs contrôles d'éléments de dérive communautariste avérés. Nous pourrions nous en féliciter, mais, comme l'a indiqué le recteur de Créteil, nous constatons souvent des éléments qui relèvent de la mise en scène, de la dissimulation.

Les publicités, notamment les publicités électroniques, doivent être étudiées avec attention. A Paris, il n'existe qu'une école confessionnelle musulmane, située dans le

19^{ème} arrondissement. Nous la suivons de près et la présente audition n'a pas modifié nos procédures de suivi. Le site de cette école commence par une déclaration vertueuse relative aux valeurs de la République et la laïcité. C'est ensuite le contrôle des contenus d'enseignement qui pose problème. Cela est également le cas s'agissant de l'enseignement à domicile. A ce titre, les inspecteurs considèrent qu'il faudrait aller encore plus loin dans le contrôle des matériaux documentaires. Nous n'avons ainsi pas connaissance de l'ensemble de la documentation pédagogique. Nous contrôlons les propos tenus par les professeurs, les livres et une partie du matériel pédagogique, mais ces inspections inopinées ne peuvent être exhaustives. La plupart du temps, nous ne constatons donc pas d'entrave à la loi.

Mme Charline Avenel. – Nos contrôles sur site sont conduits au maximum de nos possibilités. Lors de ces contrôles, nous demandons aux élèves d'ouvrir leurs cahiers. La charte des valeurs de la République est affichée et nous demandons immédiatement aux élèves s'ils savent ce que cela signifie. Nous leur demandons s'ils ont des cours d'enseignement physique et sportive, *etc.* Parfois, tout se passe bien, mais, parfois, un faisceau d'indices nous amène à penser que le contenu des enseignements n'est pas tout à fait satisfaisant, voire relève du communautarisme.

Si nous nous plaçons dans le cadre d'une demande de passage sous contrat, l'Éducation nationale est tenue de vérifier si ce qu'elle constate est conforme au socle commun. Avec des contrôles poussés au maximum, si nous constatons que les élèves ne suivent pas de cours d'éducation physique et sportive ni ne comprennent le sens des valeurs de la République, nous pouvons en déduire que l'établissement présente un problème quant à la qualité de son enseignement. Nous manquons néanmoins de vision quant à la progression de ces élèves. La loi Gatel et le travail avec les préfetures permettent de rechercher d'autres critères, mais le seul critère pédagogique est limité, bien que nous allions très loin dans les contrôles. En cas de fort soupçon, nous utilisons souvent le motif des conditions d'hygiène et de sécurité, qui sont à la main des préfets, pour fermer l'établissement. L'ensemble de cet édifice est donc fragile. Je travaille en ce moment sur un contentieux avec une école du Val-d'Oise, mais j'ignore si nous allons gagner. Nos moyens de droit ne sont pas immenses et nous les croisons au maximum avec ceux dont disposent les préfets.

Enfin, si nous pouvions nous pencher sur les financements des établissements hors contrat, nous serions sans doute plus efficaces.

M. Daniel Auverlot. – Au cours des 37 inspections que nous avons menées l'année dernière, jamais un rapport n'a justifié une fermeture liée à des questions d'éducation nationale. Nous avons ainsi utilisé des motifs tels que la conservation d'aliments non filmés dans un réfrigérateur pour fermer des établissements. Sur ce sujet, le recteur ne dispose que d'un pouvoir indirect, puisque ce sont le préfet et le procureur qui ont ce pouvoir.

L'année dernière, avec le précédent préfet de la Seine-Saint-Denis, nous avons envisagé de fermer une école, mais les motifs étaient trop ténus pour ce faire. Nous avons craint in fine de perdre au tribunal administratif et de renforcer cet établissement. Nous ne sommes donc pas allés jusqu'au bout.

Nous ne pouvons pas non plus contrôler les identités des personnes qui se trouvent dans l'école lors de nos inspections.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Ces contrôles sont-ils toujours inopinés ?

M. Daniel Auverlot. – Oui. Ils ne sont jamais annoncés et nous envoyons de quatre à six inspecteurs de façon simultanée dans l'école.

M. Gilles Pecout. – Ceci marque une différence avec les contrôles effectués dans les familles. Dans ce cadre, nous disposons de plus d'éléments pour ordonner des rescolarisations. Il arrive que des familles refusent les contrôles. Il est beaucoup plus simple de faire appliquer la loi avec des éléments précis, dans le contrôle des familles plutôt que du hors contrat. Nous avons par exemple ordonné quatre à cinq rescolarisations dans ce cadre l'an dernier.

M. Daniel Auverlot. – La loi Gatel a permis de passer l'instruction à trois mois et de contrôler les diplômes des directeurs d'établissement.

Mme Charline Avenel. – Nous avons procédé à 100 contrôles en 2019. 58 inspecteurs étaient mobilisés en 2015, contre 215 en 2019. Nous faisons donc le maximum.

M. Gilles Pecout. – La loi Gatel constitue un seuil d'amélioration très clair. L'un des éléments les plus factuels constitue par exemple l'obligation de délivrer la liste des élèves lors du contrôle.

Mme Charline Avenel. – Cette loi nous a également amenés à créer un guichet unique avec les différents services en charge de l'autorisation de l'ouverture des écoles.

Dans l'académie de Versailles, nous avons expérimenté un dispositif qui pourrait être généralisé. Nous avons ainsi créé une plateforme numérique interservices, qui permet de gérer tous les flux d'échanges avec les territoires et la préfecture et nous concentrer sur nos premiers enjeux.

M. Gilles Pecout. – Outre la loi Gatel, celle qui a été promulguée en juillet dernier nous apporte également de nombreux instruments, notamment en ce qui concerne la distinction entre les fratries. Cette loi nous demande de considérer, lorsqu'un domicile concentre plusieurs fratries, que nous sommes éloignés de l'instruction familiale à domicile. Cette norme est donc précise, mais nous rencontrons des difficultés avec les écoles liées à une étiquette associative. Souvent, nous pouvons considérer que nous touchons là la transmission de contenus proches de la radicalisation. Pour ces situations, nous aurions donc besoin d'éléments supplémentaires pour intervenir.

Les infirmiers et les personnels sanitaires et sociaux sont soumis aux mêmes obligations en milieu scolaire et extrascolaire.

M. Daniel Auverlot. – Nos infirmières ne nous signalent rien. Elles s'estiment tenues par le secret professionnel et nous n'avons aucune remontée d'information par ce canal.

M. Gilles Pecout. – Nous associons dorénavant les infirmières et les médecins aux réunions avec le procureur. Nous l'avons fait pour la première fois cette année, avec les chefs d'établissement. Ces personnels ne considèrent pas cependant que le fait de travailler dans un établissement scolaire les dédouane de leurs obligations professionnelles.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Je souhaitais vous interroger sur deux points. Dans le Val-d'Oise, la forte augmentation de l'instruction à domicile en deux ans est particulièrement inquiétante. Nous constatons une forte progression de cet item entre

la rentrée 2017 et la rentrée 2019. Je sais que les contrôles à domicile ne sont pas simples. Nous savons très bien que de nombreuses familles partent en vacances au début du mois de juin et reviennent le 1er octobre. C'est le cas aussi d'enfants scolarisés dans l'école de la République. Il s'agit d'un sujet très important.

S'agissant des contrôles, vous nous avez parlé de la Marseillaise. Ce point est connu. Tous ces enfants en dehors du système scolaire apprennent la Marseillaise par cœur, parce qu'ils sont préparés à ces contrôles.

Quel est le pourcentage de familles qui ne sont jamais contrôlées dans une année ? Ces familles reprennent-elles l'année scolaire suivante sans que rien ne soit changé ? Des sanctions sont-elles prévues lorsque le niveau scolaire des enfants n'a pas été validé ? N'estimez-vous pas qu'il serait intéressant de contrôler ces enfants en début d'année, puis de comparer avec le niveau relevé à la fin de l'année ? Comment contrôler si l'on ignore quel est le niveau des enfants au mois de septembre ? Je demeure inquiète concernant l'enseignement à domicile, avec ces enfants qui sortent de la République.

Je voulais aussi poser une question de fond sur l'évaluation des problèmes que les enseignants peuvent rencontrer, relatifs à des impossibilités de réaliser des sorties scolaires, des parents qui s'immiscent dans des projets pédagogiques, qui refusent que leurs enfants se rendent à des expositions, etc. Ces entraves à l'éducation sont-elles mesurées ? Il s'agit en l'occurrence d'un sujet très important. Que pouvez-vous nous dire plus particulièrement des entraves à la laïcité ? Le ministre évoque ce point régulièrement : quels éléments les enseignants vous font-ils remonter ? Comment agissez-vous dans ces situations ? Ces phénomènes s'accroissent-ils ?

M. Gilles Pecout. – Je voudrais reprendre deux éléments de vos observations, à commencer par l'entrave à l'ouverture culturelle. Dans l'ensemble des trois académies comme ailleurs, nous connaissons ces cas selon lesquels les familles réagissent aux sorties, mais aussi parfois aux contenus pédagogiques du socle. Sachons évaluer très précisément le rôle joué en milieu scolaire et périscolaire par l'offre disponible. Je prends l'exemple précis du Mémorial de la Shoah à Paris ou du Camp des Milles dans les Bouches-du-Rhône. Ces associations mémorielles ne se demandent pas quelles sont les confessions des élèves et elles agissent partout. Les résultats de leurs travaux sont importants. Les jeunes sont souvent victimes de préjugés, véhiculés souvent par leurs familles, mais j'insiste sur l'importance du travail partenarial, des professeurs et des associations.

Certes, les oppositions que vous évoquez sont notables, mais il existe de plus en plus d'éléments qui nous montrent que le partenariat entre associations mémorielles et culturelles joue son rôle. Nous tenons des éléments à votre disposition, prouvant ces réalités qui ne sont pas anecdotiques.

Nous menons en outre des actions de lutte contre la précarité, notamment le grand programme des cités éducatives dans chacune des régions et académies. Il s'agit ainsi d'identifier des territoires en difficulté. Souvent, les difficultés apparaissent à travers la radicalisation et le communautarisme. Dans ces situations, il faut prévoir des actions ciblées et partenariales, pour travailler avec des populations séparatistes. Il convient donc de nuancer et de tenir compte de ces actions partenariales, pédagogiques et associatives, qui nous permettent de progresser.

M. Daniel Auverlot. – Pour contrôler les élèves à domicile, il faut qu'ils nous soient signalés. Or nous ne sommes pas du tout certains que les maires aient tous les outils nécessaires pour nous signaler la totalité des élèves qui ne vont pas à l'école. Il peut s'agir d'un manque d'outils, de volonté, *etc.*

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Les familles sont pourtant obligées de déclarer ces situations à la mairie.

J'avais proposé au ministre que les enfants soient dotés d'un numéro INE depuis tout petit, mais j'ignore où cette situation en est. Cela nous permettrait de croiser des fichiers.

M. Daniel Auverlot. – Il s'agit d'un sujet très sensible. Dans de nombreux endroits en France, l'instruction à domicile est contrôlée au rectorat ou dans les inspections académiques. J'ai souhaité pour ma part que les inspecteurs se rendent directement dans les cages d'escalier, ce qui a occasionné des réticences. Maintenant, nos inspecteurs sont suffisamment expérimentés pour constater le niveau de l'enfant. Si le contrôle n'est pas satisfaisant, nous le signalons et un deuxième contrôle est effectué. Au final, 1 % des situations sont signalées au procureur, mais j'ignore la suite donnée à ces signalements.

Les atteintes à la laïcité sont de plusieurs ordres. Certains établissements peuvent laisser passer des situations, tout en restant de bonne foi, ce qui pose parfois la question de la formation initiale et continue. Depuis le début de l'année, nous avons enregistré 109 cas d'atteinte à la laïcité dans notre académie. Ces 109 cas correspondent à une dizaine de ports de signes ou de tenues religieux, des contestations d'enseignement, des suspicions de prosélytisme et autres.

Dans certaines disciplines, nous observons des renoncements de la part de nos enseignants. Je sais qu'il est difficile d'enseigner Voltaire dans certaines classes. Certains professeurs y renoncent donc. Pour certains professeurs femmes de SVT il peut être difficile d'aborder l'éducation à la sexualité, qui est pourtant obligatoire, et elles renoncent parfois.

Nous sommes en train de travailler avec l'équipe des Valeurs de la République, non seulement sur les atteintes à la laïcité, mais aussi sur l'accompagnement des enseignants par rapport aux programmes.

Mme Charline Avenel. – Dans le Val-d'Oise, 325 élèves étaient en instruction à domicile l'année dernière, contre 589 cette année. Ces élèves sont passés de 9 à 65 à Cergy, de 44 à 60 à Argenteuil, de 10 à 26 à Garges-Lès-Gonesse, de 2 à 26 à Montigny-lès-Cormeilles, de 10 à 24 à Goussainville et sont demeurés 18 à Sarcelles.

Les moyens de contrôle ont été mobilisés, puisque nous sommes passés de 199 contrôles à 233 sur l'année. Notre plan de charge est lourd et nous contrôlons près de la totalité de ces élèves dans les quatre départements de l'académie. Le travail s'est considérablement renforcé avec la ville et la CAF. En effet, il s'effectue en marge de notre périmètre, car le croisement des bases de données n'est pas à la main des services de l'État, mais des villes, qui sont plus ou moins disposées à le faire. Dans les Yvelines, nous nous rencontrons deux fois par mois pour évoquer ces questions et croiser les fichiers.

Il serait en outre intéressant de réfléchir à la création d'une base de données des élèves hors contrat. Ce sujet est à l'étude au ministère.

Nous sommes au rendez-vous en ce qui concerne le contrôle, mais nous pouvons progresser pour croiser nos bases de données. Ces questions sont d'ailleurs particulièrement sensibles.

M. Daniel Auverlot. – L'augmentation mécanique de l'instruction à domicile fait suite à la conséquence de l'obligation scolaire à compter de trois ans. Cette augmentation porte ainsi surtout sur l'école maternelle.

M. Gilles Pecout. – A Paris, 25 % des familles échappent à ce contrôle, du fait d'une déclaration tardive ou de l'absence des familles au domicile. Ces familles refusent ainsi d'être contrôlées.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – Il arrive également que des familles partent à l'étranger, tout en continuant de percevoir les allocations familiales en France.

Mme Nathalie Goulet. – Merci pour toutes les informations que vous venez de délivrer, qui suscitent des questions et de multiples propositions. Tenez-vous une comptabilité par type d'écoles ? Comment ces contrôles sont-ils effectués dans les écoles juives et autres écoles hors contrat ?

Il semble que la période de cinq ans pour passer sous contrat soit parfois un peu longue. Quelle est votre position sur ce sujet ?

Ma troisième observation concerne les financements. Tracfin se penche sur ces sujets, mais je comprends votre position.

Le rapporteur du budget de l'Éducation nationale au Sénat est Gérard Longuet, à qui j'ai posé la question des contrôles. Avez-vous un correspondant au ministère de l'Éducation nationale, vers lequel convergent vos observations ? Quelles sont vos relations avec vos collègues de régions ?

M. Daniel Auverlot. – Nous tenons une comptabilité très précise de toutes les écoles que nous contrôlons, en les classant par spécificités. Dans l'académie de Créteil, une école catholique intégriste nous intéresse par exemple beaucoup. Le rapport a mis en évidence que, lorsque les garçons y suivent des cours d'EPS, les filles suivent des cours de couture. Nous maintenons donc une comptabilité très précise, par type d'appartenances.

Nous bénéficions également d'un dispositif de mise en demeure, lorsque nous constatons des dysfonctionnements pédagogiques.

M. Gilles Pecout. – Le haut fonctionnaire chargé de la défense et de la sécurité est l'interlocuteur national des recteurs, qui font également remonter tous les incidents à la CMVA. Cette dernière ne spécifie pas les faits de radicalisation et il revient aux recteurs de signaler ce qui relève de ce sujet.

Mme Charline Avenel. – L'éducation nationale est très structurée sur ces sujets et c'est la direction des Affaires financières du ministère qui gère les sujets de hors contrat.

Vous posiez aussi la question de la durée du passage sous contrat, notamment du passage sous contrat de cinq ans à un an.

Le débat qui se fait jour concerne les écoles qui voudraient se créer par opportunisme, notamment suite au Brexit. Des entreprises pourraient ainsi vouloir financer des écoles internationales, alors qu'elles doivent respecter la durée des cinq ans. Cette durée est donc toujours considérée comme trop longue par ces acteurs. Elle l'est sans doute d'ailleurs et cela pose la question de réfléchir à la mise en place de labels pour ces écoles.

M. Rachid Temal. – Vos interventions me laissent perplexe. Vous essayez de composer avec vos moyens, mais je n'ai pas le sentiment qu'il existe de réelles solutions dès lors que le socle est respecté. Est-il possible d'apporter de réelles évolutions, au-delà de ce que vous évoquez ?

Vous évoquez en outre, Monsieur Auverlot, l'absence de rapport commun. Je ne comprends pas pourquoi il vous est impossible de rédiger un rapport en commun.

La formation des enseignants et de l'équipe administrative des établissements est-elle prévue sur ces questions ?

Madame Avenel, vous évoquez le retour de zone. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce sujet ?

M. Gilles Pecout. – Ces retours de zone sont liés à la situation des aéroports. Or aucun aéroport n'est situé à Paris intra-muros. Mes collègues seront donc sans doute plus à même que moi d'évoquer ce sujet.

En ce qui concerne la formation, cela constitue effectivement un problème et une question lancinante.

M. Rachid Temal. – Je faisais référence à la nécessaire formation de l'ensemble de la communauté éducative, notamment les surveillants.

M. Gilles Pecout. – Vous avez raison. Des signalements nous sont d'ailleurs parvenus concernant des AVS. Notre attention porte actuellement sur la formation des cadres et des chefs d'établissement, ainsi que des agents gestionnaires. Ces derniers sont également formés à la gestion de crise.

Cependant, pour être à même d'exprimer ce qu'est la laïcité comme dispositif juridique et système de valeur et de neutralité à une équipe pédagogique ou à des élèves, un travail en profondeur est nécessaire. Ce travail a été réellement entrepris.

M. Daniel Auverlot. – Lorsqu'un chef d'établissement constate un problème de laïcité, il nous saisit et nous envoyons une équipe chargée de former tous les personnels de cet établissement, jusqu'aux cuisiniers et concierges. Il convient ainsi de veiller à ce que tous les adultes de l'établissement partagent les mêmes valeurs.

Les retours de zone constituent par ailleurs un sujet complexe. Les chefs d'établissement ne sont pas tenus au courant de la présence de ces élèves, mais les directeurs de cabinet de préfets savent qui ils sont. Lorsque nous avons connaissance d'incidents dans un établissement, nous vérifions si l'élève en cause fait partie de cette liste de retours de zone. Nous sommes très attentifs à respecter le secret le plus absolu sur ces questions.

Mme Charline Avenel. – Deux évolutions me semblent devoir être apportées sur le contrôle du hors contrat, à commencer par la mesure de la progression de l'élève plutôt que

de l'adéquation au socle. Il s'agirait d'un premier pas qui nous permettrait d'aller plus loin du point de vue pédagogique. En outre, le volet du financement doit être contrôlé pour le hors-contrat. Cette arme devrait en effet s'avérer très productive.

Dans mon académie, nous dénombrons par ailleurs 45 retours de zone. Un travail pluriservices très consommateur de temps est mis en œuvre et nos moyens sont limités. J'ai fait état d'une différence entre les enfants du premier et du second degré, en lien avec leur état psychologique, leurs capacités d'apprentissage, *etc.*

Pour revenir sur la formation, notre travail sur la radicalisation peut sans doute être encore amélioré. Sur la formation relative à la laïcité, j'ai participé à Clamart à une aventure très médiatisée, notamment car plusieurs mamans étaient voilées au sein de l'établissement, pour superviser les élèves. La directrice de l'école expliquait que, si ces mères avaient refusé de venir, aucune autre mère ne serait venue. J'ai fait remarquer à cette directrice que cette situation devait nous interroger, puis le sujet a été instrumentalisé par des médias communautaristes. Il faut cependant savoir se mettre à la place de cette directrice, dont la communauté scolaire est ce qu'elle est. Il ne faut pas que nos communautés pédagogiques soient mises en situation de faire de la casuistique. La formation apparaît comme la réponse à privilégier dans ces situations. Suite à cet épisode, nous avons lancé un plan de reformation, particulièrement dans le premier degré. Je me suis alors rendue compte que les formations étaient insuffisantes et nous repartons maintenant sur de nouvelles bases. Il faut en effet former l'ensemble de la communauté pédagogique, notamment à des postures relationnelles qui ne sont pas faciles. Il n'est en effet pas facile de demander à une mère de sortir de l'école.

M. Jean-Yves Leconte. – Je suis frappé de la différence entre la conception exigeante de la laïcité que nous exprimons en France et une législation très libérale en matière d'exigences scolaires, par rapport à ce que nous constatons dans de nombreux autres pays européens. Je rejoins la remarque de mon collègue Rachid Temal sur la conception d'une école publique, avec un cursus plus précis de chaque école.

Pour contrôler l'exigence de scolarisation, faudrait-il exiger un enregistrement domiciliaire de chaque personne auprès d'une commune ? Faudrait-il privilégier le croisement de fichiers ? J'habite en Pologne et, chaque année, je reçois des courriers me demandant où mes enfants sont scolarisés. Je dois ainsi produire des certificats de scolarité. Cette situation est-elle envisageable en France ?

L'accompagnement scolaire hors des cours constitue-t-il par ailleurs un problème ? Que faire dans ce domaine ?

Le Président de la République a fait des annonces la semaine dernière sur la fin des ELCO, mais il me semble difficile de s'intégrer si on est en conflit entre son pays d'accueil et son pays d'origine. Les ELCO avaient vocation à répondre à cette situation. Pensez-vous que la décision du Président de la République réponde à ce problème ou en posera d'autres ?

Enfin, votre discours est clair concernant les exigences qu'il faut poser en matière de normes et de moyens de contrôle. En tant que sénateur des Français de l'étranger, je constate qu'avec le plan de développement de l'enseignement du français à l'étranger, l'éducation nationale va homologuer des écoles à l'étranger, alors qu'elles ne le seraient certainement pas en France. Comment vivez-vous ces contradictions ?

M. Daniel Auverlot. – Certains de ces sujets échappent au ressort de nos académies et je me garderai donc d’y répondre.

En ce qui concerne l’accompagnement scolaire, il me semble très intéressant que, dans le cadre de la réorganisation de l’État, la partie jeunesse et sports rejoigne l’éducation nationale. Le recteur disposera ainsi d’une vision plus fine des associations et de leur financement.

75 % des ELCO de l’académie de Créteil ont en outre déjà été transformés en EILE depuis plusieurs années. Je préfère que cet enseignement ait lieu sur le temps scolaire, dans des locaux scolaires, sous l’œil du directeur d’école.

M. Gilles Pecout. – Sur ce sujet des ELCO, effectivement, ce processus a déjà largement été amorcé. Je rappelle que le cadre scolaire est le cadre de référence préféré pour ce type d’enseignement. Dans le cadre de certaines sections internationales, les professeurs viennent parfois de pays étrangers et ne sont pas recrutés par l’éducation nationale. Ils n’en sont pas moins encadrés et contrôlés. Nous ne parlerons pas ici de la parole présidentielle, mais nous confirmons que cette décision va dans le sens de ce que nous souhaitons et de l’encadrement des pratiques et des contenus.

Une question demeure importante, relative à l’inadéquation entre nos principes de laïcité très vigoureux et nos programmes. Je connais mal la situation polonaise, mais je connais mieux les systèmes italien, allemand et belge. Notre système est beaucoup plus coercitif que dans ces pays, parce que nos programmes sont nationaux. En France, l’autonomie est pédagogique. Cependant, il ne s’agit pas d’une autonomie d’orientation, mais de contenu. Nous sommes les seuls à affirmer nos principes et entendons laisser une marge de liberté pédagogique.

L’enseignement à l’étranger dépend de deux grands opérateurs : l’AEFE et la Mission laïque française. Ces deux opérateurs, quel que soit le cadre local, doivent être conformes à nos principes d’enseignement. Les autres opérateurs sont très peu nombreux.

M. Jean-Yves Leconte. – Ce ne sont pas ces deux opérateurs qui posent problème et le plan de développement prévoit de s’appuyer sur d’autres opérateurs.

M. Gilles Pecout. – Ce sont des valeurs dont nous sommes porteurs qui attireront les gens vers le système français. J’ignore comment cela fonctionnera, mais nous devons effectivement veiller à ce que ces opérateurs fassent le même travail que les deux opérateurs cardinaux que sont l’AEFE et la Mission laïque française.

Mme Charline Avenel. – Pour revenir sur les chiffres, 1 037 élèves de notre académie suivent des cours d’arabe, ainsi que 562 en lycée, pour 28 professeurs titulaires et 4 contractuels. 7 093 élèves sont en ELCO et en EILE dans l’académie, soit 440 groupes. Nous ne parvenons donc pas à satisfaire la demande relative à l’arabe et nous pouvons imaginer que ces dispositifs ELCO et EILE répondent à cette demande insatisfaite. Des ELCO sont en voie de transformation en EILE, ce qui permet d’avoir un meilleur contrôle. Ces annonces présidentielles vont dans le bon sens, mais elles représentent aussi un défi à relever quant aux moyens de contrôle et les formations des enseignants.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Dans le pays de Gex, une commune m’a alertée. Dans le cadre de l’ELCO, de nombreux parents demandaient des cours d’arabe à l’école. Une

mairie a mis ses locaux à disposition et certains ont alerté cette dernière au sujet de l'intervenant, qui enseignait l'arabe chanté du coran. Il s'agissait en effet d'un imam, proche de la mouvance salafiste.

Quel arabe enseigne-t-on aux enfants ? Leur enseigne-t-on l'arabe littéraire ? L'arabe du Maghreb ? Comment les enseignants sont-ils sélectionnés ?

M. Gilles Pecout. – Il s'agit d'une question technique, mais fondamentale. C'est d'ailleurs pour cela que le Président de la République est intervenu. Cette question se pose cependant moins pour l'arabe que pour le turc, en termes de contenus. Il me semble que le Maroc et la Tunisie ont signé un texte établissant clairement le niveau de langue de l'arabe d'Afrique du Nord. Néanmoins, je ne suis pas spécialiste de ces questions.

M. Daniel Auverlot. – Je souhaitais aborder le sujet des fonctionnaires radicalisés de l'Éducation nationale. Nous constatons un vide juridique sur ce point, puisque, lorsqu'un fonctionnaire fiché S est excellent maître d'école, nous n'avons pas la possibilité de le faire passer en conseil de discipline et de le faire sortir du système. Il s'agit d'un sujet très préoccupant.

M. Gilles Pecout. – Le législateur est intervenu pour définir des administrations sensibles dont les fonctionnaires pouvaient être exclus par circulaire. Or l'éducation nationale n'en fait pas partie.

M. Rachid Temal. – Nous touchons là les limites de la définition de la liberté et du système de judiciaire.

M. Gilles Pecout. – Pour d'autres administrations, ces décisions sont déjà prises.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteur. – En effet. Les maires sont par exemple interpellés sur la présence de fichés S dans les centres de loisirs.

Le sujet que vous avez abordé en fin d'audition me semble très important. Cette audition a été un peu longue, mais l'éducation est une priorité. Je compte sur vous pour nous transmettre vos questionnaires, car nous devons remettre notre rapport à la mi-mai.

Merci.

La réunion est close à 18 h 20.

Mercredi 11 mars 2020

- Présidence de Mme Nathalie Delattre, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 05.

Audition conjointe de Mmes Isabelle Ullern, doyenne de la Faculté libre d'études politiques (FLEPES), responsable du dispositif expérimental « Formations hybrides avec les acteurs religieux (FHAR) », et Ambre Perrot, chargée de mission de la FLEPES pour le déploiement de la FHAR

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Nous recevons aujourd'hui Mme Isabelle Ullern, doyenne de la Faculté libre d'études politiques (FLEPES), responsable du dispositif expérimental « Formations hybrides avec les acteurs religieux » (FHAR), qui est accompagnée de Mme Ambre Perrot, chargée de mission de la FLEPES pour le déploiement de la FHAR. Ce programme est commun avec la Faculté publique de théologie protestante de Strasbourg, dont nous avons convoqué le doyen, M. Rémi Gounelle. Mais ce dernier, étant souffrant, n'a pu répondre à notre convocation.

Madame la doyenne, peut-être pouvez-vous commencer par nous présenter la Faculté à laquelle vous appartenez, le partenariat avec la faculté de théologie protestante et ce programme de formation que vous portez. Nous nous intéressons aussi aux revendications islamistes dans l'enseignement supérieur ; peut-être pourrez-vous nous en dire un mot.

Avant de vous passer la parole, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mmes Isabelle Ullern et Ambre Perrot prêtent serment.

Mme Isabelle Ullern, doyenne de la Faculté libre d'études politiques (FLEPES), responsable du dispositif expérimental « Formations hybrides avec les acteurs religieux (FHAR) ». – Je vous remercie de votre invitation.

Notre institution est une faculté libre, déclarée au rectorat de l'académie de Versailles et administrée par l'association Initiatives. Celle-ci compte deux services : un établissement médico-social et une activité de formation professionnelle, active depuis les années 1980 et dont l'activité s'est développée au fil des ans. Nos formations sont sanctionnées par des diplômes d'État, c'est pourquoi elles font régulièrement l'objet d'audits de la part de nos tutelles ministérielles ou régionales.

Nos formations de niveau licence font également l'objet d'accréditations obligatoires, au travers de conventions avec les universités. Nous sommes ainsi soumis au code de l'éducation, et cela nous permet de bénéficier d'une réelle qualité de travail, qui profite aussi à nos partenaires de la faculté de Strasbourg. Nous rendons donc également des comptes au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ; notre convention d'accréditation en Île-de-France a été signée avec Paris-V, et nous sommes en train d'étudier une accréditation dans le cadre de notre partenariat avec l'université de Strasbourg.

J'en viens au cœur de notre sujet.

M. Rémi Gounelle et moi-même étions confrontés, dans notre travail, à des problématiques en lien avec votre enquête. Dans les années 2005 à 2010, nous nous sommes heurtés à des problèmes de référence à la religion, qui étaient impensés pour les travailleurs sociaux. C'est pourquoi nous nous sommes tournés vers la faculté de théologie, afin de concevoir ensemble un travail d'innovation pédagogique et d'ingénierie de formation. Les facultés de théologie ont en effet une bonne connaissance des environnements religieux et une vision de l'intérieur de ces problèmes. Nous leur avons donc demandé de participer à des formations avec nous.

Cela a d'abord pris la forme d'un diplôme universitaire (DU) en médiation socio-religieuse, sur le fondement de la médiation juridique, pour régler des situations de conflit. Progressivement, à partir de 2015, nous avons été sollicités par des préfetures pour déployer la FHAR, qui mêle des professionnels de l'action territoriale – pas seulement des travailleurs sociaux – et certains élus locaux, dans le cadre d'une formation diplômante. Dans le cadre de cette formation hybride, chacun reste à sa place.

Je ne développerai pas ce que j'ai déjà indiqué dans le document détaillé que je vous ai transmis ; je me contenterai de présenter, au nom du doyen Rémi Gounelle et de moi-même, un dispositif qui fonctionne.

Nous avons tâché, depuis cette année, de dupliquer en Île-de-France une méthode modélisée à Strasbourg : une formation hybride avec des acteurs religieux. Je précise qu'il s'agit de traiter non pas des activités des ministres du culte, mais de la vie associative, sur un plan séculier.

La ville de Strasbourg, le département et la préfeture du Bas-Rhin, ainsi que l'Eurométropole nous ont beaucoup soutenus ; toutes les instances politiques du territoire sont mobilisées, et cela n'est pas lié à la spécificité de l'Alsace par rapport à la loi de 1905.

En Île-de-France, nous nous sommes heurtés à un problème, celui de l'extension à l'infini du dispositif, dont l'échelle est considérable. Peu à peu, à mesure de nos rencontres avec la région et l'association des maires d'Île-de-France (AMIF), nous avons fait l'expérience de la difficulté de travailler face à une gouvernance diluée ; c'est ainsi que nous est venue l'idée de solliciter une audition auprès d'une commission politique.

En effet, notre travail est hybride, certes, mais nous pensons qu'il est politique, et non social, et qu'il permettra d'agir sur l'objet qui vous intéresse. Nous ne sommes pas des experts en islamologie : notre champ d'expertise est l'ingénierie de formation, et nous avons besoin d'un interlocuteur politique pour conduire autrement, sur une plus grande échelle, cette expérience dans les territoires. Des expérimentations sont déjà menées, mais les actions de formation doivent être modélisées, conduites et orchestrées à l'échelon politique.

Je souhaite maintenant exposer quatre cas de figure qui se sont présentés à nous, pour vous montrer comment nous travaillons dans les territoires.

Le premier exemple est celui d'une ville de 30 000 habitants, qui avait réalisé un magnifique travail de rénovation urbaine et dont la mairie était très présente auprès des associations culturelles.

Nous y sommes entrés par le biais du réseau des associations musulmanes et nous avons pénétré cette citadelle intérieure – celle des mentalités, car il n’y avait pas de ghetto. Le climat n’était pas nécessairement hostile, mais nous ne sommes pas naïfs : nous savons bien que cet univers est travaillé par un ensemble de références qui sont non pas d’ici, mais d’ailleurs.

Nous avons rencontré deux jeunes imams, qui tenaient un restaurant attenant à une mosquée ; ils étaient très intéressés par notre formation, susceptible de les aider pour la suite de leur carrière professionnelle, mais la personne qui décide, en la matière, c’est le président de la mosquée, et celui-ci n’a jamais donné son autorisation. En revanche, ces deux jeunes, natifs de cette ville, se rendent régulièrement en formation en Arabie Saoudite. Il y a là une rupture de la chaîne de droit commun : la décision ne relève pas de la bonne personne.

Mon deuxième exemple portera sur une autre ville d’Île-de-France, comptant 27 000 habitants et 70 % d’habitat social, avec beaucoup d’immigration datant des années 1950. Tous les cultes y sont représentés : on trouve une paroisse catholique dynamique, deux synagogues, plusieurs salles de prière, un temple bouddhiste, quelques associations musulmanes, une mosquée existante et une mosquée en construction.

Nous avons échangé avec le chargé de mission du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et nous nous sommes rendu compte que, dans les tentatives de construction de lien avec la société civile, les instances associatives religieuses n’apparaissent jamais. Il y avait donc là un angle complètement aveugle du travail de maillage territorial. Or, là où c’est fait, il en ressort des choses intéressantes, des leviers d’interaction permettant de rétablir le droit commun et la République.

Cet aspect n’est pas travaillé, car les acteurs locaux ne disposent pas de l’outillage pour le faire. Nous pouvons former localement les gens, mais il faut qu’un organe politique nous demande de le faire et dise aux personnes qu’elles peuvent suivre notre formation. Sans cela, des pans entiers de la population ne sont pas en lien avec les services de la ville, sauf au sein des maisons de quartiers, qui sont les premières visées lors des émeutes. Par conséquent, comment mailler à l’intérieur de la société civile ?

Mon troisième exemple est celui d’un club de prévention d’une ville d’Île-de-France. Ce club a constaté de nombreux départs vers la Syrie parmi les jeunes, y compris au sein de l’équipe éducative. La mairie a alors demandé à la mosquée historique, située en centre-ville et s’intégrant dans le paysage urbain, d’entrer en relation avec ces jeunes, mais cette mosquée ne voulait pas s’occuper des habitants de la périphérie, qui étaient d’une classe sociale différente de celle de ses usagers.

Le directeur du club a alors souhaité explorer cet angle aveugle, dans un contexte de laïcité. Il a interviewé les jeunes, de 14 à 25 ans mais surtout de 14 à 16 ans, qui étaient sous le choc des départs vers la Syrie et des remous liés à la tragédie de *Charlie Hebdo*. À la question « Pour toi, la religion est-elle importante ? », la réponse était massivement « Ah oui, c’est très important ! » Si c’est important à ce point, comment interagir ? Il faut créer une formation, même s’il ne faut pas faire que cela, et celle-ci doit bénéficier d’une conduite politique.

Dernier exemple : en travaillant depuis 2015 avec des acteurs religieux associatifs musulmans en Alsace, nous avons mesuré à quel point la gouvernance territoriale leur est incompréhensible. Compte tenu de l’hostilité récurrente qui dresse déjà l’islam contre l’Occident, ignorer les dispositifs de gouvernance territoriale qu’une association est censée connaître a un impact fort, comme vous pouvez l’imaginer.

Une mairie que nous avons contactée souhaitait nous envoyer des stagiaires, mais elle n'arrivait pas à mobiliser des gens et s'est donc tournée vers le consulat du Maroc, c'est-à-dire vers une autorité étrangère. Quel est cet univers dans lequel une mairie en désarroi appelle un consulat étranger à l'aide ? Et l'on voit cela partout.

Par conséquent, les acteurs, dont les autorités sont ailleurs, ne viennent pas à nos formations ; ils n'ont pas conscience de leurs compétences et ne s'en servent pas dans le cadre de leur activité. Or, quand on représente une association auprès d'une autorité locale, être ou non qualifié fait une grande différence. J'ai aussi tenu ces propos avec des rabbins ou des pasteurs, car nous échangeons aussi avec instances catholiques, juives et protestantes, sans nous leurrer pour autant sur le fond conflictuel qui existe ; en effet, nous avons invité le consistoire israélite à intervenir dans une formation, et les échanges ont été violents – nous constatons un véritable état de guerre mentale.

Nous bénéficions d'un financement du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) qui court jusqu'en juillet ; nous en sommes heureux, car cela nous donne un moyen d'agir. Néanmoins, si nous avons une requête à soumettre à votre oreille et à votre expertise, ce serait que, à côté de ce financement, une commission expérimentale nous demande, au travers d'une action politique, de mener des expérimentations sur des territoires volontaires qui pourraient être comparés pendant trois ans.

Nous étudierions ainsi comment former les acteurs associatifs, pour la partie séculière de leur activité, tout en étant en lien avec une institution politique. Nous pourrions en sortir une modélisation de la formation d'acteurs associatifs religieux, dans le cadre tant de la loi de 1901 que de celle de 1905, afin de former aux dispositifs réglementaires compliqués. Cela permettrait de qualifier l'action associative des associations culturelles, même si c'est utilisé dans le cadre de la bataille de prévention primaire des conduites ayant à voir avec le risque de radicalisation, d'attentat terroriste, d'auto-cooptation ou d'islamisme.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Il s'agit, au travers de vos formations, de former des travailleurs sociaux, des travailleurs associatifs ?

Mme Isabelle Ullern. – Nous formons également des entrepreneurs.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Pourriez-vous nous expliquer le type de formation que vous proposez ?

Par ailleurs, vous indiquez qu'il existe un problème de gouvernance, selon le statut des personnes que vous touchez. Vous évoquez le cas d'un jeune imam ayant un restaurant. Était-il salarié ou autoentrepreneur ? Selon le statut, la formation n'est pas prise en charge de la même manière. Que demandez-vous, à cet égard ? Que le dispositif soit unifié et confié, par exemple, à la région ou à Pôle emploi ?

Mme Isabelle Ullern. – Concrètement, nous formons autour de champs de compétences : management, montage de projet, inscription de la vie des cultes dans le champ légal, travail sur la culture et les mentalités. Avoir des théologiens nous permet de savoir, de l'intérieur, comment vit une religion. Nous organisons des ateliers d'application et nous avons beaucoup de travail sur site, avec une expertise. Nos stagiaires sont accompagnés dans l'expertise territoriale, dans leur écosystème. En outre, il existe un suivi par la formation à distance.

Il existe également un champ de compétences relevant de l'économie sociale et solidaire, avec des questions financières ou fiscales. Pour ce qui concerne les mentalités – cela relève plus des sciences humaines et sociales –, nous travaillons sur l'articulation des normes. Nous avons ainsi organisé des ateliers de partage de pratiques réunissant travailleurs sociaux, enseignants, imams et experts de justice autour des violences au sein de la famille. En effet, un imam accompagne les gens avec son propre champ normatif et juridique. Le monde catholique aussi a des normes de fonctionnement, mais sa relation aux personnes s'inscrit dans le droit commun. Dans l'univers musulman, les normes sont en conflit, car elles font référence à des organisations juridico-politiques étrangères.

Nos formations s'inscrivent dans le cadre de diplômes enregistrés. Parfois, les stagiaires suivent un seul module et obtiennent une attestation de validation ou de présence, en cas d'échec, pour ce module. Étant enregistrées, ces formations peuvent être prises en charge dans le cadre du droit à la formation. Notre demande n'est donc pas de cet ordre, elle est autre : il s'agit de toucher le vrai décideur d'une formation, pour que celui-ci puisse être interpellé ou qu'il n'intervienne pas là où il ne doit pas le faire.

À Strasbourg, nous avons conclu des conventions avec la préfecture ou avec la ville. Ce n'est pas le cas en Île-de-France ; ce n'est pas dans nos mentalités de former des acteurs religieux. Ainsi, pour la formation d'acteurs associatifs religieux, il faut déterminer qui finance et comment on mobilise les ressources de la formation professionnelle. Voilà notre demande, car cet aspect nous dépasse.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Combien de personnes formez-vous chaque année et quelle est la proportion de femmes ? Où en êtes-vous à Paris ?

Mme Isabelle Ullern. – Nous vous avons donné tous les chiffres. Une promotion comptait environ quinze personnes chaque année au cours de la période 2013-2018, y compris les aumôniers protestants et catholiques et les éducateurs musulmans. Il y avait de la mixité.

Une difficulté est venue, à Strasbourg, d'un groupe d'une vingtaine de personnes – douze à plus de vingt selon les séances –, qui comptait une seule femme pendant trois ans. Nous avons fait venir des enseignantes, et un nouveau groupe s'est constitué en 2018-2019, qui comprend une plus forte proportion de femmes musulmanes et jeunes. Le maillage étant réalisé, on peut aller de l'avant. Tous les courants théologico-politiques de l'islam sont venus à nos formations, et des chrétiens et des juifs sont intervenus.

En Île-de-France, nous avons constitué une promotion de huit personnes, dont les scouts musulmans de France, très sollicités dans certaines villes. C'est tout petit pour nous. Nous avons cherché à expliquer cette situation, et nous avons compris que nous étions notre propre relais de communication ; or on ne fait pas la même plaquette pour une instance politique et pour des acteurs musulmans, donc notre message se brouille. En outre, nous n'avons pas de lettre de mission permanente. La lutte contre la radicalisation est profondément politique, et il nous manque un interlocuteur politique constitué.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je suis élue d'Île-de-France depuis 35 ans. S'il y a des blocages en Île-de-France, c'est aussi parce que beaucoup de choses existent déjà ; il y a beaucoup d'argent, sans d'ailleurs que les résultats soient forcément là. La politique de la ville, la région et les départements ont apporté beaucoup de moyens. Nous posons non plus la question de la formation, mais celle des résultats.

Je vous ai très peu entendue parler des valeurs de la République et de la laïcité. Cela m'interpelle. C'est très bien de former au management, mais je ne vois pas le rapport avec notre commission, qui vise la lutte contre l'islam radical, l'islam politique.

Vous avez parlé de deux jeunes ayant un restaurant attenant à une mosquée. Vous vouliez leur proposer une formation, mais de quoi ? Quel type de formation proposez-vous à ces imams commerçants ? Est-ce vous qui les avez sollicités ?

Vous parlez également de maillage territorial. Je ne comprends pas bien de quoi il s'agit, mais si c'est un maillage religieux, cela me semble aller à l'encontre de la laïcité. On est d'abord citoyen avant d'être religieux.

Vous avez parlé d'un club de prévention qui n'était pas très au courant des départs pour la Syrie, mais ce n'est pas leur rôle ! Les éducateurs ont un rôle d'insertion, et je ne vois pas comment leur mission peut s'inscrire dans un maillage politico-religieux, quel qu'il soit.

Vous parlez également de personnes ne connaissant pas les dispositifs, mais ce sont toujours les mêmes qui s'en disent éloignées quand cela les arrange. Et elles ne sont pas éloignées de tout : tout le monde connaît la CAF, mais moins la République.

Si ce maillage territorial ne se fait pas au nom de la République et de rien d'autre, on n'y arrivera pas. On a donné beaucoup d'argent depuis des années, et cela ne fonctionne pas. Par conséquent, quels effets attendez-vous de ces formations sur ces personnes qui sont, avant tout, des citoyens de la République ?

Par ailleurs, votre faculté libre est-elle confessionnelle ?

Mme Isabelle Ullern. – La faculté n'est pas confessionnelle ; l'association Initiatives connaît des personnes de confession chrétienne, mais la faculté est un établissement d'enseignement supérieur privé aconfessionnel.

En 2015, nous avons été contactés par des éducateurs du club de prévention du Mans en grande détresse, puisque Dar a-Islam avait appelé à tuer tous les agents de l'État. Les éducateurs faisaient état de difficultés dans leur relation éducative quotidienne avec les jeunes, car ces derniers n'évoquent les questions morales et existentielles qu'au travers du prisme religieux, et ils demandent aux éducateurs pourquoi ils ne croient à rien et ne parlent pas de religion ; les éducateurs ne peuvent pas répondre.

Cela conduit à la rupture de la relation éducative, car les jeunes posent des questions sur la masturbation ou la vie sexuelle, mais ils sont d'un milieu où la norme morale, familiale, n'est pas sécularisée et ne promeut pas l'émancipation ; la seule voie est l'excellence dans la voie de l'islam. Les imams ne répondent pas non plus aux questions. Les éducateurs ne savent pas comment articuler cette double norme ; les jeunes relèvent d'une double obéissance.

Les éducateurs ont ce problème éducatif et ils restent à leur place. Il faut donc créer un espace intermédiaire, à l'instar des aumôneries dans les lycées, qui soit placé sous la loi de la République et où ces questions morales sont travaillées.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Mais est-ce le rôle de la société ? Le problème de la sexualité est un sujet majeur pour certains jeunes musulmans, mais n'est-ce pas aux parents et aux autorités musulmanes de les sortir de leurs frustrations ?

Est-ce à la société ou à l'éducateur de rue de répondre à cela ? Selon moi, c'est à l'islam de France et aux imams de se former à la sexualité pour y répondre. Ces sujets doivent-ils être portés par la société, par la République laïque ? C'est un vrai sujet.

On parle toujours des mêmes questions, mais on n'a pas de solution. On se trouve confronté à une réalité, mais le principal acteur n'est pas là : l'islam. Que vaut la parole d'un éducateur face à celle d'un imam ? Elle n'existe pas. Quand un éducateur explique à un jeune que l'on ne peut pas dire « les homosexuels, c'est insupportable », il répond « je vais voir mon imam. » Faut-il former les gens à cela ?

Mme Isabelle Ullern. – C'est là que l'hypothèse hybride fonctionne. Notre assise est la prévention primaire, au sens de l'OMS : on travaille sur les incidences d'un péril, jusque dans les conduites individuelles.

Les éducateurs n'ont pas vocation à faire de l'enseignement ou de la formation dans le champ religieux. Notre plus grand péril réside dans la fracture abyssale entre le développement moral et l'éducation. Juste après les attentats de Strasbourg, un lycée s'est enflammé, avec des violences internes graves. Notre projet n'est pas de faire de l'instruction civique, c'est déjà fait et c'est très bien fait. Nous proposons une formation appliquée à la laïcité : la loi ne se discute pas, elle s'applique ; c'est intransigeant, mais le jeune se tourne ensuite vers l'imam ou sa famille...

Un projet est donc de regrouper les personnes ès qualités – imam, éducateur spécialisé, enseignant –, pour faire des activités avec les jeunes, chacun selon sa place. Par exemple, ils visitent un jardin interreligieux dans un lieu catholique, avec un professeur d'histoire et un imam.

Telle est la formation hybride : on réunit des personnes qu'un enfant pourrait dresser les uns contre les autres. Le parent et l'éducation nationale restent chacun dans son rôle. C'est une démarche pragmatique. Nous étions dans une telle situation d'effroi en 2012 que nous avons voulu créer des passerelles. Cet espace est dédié à cela ; il ne sort pas les gens de leur rôle, mais il les met ensemble et les fait discuter en faisant des choses avec les jeunes.

Mme Nathalie Goulet. – Depuis longtemps, le Sénat travaille sur cette question. En 2015, après les attentats contre *Charlie*, nous avons visité des établissements scolaires difficiles à Strasbourg ; on nous avait dit que l'enseignement religieux avait apaisé les choses et que la minute de silence s'était bien passée. Vous dites qu'il y a eu des violences à la suite de l'attentat de Strasbourg ; la situation semble donc s'être dégradée...

J'ai une question sur le montant de la subvention qui vous est versée par le CIPDR. Le travail ne me semble pas à la hauteur des enjeux, loin de là. Je suis atterrée par ce que vous dites sur l'absence de lien avec la puissance publique. Cela fait des années que l'on y travaille, et de façon approfondie. Combien avez-vous touché du CIPDR pour une formation civique d'une quinzaine de personnes, et quel retour avez-vous obtenu ?

Si le CIPDR considère que vous avez créé un bon outil, il doit vous aider à le dupliquer. Il y a le centre d'action et de prévention contre la radicalisation des individus (Capri), qui fait merveille à Bordeaux. Le manque de lien avec la puissance publique que vous décrivez m'atterre : vous me rappelez Louis de Funès dans *Rabbi Jacob* – vous semblez vous débattre dans le chewing-gum !

Pourquoi, à votre avis, n'y a-t-il pas plus de réponses du CIPDR, qui a même fusionné depuis lors avec la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) ? Vous vous donnez beaucoup de mal... Comment se fait-il que vous considériez que la puissance publique vous a laissé en roue libre et ne prend pas en considération votre travail ? C'est la goutte d'eau par rapport aux enjeux. J'espère que cette commission d'enquête pourra exiger une évaluation du CIPDR.

Mme Isabelle Ullern. – Nous avons bénéficié d'un financement d'abord par le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), puis *via* une convention nationale avec le CIPDR, qui audite toutes nos dépenses. Nous pouvons vous communiquer le montant de cette convention – mais nous ne les avons pas dépensés, et nous ne les dépenserons pas, car nous ne parvenons pas à mettre en place les actions. Nous recevions beaucoup moins du FIPD, le portage financier étant fait par le service de formation continue de l'université de Strasbourg.

Le CIPDR nous a dit : vous dupliquez en Île-de-France. Mais nous nous heurtons à l'impossibilité de le faire.

Vous évoquez Louis de Funès ; je me vois plutôt comme Buster Keaton ! Pour autant, ni notre formation ni nos interlocuteurs ne sont de cet ordre. En tant qu'association, nous sommes effectivement une goutte d'eau dans beaucoup de dispositifs. Mais ce qui n'est pas une goutte d'eau, c'est le dispositif de formation que le doyen Gounelle et moi-même vous présentons. Nous voudrions le voir testé à grande échelle, et ce n'est pas le cas.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Avez-vous demandé à étendre votre activité, ou est-on venu vous chercher ?

Mme Isabelle Ullern. – Ce sont les évaluations qui ont conduit le CIPDR à nous le proposer.

Nous proposons par ailleurs beaucoup de formations : conventionnements avec la formation continue, interventions en licence en sciences de l'éducation, formations au travail social... Nous attendons la fin des élections municipales pour mettre en place des modules sur site. Les circonstances, entre les grèves et les élections municipales, font que nous avons du mal à progresser. Mais nous demandons une interlocution politique, pour que notre dispositif de formation soit évalué.

La personne qui veut contacter un ministre du culte pour le faire intervenir avec des services municipaux se tourne vers le consulat. Au regard de la loi de 1905, la police des cultes se fait au niveau local. Comment demander à une pluralité d'autorités étrangères de parler une langue culturelle et morale qu'elles ne connaissent pas ? Notre proposition, c'est le dispositif de formation, qui doit être déployé par des acteurs associatifs locaux.

Nous ne voulons pas faire des formations continues au coup par coup, en déroulant ici ou là des formations sur la laïcité ou des formations civiques, en disant ce qu'est une radicalisation... Nous voulons former les acteurs de la gouvernance territoriale à la vie publique des cultes.

Mme Nathalie Goulet. – Je ne voulais pas du tout dénigrer votre travail. C'est le contexte qui me semble incohérent face à la masse des besoins. Des structures comme la vôtre, il doit y en avoir beaucoup...

Mme Isabelle Ullern. – Il y en a beaucoup.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Vous pourriez donc devenir les sous-traitants des acteurs implantés localement.

Mme Isabelle Ullern. – Nous sommes d'accord. Notre désarroi vient des *habitus* mentaux liés à l'histoire de la République, qui a l'habitude de traiter avec des religions organisées. Il faut donc trouver comment faire lorsque ce n'est pas encore le cas. Notre association est adossée à une accréditation universitaire. L'appareillage qui fonctionne dans les formations en soins infirmiers ou au travail social pourrait être utilisé pour former des gens qui organisent la vie publique des cultes, telle qu'elle est déterminée par la loi de 1905. Formons-nous ensemble à la vie publique des cultes !

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Merci de votre témoignage.

Audition de M. Makhlof Mamèche, président de la Fédération nationale de l'enseignement privé musulman

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Nous recevons maintenant M. Makhlof Mamèche, président de la Fédération nationale de l'enseignement privé musulman.

Notre commission d'enquête se penche sur ce que le président de la République a appelé le « séparatisme » religieux. Nous avons entendu les recteurs de la région Île-de-France, qui ont notamment pointé ce qu'ils considèrent être une dissimulation par certains établissements du contenu réel de leurs enseignements, et nous sommes donc particulièrement intéressés par votre approche de cette question.

Avant de vous passer la parole, je dois cependant 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.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Makhlof Mamèche prête serment.

M. Makhlof Mamèche, président de la Fédération nationale de l'enseignement privé musulman. – Merci de votre invitation. C'est la deuxième fois que je suis invité à ce genre d'auditions. La première fois, c'était sur l'initiative de Mme Nathalie Goulet, le 17 mars 2016.

À la rentrée 2019-2020, le réseau compte 101 établissements du premier et du second degré, dont six en association avec l'État : quatre ont un contrat d'association, la Medersa de la Réunion, le lycée Averroès à Lille, le groupe scolaire Al-Kindi de Lyon, le collège Ibn-Khaldoun à Marseille et deux sont sous contrat partiel, l'école Éva de Vitray à Mantes-la-Jolie et le collège Samarcande à Montigny-le-Bretonneux.

Il y a 95 établissements hors contrat. L'enseignement privé musulman représente 0,4 % de l'enseignement privé en France et le hors contrat musulman 8 % du hors contrat total. Le nombre d'élèves est de 10 450, dont 1 315 sous contrat et 9 135 hors contrat. Les établissements sont pour 58 % des écoles, pour 31 % des collèges et pour 11 % des lycées. Ils

sont répartis très inégalement sur le territoire, 49 % d'entre eux étant en Île-de-France et 13 % en Auvergne-Rhône-Alpes, mais il y en a dans 18 académies.

L'établissement le plus ancien est la Medersa, créée en 1948 à la Réunion et passée sous contrat en 1968. Le plus récent, ouvert à la rentrée de 2019, est le collège Al-Bader à Nantes, qui compte une vingtaine d'élèves répartis sur la sixième et la cinquième.

En France métropolitaine, le premier établissement a été créé en 2002 : l'école maternelle et élémentaire L'Olivier. Le premier établissement sous contrat est le lycée d'enseignement général et technique Averroès à Lille, créé en 2008 ; c'est aujourd'hui l'établissement le plus important en France, avec un peu plus de 800 élèves au collège et au lycée. Seul le lycée est sous contrat, pour l'instant. L'effectif minimal est d'une dizaine d'élèves, comme dans l'école Nouvelle graine Montessori dans l'académie de Nice ou le lycée d'enseignement général Al-Ghazali à Creil.

Comment prenons-nous en compte les enjeux de prévention de la radicalisation et mettons-nous en œuvre des mesures particulières ? En tant qu'institution d'éducation, nous considérons que le meilleur moyen de lutter contre la radicalisation est de dispenser un meilleur enseignement, d'aider à la réussite scolaire et de lutter contre le décrochage scolaire. Ce sont les élèves qui souffrent de ce décrochage qui ont le plus de chances d'être également victimes de la radicalisation. Donnons de l'espoir à ces jeunes et agissons sur les vraies causes de la radicalisation. Surtout, ne pas humilier. Comme le disait le président Sarkozy, « une communauté humiliée est une communauté radicalisée. »

En plus des programmes de l'Éducation nationale, qui a des messages à transmettre à nos élèves à travers les cours d'histoire, de musique, de sport et d'enseignement moral et civique (EMC), nous avons développé des activités supplémentaires, telles que des sorties au musée, des interventions des associations comme Coexister, compétentes en matière de lutte contre la radicalisation et les discriminations, en insistant sur le respect de l'autre, le vivre ensemble, l'égalité hommes-femmes ou le respect des lois de la République.

Nos établissements font des signalements aux autorités académiques s'ils détectent des élèves qui présentent des signes de radicalisation. Mais pour nos établissements qui ont pour caractère propre le respect des préceptes de l'Islam, la prière n'en fait pas partie, non plus que le voile, le fait de se laisser pousser la barbe, le jeûne du ramadan et les prières nocturnes pendant cette période. Les chefs d'établissement sont très vigilants sur cette question avec les élèves, mais aussi avec le personnel. Chaque établissement a pris les mesures appropriées selon l'âge des élèves, l'approche étant différente entre le premier et le second degré.

Les parents sont demandeurs, car ils connaissent les défis auxquels doit faire face notre société. Beaucoup d'entre eux nous disent : heureusement que vous êtes là ! Certains parents n'ont pas les moyens de préserver leurs enfants contre ces fléaux.

Je ne nie pas que certains veuillent imposer leur vision radicale de la religion aux chefs d'établissement. Je dis toujours de ne pas céder, car il faut mettre l'élève au centre de nos préoccupations. Les parents doivent respecter le règlement intérieur et ne pas s'immiscer dans les aspects pédagogiques.

L'enseignement des établissements privés musulmans ne peut qu'être un rempart contre la radicalisation, grâce aux cours d'éthique musulmane.

Quelles relations entretenons-nous avec les autorités publiques ? Ces relations ont commencé avec le ministère de l'Éducation nationale dès 2014 : Najat Vallaud-Belkacem nous a intégrés dans le paysage de l'enseignement privé au même titre que les autres fédérations.

Notre objectif principal est d'organiser l'enseignement musulman, de l'accompagner et de nouer un vrai dialogue avec les pouvoirs publics.

Depuis cette date, nous avons été invités à prendre part aux débats : nous avons apporté notre contribution à toutes les problématiques et avons remonté les difficultés que nous rencontrons. Nous avons ainsi été associés au travail de réflexion sur le *vademecum* des inspections dans les établissements privés hors contrats, ce qui constitue une excellente initiative. Nous n'avons réussi à mettre sous contrat que très peu d'établissements.

À partir de 2017, les choses ont changé. Nous avons très peu de contacts, surtout avec la direction des affaires financières (DAF). Je n'ai rencontré le ministre qu'une seule fois en 2017, lors d'une réunion plénière sur la réforme du lycée. Plus aucun établissement privé musulman n'est passé sous contrat. C'est le vrai problème : l'école Éva de Vitray, par exemple, est passée sous contrat en 2017 pour une seule classe, mais, depuis trois ans, il n'y a pas de changement, pas de montée pédagogique. Les élèves sont sous contrat en sixième, mais ils ne le sont plus lorsqu'ils passent en cinquième. L'école-collège Éducation et savoir de Vitry-sur-Seine a perdu son contrat et se retrouve dans une situation difficile.

Il n'y a pas d'école musulmane sous contrat dérivant vers le séparatisme communautaire. Les inspecteurs et l'État sont là pour vérifier. Pour les établissements hors contrat, je n'en ai pas connaissance. Le terme de séparatisme me semble très fort. Y a-t-il des écoles qui ont une vision de la religion plus orthodoxe que d'autres ? Oui. Mais des écoles qui affichent leur séparatisme, non. Si cela se produit, nous le saurons à travers les inspections et les rapports des recteurs, car la partie du code de l'éducation relative à la procédure d'ouverture rend obligatoire une inspection par an.

Je donne mon avis si je suis sollicité : j'ai ainsi rencontré certains recteurs. Dans cette perspective, j'ai sollicité des rendez-vous avec les recteurs qui comptent des établissements privés musulmans dans leur académie, mais peu m'ont répondu. Je continue à leur écrire. Je pense qu'il est dans l'intérêt de tous de renouer le dialogue.

Nous avons mis en place une charte, selon laquelle « les établissements d'enseignement privé musulman, attachés au principe de liberté de l'enseignement, coopèrent avec les pouvoirs publics et toutes les instances éducatives dans un dialogue fondé sur la compréhension et le respect mutuels. »

L'ensemble de nos écoles respecte notre charte, qui fait référence aux valeurs de la République : « Les établissements d'enseignement privé musulmans dispensent un enseignement conforme aux exigences du code de l'éducation et aux programmes officiels du ministère de l'Éducation nationale en conciliant les valeurs de la république et les valeurs de l'Islam ». « Les établissements d'enseignement privé musulmans respectent la liberté de conscience et de culte ». « Chaque établissement d'enseignement privé musulman ouvre son projet éducatif aux valeurs de démocratie, de pluralisme et d'humanisme, à travers les valeurs que sont la justice, la liberté, la fraternité, l'égalité, la solidarité et le respect d'autrui ».

Si la fédération constate un manquement à la charte, elle est en mesure de mettre fin à la participation de l'établissement – jusqu'à présent, nous n'avons pas eu à le faire.

Notre fédération est très jeune. Née en 2014, elle est la plus jeune fédération d'enseignement privé en France et fait face à plusieurs défis : le défi de la formation des maîtres et des personnels administratifs – nous n'avons pas de centre de formation comme les autres fédérations ; le défi financier, car nous n'avons que peu d'établissements sous contrat, malgré les demandes. Les musulmans sont en demande. C'est le seul moyen pour assurer le contrôle de ces établissements.

Pour l'instant, notre fédération se contente d'organiser des séminaires de formation pédagogique, juridique et administrative et des journées d'étude dans chaque établissement ou groupe d'établissements.

Je suis surpris par votre dernière question : nous enseignons bien évidemment toutes les matières sans exception, y compris la musique, les arts plastiques et le sport.

Les cours d'éthique musulmane ou les séances d'éveil à la spiritualité représentent un vrai défi. L'équipe des professeurs chargés des cours de religion a produit un projet qui n'est pas encore terminé. Nous sommes partenaires avec le centre européen de la recherche sur l'islam et ses interactions de Paris, qui a publié deux manuels « Islam : fondements valeurs et pratiques », un pour le professeur et l'autre pour l'élève. Notre objectif est d'éditer des manuels pour tous les niveaux des deux degrés, afin de ne pas laisser s'installer un vide pédagogique. Nous voulons mettre à disposition de nos établissements un vrai programme, qui prenne en considération l'authenticité des textes et le contexte dans lequel vivent les musulmans de France. Pas question, en effet, d'importer un programme d'un pays étranger. Le programme d'éducation religieuse prend en considération les valeurs de la République, telles que le vivre ensemble et la diversité.

Quelles sont nos directives pour la musique, les arts plastiques, le sport ? Nous pensons qu'elles apportent beaucoup sur le plan de l'épanouissement de l'élève. Il faut donc les dispenser, que ce soit sous contrat ou hors contrat.

La relation entre éducation islamique et éducation civique est une relation de complémentarité : l'une ne va pas sans l'autre. Les programmes d'éducation religieuse concernent la spiritualité, le dogme et les pratiques religieuses : les cinq piliers, les fondements de la foi, la vie du prophète de l'islam, la vie des autres prophètes... Le volume horaire est d'une heure et demie en moyenne par semaine. Je le dis souvent : un bon musulman ne peut être qu'un bon citoyen. Je cite ainsi, concernant la fraternité : « Les croyants sont frères », ou la liberté : « Nulle contrainte en matière de religion ! »

Je voulais vous faire part d'un point important relatif à l'enseignement du fait religieux dans les manuels scolaires. Dans le manuel Nathan d'histoire, géographie et EMC, on lit cette définition du mot djihad : « Effort permanent que doit faire tout musulman afin de se purifier, mais également droit de combattre l'occupant ». Dans un autre, c'est « Effort pour renforcer et répandre la foi musulmane ; désigne à la fois l'effort intérieur spirituel de chaque musulman et effort extérieur pour répandre l'islam par les conquêtes ». Dans un troisième, publié chez Hachette, c'est « Combat pour défendre et renforcer l'islam. »

Pour illustrer ce qu'est le djihad, ce manuel sous la direction de Vincent Adoumié cite ce verset : « Combattez ceux qui ne croient pas en Dieu. » On n'enseigne pas cela dans

nos cours de religion, mais dans les manuels utilisés par l'Éducation nationale ! « Combattez ceux qui ne croient pas en Dieu. Ceux de la religion du livre, combattez-les jusqu'à ce qu'ils paient l'impôt en signe de leur soumission. Dieu a accordé un rang plus élevé à ceux qui combattent pour Dieu qu'à ceux qui restent dans leur foyer ».

Ce manuel pose une question aux élèves : « Contre qui les musulmans doivent-ils combattre ? » Les élèves doivent répondre : « Les musulmans doivent combattre contre les Juifs et les chrétiens. » Deuxième question : « Que doivent faire les Juifs et les chrétiens vaincus ? »... Tout cela alimente la radicalisation.

Ces versets coraniques sont ancrés dans une histoire particulière, et les principes, dans ce qu'ils ont d'éternel et d'universel, ne peuvent être appréhendés que lorsqu'ils sont mis en relation avec le contexte historique où ils furent révélés. C'est à l'intelligence humaine d'établir le sens des textes à la lumière d'un contexte et d'en extraire la norme, son sens et son orientation.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Merci beaucoup pour vos réponses. Vous avez parlé de difficultés pour vos établissements à passer sous contrat. Pourquoi, d'après vous ? Que vous oppose l'État ? Vous avez cité le lycée Averroès ; nous avons tous lu la tribune de Soufiane Zitouni, qui parle de son expérience et signale des gens très proches de l'UOIF. Y a-t-il des Frères musulmans dans l'équipe éducative ?

Les établissements ont signé la charte de l'enseignement privé musulman. Celle que nous avons reçue date de 2014 – j'imagine que vous devez la mettre à jour régulièrement. Vous parlez d'un « projet éducatif propre qui répond au Coran et à la Sunna ». Enseignez-vous la théorie de l'évolution de Darwin et y a-t-il des cours sur les questions de sexualité ? Les filles sont-elles voilées ? Les classes sont-elles mixtes ?

Vous n'avez pas connaissance, dites-vous, d'école musulmane dérivante. Nous avons eu à connaître deux cas : à Aulnay-sous-Bois, la préfecture a signalé une petite fille voilée dans une école ; l'école Al-Badr à Toulouse a été fermée par décision de justice.

M. Makhlouf Mamèche. – Pourquoi rencontrons-nous des difficultés à passer sous contrat ? C'est une question à poser au ministre. De 2008 à 2017, nous avons réussi à passer 5 établissements sous contrat. Depuis, le ministère nous répond chaque fois qu'il n'en a pas les moyens. Pourtant, chaque année, une dizaine d'écoles sollicite les préfets.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – C'est uniquement une question de moyens ?

M. Makhlouf Mamèche. – C'est ce qu'il dit. S'il y a d'autres raisons, je les ignore. Je ne suis pas président du lycée Averroès, mais j'y exerce depuis longtemps. Que voulez-vous dire par « Frères musulmans » ? Des membres de l'UOIF ?

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Des Frères musulmans au sens strict.

M. Makhlouf Mamèche. – Pas explicitement. Quant à dire si des personnes véhiculent des idées proches des Frères musulmans, je ne peux pas vous répondre : il y a une centaine d'enseignants, des hommes et des femmes, des musulmans et des non-musulmans. Je ne connais pas les convictions de tous !

Je peux vous dire malgré tout que M. Amar Lasfar, président de l'association Musulmans de France, est aussi président de l'association Averroès.

Les filles portent-elles toutes le voile ? Non ; le voile n'est ni obligatoire, ni interdit. Mais ces établissements restent des établissements musulmans. Je connais certains chefs d'établissement qui ont interdit le port du voile à l'école ou au collège. D'autres le tolèrent. Chaque établissement fait ce qu'il veut. Beaucoup d'élèves ne le portent pas, au collège ou au lycée. À l'école primaire, c'est rare, et je ne le conseille pas.

Y a-t-il des cours sur la sexualité ? Oui. Des cours qui apportent des réponses aux élèves du primaire et du collège. Certains chefs d'établissement ont mis en place des ateliers avec leur équipe médicale.

Je n'ai pas connaissance d'une école dérivante à Aulnay-sous-Bois. Le Président de la République, dans son discours sur l'organisation de l'islam de France, parle de la fermeture de quatre établissements privés – il n'a pas dit qu'il s'agissait d'établissements musulmans. Je n'en ai pas connaissance. Attention, il ne faut pas confondre les vrais établissements déclarés au ministère de l'Éducation nationale, qui portent un numéro, avec des associations qui proposent des cours de soutien scolaire. Il est ainsi arrivé au ministère de l'Éducation nationale d'annoncer la fermeture d'une école à Marseille, alors qu'il s'agissait d'une telle association.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – À Aulnay-sous-Bois, il s'agissait de l'école El-Amel. Et la théorie de l'évolution ?

M. Makhlouf Mamèche. – Je ne connais pas cette école. Nous enseignons tout ce qui est dans le programme de l'éducation nationale. Les inspections obligatoires une fois par an l'attestent.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Le Conseil régional des Hauts de France a suspendu ses subventions au lycée Averroès. Pourquoi ?

M. Makhlouf Mamèche. – Un journaliste a avancé que le lycée Averroès avait reçu 3 millions d'euros de Qatar Charity. En réalité, il a reçu 1 million d'euros en 2014. En 2011, il avait acheté un nouveau local, l'ancien bâtiment de la Chambre de commerce. Je me souviens que la décision a été prise dans le bureau du premier adjoint au maire de Lille. Nous nous étions tournés vers les banques pour emprunter, mais aucune n'avait accepté. Qatar Charity nous a fait un don en 2014, uniquement pour rembourser les associations qui nous avaient prêté de l'argent.

M. Malbrunot a sorti un livre en 2019. Quand Xavier Bertrand l'a lu, il a cessé les subventions d'investissement, en nous l'annonçant par courrier. Nous l'avons contacté pour en discuter. Puis, il a suspendu le forfait d'externat, alors que c'est une obligation pour les lycées sous contrat. Aujourd'hui, le lycée se trouve en position difficile. Une commission d'audit qui travaille sur ses finances et sur la pédagogie rendra son rapport dans les jours prochains. Le président de la région a dit qu'il rétablirait la subvention si le rapport donne satisfaction.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Vous lui aviez caché ce don ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Car il l'ignorait...

M. Makhlouf Mamèche. – Aucune loi ne l’interdit. Nous avons un commissaire aux comptes qui certifie nos comptes chaque année, et pour demander les subventions, nous envoyons le bilan à la région, et ce depuis 2008.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Mais s’il n’a lu nulle part...

M. Makhlouf Mamèche. – Ce don figurait au bilan. En 2015, nous avons aussi eu un problème avec un professeur de philosophie. Mais enfin, ce don, nous ne l’avons pas reçu dans des valises !

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Vous avez parlé de 101 établissements, dont 95 hors contrat et 6 sous contrat ; vous avez dit que la moitié des établissements étaient en Île-de-France. Peut-être est-il difficile de passer des contrats, car cette région compte déjà beaucoup d’écoles. Lorsqu’un élève veut s’inscrire dans un établissement, doit-il obligatoirement être musulman ?

M. Makhlouf Mamèche. – Il est interdit aux établissements sous contrat de refuser un élève en fonction de sa religion. C’est la loi. Je connais des élèves qui ne sont pas musulmans, comme il y a des musulmans dans les établissements catholiques.

Je ne connais pas un établissement hors contrat qui ait inscrit dans son règlement intérieur le refus des non-musulmans. Je suis contre cette idée : ce serait contradictoire avec les valeurs d’ouverture que nous enseignons.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Avez-vous une idée du nombre d’élèves non musulmans dans les 6 établissements sous contrats ?

M. Makhlouf Mamèche. – Je ne maîtrise pas ces chiffres – pas même au sein de mon établissement.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L’enseignement religieux est-il obligatoire ?

M. Makhlouf Mamèche. – Oui, dans certains établissements hors contrat ; mais dans la plupart, il ne l’est pas. Dans les établissements sous contrat, les parents doivent cocher une case ou non lors de l’inscription.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – On vous a demandé comment vous luttiez contre la radicalisation islamique, et vous nous répondez : en favorisant la socialisation et en luttant contre le décrochage scolaire. Je ne suis pas sûre que cela suffise. Pouvez-vous donner des éléments concrets ? Vous n’avez pas non plus concrètement répondu sur la manière dont vous travaillez sur l’égalité homme femme. Les écoles sous contrat sont-elles toutes mixtes ?

M. Makhlouf Mamèche. – J’ai répondu aux questions que vous aviez posées. La radicalisation n’est pas islamique. Elle puise certes ses sources dans la religion, mais il ne faut pas islamiser la radicalisation. Beaucoup de personnes, si on leur garantit une bonne formation, si on leur donne l’espoir d’un diplôme et d’un travail, si on leur donne espoir dans l’avenir, ne tombent pas dans la radicalisation. Beaucoup de ceux qui y tombent souffrent du décrochage scolaire.

L'islam n'est pas à l'origine de la radicalisation. Les idées des radicaux trouvent un terreau fertile chez les jeunes décrocheurs, qui ne sont pas assez formés intellectuellement et qui sont dépourvus d'esprit critique. On a humilié ces jeunes, qui n'ont plus d'espoir.

L'État doit consacrer plus de moyens humains et matériels pour leur assurer un avenir professionnel. Seule l'éducation peut nous préserver de ces dérives.

Les six établissements dont nous parlons sont totalement mixtes, les garçons et les filles se trouvant côte à côte sur les mêmes pupitres. La question ne se pose plus comme avant, et les responsables d'établissement ont beaucoup évolué.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Ce qui nous pose problème, ce sont les 95 établissements hors contrat, dans lesquels je suis assez dubitative quant à la transmission des valeurs républicaines. Je ne suis pas certaine que l'on y enseigne comment devenir des citoyens, ni que la loi passe avant la foi. Personne ne contrôlant ces établissements, comment pouvons-nous garantir que ces enfants soient élevés dans le pacte républicain ? N'oublions pas que nous sommes d'abord des enfants de la République.

Vous évoquez le décrochage scolaire comme facteur d'explication, mais, heureusement, tous les décrocheurs ne se radicalisent pas, quelle que soit la religion en cause. Par ailleurs, en examinant le profil des radicalisés, on constate que certains d'entre eux étaient formés, au moins jusqu'au bac, voire plus. Vos solutions ne suffisent pas : la lutte contre la radicalisation ne se réduit pas à la lutte contre le décrochage scolaire.

M. Makhoul Mamèche. – Effectivement, la radicalisation est multidimensionnelle. Il y a, certes, la religion, mais il y a aussi des facteurs économiques, sociaux et culturels.

La loi passe avant la foi, je suis d'accord avec vous. Nous sommes d'abord citoyens, ensuite musulmans. Nous ne réclamons pas plus de droits que les autres, mais nous n'en méritons pas moins.

Madame la rapporteure, permettez-moi de vous dire que vous véhiculez des clichés. Pour ma part, je me réfère à la loi française et je suis fier de cette appartenance. Je ne tiens pas de double discours.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Comment expliquez-vous les revendications de plus en plus importantes de parents d'enfants musulmans auprès de l'école publique ?

M. Makhoul Mamèche. – Lesquelles ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Cantines, sorties scolaires, expositions interdites, pratiques sportives...

M. Makhoul Mamèche. – Je ne les nie pas, mais on parle toujours des trains qui arrivent en retard. Il s'agit là d'une minorité. Dans leur grande majorité, les musulmans français s'insèrent parfaitement dans le cadre de l'école républicaine.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – C'est une minorité visible !

M. Makhlouf Mamèche. – Vous ne semblez pas bien connaître le monde de l’enseignement privé musulman. Les établissements sont ouverts aux inspecteurs. Tout ce que je défends, c’est un partenariat avec l’État pour un meilleur contrôle. Il faut accompagner ces établissements. Madame la rapporteure, je ne défends pas l’indéfendable.

Mme Nathalie Goulet. – Tout d’abord, je voudrais savoir si M. Soussan, qui avait été référent au moment de l’ouverture du lycée Averroès, y travaille toujours.

S’agissant du financement, nous savons depuis le début que le Qatar a financé le lycée Averroès. Vous comprenez bien que le climat global n’est pas favorable à l’enseignement privé musulman.

Est-ce que le délai de 5 ans pour être sous contrat est, selon vous, trop long ?

Faites-vous valider tous vos supports éducatifs, et si oui, par qui ?

Est-ce que vous accepteriez que les financements étrangers apparaissent dans les permis de construire des établissements que vous envisagez de construire, pour plus de transparence ? Il me semble que cela pourrait éviter la suspicion.

M. Makhlouf Mamèche. – Effectivement, le climat actuel ne nous est pas favorable. Plus largement, c’est le traitement de l’islam de France qui me pose problème.

Je vous ai alertés tout à l’heure sur la question des manuels scolaires.

Pour nous, le délai de 5 ans est raisonnable. Je ne demande pas qu’il soit raccourci, mais il faut une volonté politique forte pour nous accompagner dans cette voie, afin de rattraper notre retard. En d’autres termes, nous demandons à être traités comme les autres religions.

La construction des écoles coûte très cher. Après les mosquées, c’est un défi à relever. On demande aux banques, on recourt aux collectes, aux galas, mais il arrive aussi que l’on se tourne vers l’étranger en dernière intention. Je vous rappelle que la Sorbonne a reçu en 2016 quelque 1,8 million d’euros du Qatar, et personne ne s’en est ému. En revanche, quand il s’agit du lycée Averroès... De toute façon, il est très difficile aujourd’hui d’obtenir des financements de l’étranger. Il faut que l’État réfléchisse avec nous à ce problème de financement.

Quant à la solution que vous préconisez, madame Goulet, il faut savoir que le permis de construire est parfois accordé avant que le financement ne soit bouclé.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Vous avez dit qu’après les mosquées, il vous fallait construire des écoles. Cela montre qu’il y a un projet de l’islam dans ce pays. Quelle est la prochaine étape ?

M. Makhlouf Mamèche. – En quoi est-ce interdit ? Vous semez le doute et la suspicion, madame la rapporteure.

Les musulmans n’avaient pas de lieux de culte en France. Aujourd’hui, après bien des efforts, il y a de belles mosquées sur notre territoire. C’est une chance pour le pays, dès lors que nous respectons le cadre laïc de la République.

Où est le problème avec les écoles ? C'est l'évolution naturelle de l'islam en France. Nous ne sommes pas les premiers, mais nous sommes toujours suspects.

Rassurez-vous, madame la rapporteure, il n'y a pas de plan caché. Sachez que le lycée Averroès est classé premier dans la région des Hauts-de-France.

Mesdames, messieurs les sénateurs, nous sommes fatigués de devoir toujours nous justifier. Ce n'est pas de ma faute s'il y a des attentats, ici ou ailleurs.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Vous ne pouvez pas nier qu'il y a des problèmes. Nous devons essayer de trouver des solutions ensemble.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Comprenez que nous sommes inquiets quand vous nous dites que vous ne pouvez pas tout contrôler et que 95 % des établissements sont hors contrat. J'imagine que vous ne verriez pas d'inconvénient à nous accueillir au lycée Averroès.

M. Makhlouf Mamèche. – Vous êtes les bienvenus.

Mme Nathalie Goulet. – Je suggère que nous entendions M. Michel Soussan dans le cadre de nos travaux. Il connaît très bien le sujet.

M. Makhlouf Mamèche. – Il est toujours notre conseiller et il vous transmet ses salutations.

Audition de M. Gilles Roussel, président de la Conférence des présidents d'université (CPU), accompagné de MM. Jean-François Balaudé, président du Campus Condorcet, ancien président de l'université Paris-Nanterre, président de la commission des moyens et personnels de la CPU et vice-président du Comité scientifique de prévention de la radicalisation (Cosprad), et Guillaume Bordry, délégué général de la CPU

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Mes chers collègues, nous concluons nos auditions de ce jour par celle de M. Gilles Roussel, président de la Conférence des présidents d'université (CPU), accompagné de MM. Jean-François Balaudé, président du Campus Condorcet, ancien président de l'université Paris-Nanterre, président de la commission des moyens et personnels de la CPU et vice-président du Comité scientifique de prévention de la radicalisation (Cosprad), et Guillaume Bordry, délégué général de la CPU.

Monsieur le président, d'emblée, dans les travaux de notre commission d'enquête la question des revendications islamistes dans les universités nous a été signalée comme centrale. La liberté qui caractérise l'enseignement supérieur, pour les enseignements comme pour les étudiants, en fait un contexte particulier et sensible sur ce sujet. Nous souhaitons donc connaître votre analyse de ce phénomène, ainsi que les moyens donc vous disposez pour lutter contre les demandes communautaristes.

Avant de vous passer la parole, je dois cependant 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 MM. Gilles Roussel, Jean-François Balaudé et Guillaume Bordry prêtent serment.

M. Gilles Roussel, président de la Conférence des présidents d'université. – Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, nous vous remercions de votre invitation à nous exprimer devant vous.

Le phénomène de la radicalisation est complexe. Il touche toute la société. Nous y sommes sensibilisés, mais, contrairement à ce que vous venez de dire, il ne nous semble pas qu'il y ait de particularité des universités à cet égard. Certes, il n'y a pas de raisons pour que celles-ci soient épargnées, mais, de notre point de vue, elles ne sont pas des lieux spécifiques de radicalisation et de séparatisme communautaire. Je pense que nos collègues des grandes écoles pourraient tenir le même discours. Nous sommes dans la société, donc nous sommes touchés, mais, je le répète, sans spécificité.

Chacun peut constater des formes de radicalisation à l'université, qu'elles soient politiques ou religieuses. Jean-François Balaudé en parlera certainement. Il nous faut étudier ces phénomènes, pour disposer d'un discours scientifique construit sur ces questions.

Les universités sont par nature des lieux ouverts, où la liberté d'expression est très importante. Nous sommes en revanche attentifs à ce qu'elle ne dépasse pas les cadres dans lesquels elle doit s'exercer.

On peut constater des éléments non pas de radicalisation, mais de prosélytisme dans nos établissements. C'est toutefois assez sporadique. Les règlements intérieurs nous permettent d'y faire face. Ils rappellent les étudiants et les enseignants à leurs obligations concernant la laïcité. Le cas typique, c'est la tentative de développer des lieux de prière voilà quelques années. Chaque fois, le problème s'est réglé assez rapidement. L'idée qu'il pourrait y avoir des pratiques pérennes et récurrentes est, à mon sens, fautive. Nous n'excluons personne au titre de la religion, mais nous prenons bien garde à ce qu'aucun prosélytisme ne s'installe.

Je voudrais également souligner qu'un certain nombre d'universités participent à la formation des imams. C'est le cas à Nancy, Strasbourg, Rennes et Toulon. Les conseils de la formation sont vigilants quant aux contenus délivrés.

La CPU s'est bien sûr saisie de ce sujet, surtout depuis 2015. Nous sommes un vecteur de formation, d'information et de construction de positions communes. Nous avons organisé plusieurs colloques sur le sujet, souvent en lien avec notre ministère, l'Observatoire de la laïcité ou le Camp des Milles. Un colloque spécifique autour de la prévention des risques en lien avec le terrorisme a même eu lieu à l'École militaire, à Paris.

Par ailleurs, nous avons mis en place des plans de continuité d'activité en cas de risques spécifiques liés aux attentats.

Sur les questions de sécurité, nous avons installé des groupes de travail avec l'inspection générale, les différentes directions générales de l'enseignement supérieur et le Centre national des œuvres scolaires et universités (Cnous). Ils reposent notamment sur plusieurs items : mise en place de référents radicalisation, encouragement de la vigilance citoyenne collective en matière de sécurité défense, attention particulière aux laboratoires qui stockeraient des substances dangereuses.

Nous travaillons également avec le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation. Nous relayons auprès de la communauté universitaire l'ensemble des formations mises en place dans ce cadre. Des documents issus du ministère ont été diffusés récemment. La presse s'en est fait l'écho. Nous travaillons avec les présidents d'université pour que ces informations n'aient pas d'effet contreproductif, comme cela a pu être le cas à Cergy-Pontoise.

Vous le voyez, les universités sont vigilantes. Les universitaires n'ont aucune complaisance particulière à cet égard. Souvent, nous nous appuyons sur les étudiants eux-mêmes, qui nous alertent en cas de problème.

Entre les universités et les organismes de recherche, il y a actuellement une cinquantaine de référents radicalisation. Quand il n'y a pas de référent, ce sont les fonctionnaires sécurité défense (FSD) qui jouent ce rôle. Ils sont systématiquement alertés en cas de repérage de signes distinctifs de radicalisation (changements soudains de comportement, isolement, rejet de la mixité). Nous sommes en contact avec différentes cellules du ministère de l'intérieur, car ce sont des choses assez difficiles à mesurer.

En 2019, nous avons aussi proposé des formations sur la gestion de crise.

Je reviens sur la question des salles de prière. Il y a eu des cas dans plusieurs universités, mais elles ont été traitées assez rapidement grâce à l'application des règlements intérieurs, qui sont clairs sur le sujet de la laïcité. Les universités n'ont pas le droit de fournir des locaux pour des raisons religieuses. Les associations représentatives ont droit à des locaux, mais, à ma connaissance, il n'y a jamais eu de listes étudiantes constituées sur une base religieuse. Nous sommes très vigilants sur les locations et les prêts de locaux.

Enfin, il faut bien avoir en tête que la réglementation est différente de celle qui prévaut dans les lycées, puisqu'il n'y a pas d'interdiction du port du voile ni de tout autre signe religieux ostentatoire.

M. Jean-François Balaudé, vice-président du Comité scientifique de prévention de la radicalisation. – Nous sommes autant, sinon plus, confrontés à des phénomènes de radicalisation politique qu'à des phénomènes de radicalisation religieuse, même si l'on pourrait disserter longtemps pour savoir s'ils sont de même nature.

Le Cosprad tend à s'intéresser à tous les phénomènes de radicalité d'un point de vue scientifique. Il est probable que les mécanismes soient comparables, et certaines radicalisations peuvent se croiser, mais, dernièrement, c'est plutôt la radicalisation politique qui nous a vraiment ébranlés.

Je ne cherche pas à minimiser la radicalisation religieuse. Mais, très honnêtement, comme l'a dit Gilles Roussel, nous n'avons pas de problème particulier de ce point de vue. Il est certain que nous concentrons beaucoup de jeunes gens, ce qui fait des universités des foyers peut-être intéressants pour certaines personnes qui cherchent à faire du prosélytisme ou à recruter. C'est possible, mais c'est sans doute moins prégnant que dans les associations sportives.

Notre avantage, c'est que nous avons un réseau dense d'enseignants et de personnels administratifs, avec toute une structure hiérarchique qui nous permet d'être bien informés sur les discriminations et les violences. Les dérives et les comportements radicalisés

n'ont guère de chances de nous échapper. Voilà quelques années, on a vu se développer la pratique des appels à la prière *via* les téléphones portables. Cela a été très vite repéré, et on y a mis le holà. Dès que l'on a connaissance de quelque chose qui pose problème, on réagit très vite, par conviction et par devoir.

Autre exemple : à Nanterre, voilà deux ou trois ans, il y a eu des tentatives de formation éphémère de lieux de prière dans des couloirs et endroits isolés. Nous avons agi en douceur, mais avec fermeté, pour éviter que cette situation ne prospère. Nous avons choisi d'être respectueux pour éviter d'embraser l'université et de « victimiser » les responsables de telles dérives, mais il nous a fallu être cohérents en agissant de même pour toutes les religions. C'est ce que nous avons fait avec une aumônerie catholique, en refusant son installation sur le campus.

Depuis ces épisodes, nous n'avons plus eu de problèmes de ce genre.

M. Gilles Roussel. – Je confirme que nous n'avons plus rencontré de problèmes avec les prières depuis trois ou quatre ans.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Je vous remercie de vos témoignages.

Pour rebondir sur vos propos, je dirai que la radicalisation religieuse peut être un projet politique.

Nous avons reçu des professeurs, des universitaires, qui, de façon très directe, nous ont dit qu'ils constataient une forme de déni tant chez les politiques – *Le Point* a mis récemment en lumière des pratiques condamnables –, que dans la communauté universitaire. Ils ont mis en lumière le manque de travaux de recherche sur cette émergence de la radicalisation et cette tentative de prise de pouvoir par certains groupes ; ceux-ci sont peu nombreux, certes, mais, parfois, il ne faut pas être nombreux pour déstabiliser une société. Certains nous ont même invités à venir voir ce qui pouvait se passer, notamment à Paris-XIII, où l'essor du port de voile semble problématique, même si, je le répète, il n'est pas interdit à l'université.

Qu'avez-vous à répondre sur ce point ? Avez-vous constaté la même augmentation, ou au contraire une diminution ? Cela pose-t-il un problème, même si vous avez l'air de penser que non ?

L'université reste tout de même un milieu assez fermé. Nous avons un peu de mal à savoir ce qui s'y déroule. Quand nous avons posé la question au préfet de police, il nous a répondu que, ses services n'étant jamais appelés dans les universités, il ne savait rien de ce qui s'y passait. Convenez que cela peut susciter des fantasmes !

C'est vrai, il semblerait que l'on entende moins parler de lieux de prière. En revanche, on nous a parlé d'une recrudescence de l'activité de recrutement des Frères musulmans, qui cherchent à attirer des élites intellectuelles. Êtes-vous en mesure d'assurer une veille sur ce phénomène ?

M. Gilles Roussel. – La question du port du voile est distincte de celle de la radicalisation. Par ailleurs, j'aurai du mal à répondre pour l'ensemble des universités, car je ne connais vraiment bien que la mienne.

L'université que je préside se trouve à Marne-la-Vallée ; elle n'est pas située dans une zone où la population musulmane est importante. Le nombre des jeunes femmes voilées ne diminue ni n'augmente, et en tout cas il reste faible. Il me semble d'ailleurs que les étudiants de l'université ne sont que le reflet de la société qui les entoure ; la plupart d'entre eux viennent des territoires situés à proximité. S'il y a plus d'étudiantes voilées à Paris-XIII qu'à Marne-la-Vallée, par exemple, c'est parce que la population environnante est différente.

S'agissant du recrutement, il est probable que certains groupes radicalisés souhaitent enrôler des personnes de haut niveau. Malheureusement, le niveau de formation des personnes radicalisées est de plus en plus élevé ; on le voit bien dans les prisons, où de nombreux jeunes incarcérés pour des faits de radicalisation sont diplômés. Pour autant, ce n'est pas parce qu'ils sont passés par l'université qu'ils y ont été recrutés ; ils peuvent l'avoir été ailleurs ou avant, notamment dans le cadre de pratiques sportives. C'est du moins ce qui s'est passé pour les cas dont j'ai eu connaissance.

M. Jean-François Balaudé. – Je suis d'accord avec mon collègue : le voile est non pas un signe de radicalisation, mais un indice, parmi d'autres, d'une adhésion ostensible à une pratique religieuse. Très sincèrement, même si nous ne faisons pas de statistiques, j'ai le sentiment que l'on voit aujourd'hui sur le campus de Nanterre un peu moins de voiles qu'il y a quelques années.

Il est vrai que l'université que je préside est un peu particulière. Son bassin de recrutement couvre certes Nanterre et les communes des Hauts-de-Seine adjacentes, mais aussi l'Ouest parisien en général. La population des étudiants est donc composite, et cela depuis l'origine. Néanmoins, on voyait il y a quelques années un nombre important d'étudiantes voilées ; il y en a sensiblement moins à présent. Il faudrait mesurer ce qu'il en est à Paris-VIII – je m'y rends parfois, car nous sommes liés par la communauté d'universités –, où j'ai l'impression qu'il y a davantage d'étudiantes voilées, même si je serais incapable de donner une tendance.

Même si je sais que ce n'est pas le cœur de votre sujet, je rebondis sur vos propos évoquant les témoignages des universitaires sur la faiblesse de la recherche en la matière. En réalité, il y a un certain nombre de recherches qui sont menées sur la radicalisation, dans plusieurs secteurs disciplinaires.

Le Conseil scientifique sur les processus de radicalisation (Cosprad), qui a été installé une première fois en 2016, puis une nouvelle fois en 2018, vise à réunir des chercheurs, jeunes ou confirmés, ainsi que des représentants des ministères et des institutions, pour leur permettre de travailler ensemble, de s'enrichir mutuellement et d'élaborer des réponses. Y siègent un député et un sénateur...

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – C'est moi qui représente le Sénat !

M. Jean-François Balaudé. – Cette instance est importante. Elle a vocation à favoriser les interactions entre les politiques, les institutions et les chercheurs. De surcroît, elle peut enrichir le tissu scientifique : ainsi, nous avons pu obtenir dans ce cadre le financement de contrats doctoraux, et nous échangeons en ce moment avec le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri), pour mettre en place un nouvel ensemble de contrats. Nous sommes donc en train d'inséminer, pour créer un tissu dense de recherches sur la radicalisation.

M. Jean-Marie Bockel. – Vous avez évoqué la problématique de la radicalité en général. Or on voit tout de même émerger dans les universités un phénomène d'« islamo-gauchisme », qui contraint la liberté d'expression, y compris dans le domaine de la laïcité. Les prises de parole de certaines personnalités, qui contribuent pourtant à enrichir le débat national, sont parfois empêchées, non par les autorités universitaires, mais à cause de la pression exercée par des étudiants et peut-être même parfois par des enseignants. Même si c'est un sujet distinct, il me semble que cela fait partie du problème.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – C'est vrai !

M. Gilles Roussel. – Comme vous l'avez souligné, c'est un phénomène qui touche toutes les formes de radicalités. Certaines minorités veulent aujourd'hui empêcher les débats. Néanmoins, à ma connaissance, toutes les interventions qui ont été annulées l'ont été non pas à cause des personnalités invitées, mais pour des questions liées à la sécurité dans les établissements. En outre, tous les événements prévus ont été reprogrammés ou le seront bientôt, dans des conditions qui permettront d'assurer la sécurité et, parfois, avec le renfort des forces de l'ordre.

Dans les universités, nous n'étions pas habitués à ces événements, qui nous ont parfois un peu pris de court. Pour autant, les conférences en question seront reprogrammées ; j'en discutais récemment avec le président de l'université de Lille, qui m'a dit qu'il allait organiser de nouveau un débat avec François Hollande, en le sécurisant.

M. Jean-François Balaudé. – Il me semble que votre sujet principal porte sur l'université comme lieu de dérives individuelles et de recrutements. Or ce dont nous parlons à présent, qui n'est pas moins intéressant et qui nous occupe d'ailleurs davantage nous-mêmes au quotidien, c'est de l'université comme lieu de déstabilisation et d'affirmation politique. Ce phénomène prend des formes qui ne sont pas respectueuses. Il ne passe pas par les voies de la représentation ; il vise à empêcher le fonctionnement de l'université et à paralyser certaines de ses activités. Il peut venir de l'extrême gauche et, c'est vrai, se marier avec des considérations proches de la religion, même si elles ne s'avouent pas comme telles : la racisation, l'oppression de certaines minorités...

Un poison s'est instillé, dont il est difficile de se débarrasser, parce que les groupes en question invoquent la liberté d'expression pour leurs propos tout en la refusant pour les autres, au motif qu'elle serait attentatoire aux minorités qu'ils représentent. Nous sommes fragiles, car si nous voulons coûte que coûte que se tiennent des réunions contestées par ces minorités, il faut faire appel aux forces de l'ordre ; et si celles-ci interviennent sur le campus, dans l'hypothèse où elles accepteraient de se déplacer pour protéger un tel événement, tout le monde crie au scandale !

C'est un exemple, parmi d'autres, des fragilités profondes de l'université, qui est très attachée à ses valeurs – liberté académique, liberté d'expression, *etc.* –, mais qui n'a pas les moyens de les garantir face aux groupes qui la prennent pour cible et qui tentent de l'empêcher de fonctionner. Ces phénomènes font l'objet d'une médiatisation extraordinaire : empêcher François Hollande de tenir une conférence permet à ces groupes de faire la une des journaux à peu de frais. C'est pour nous un sujet de réflexion, mais il s'agit ici d'une démarche non pas de recrutement, mais d'empêchement.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – En effet ! Et ce n'est pas une règle législative qui résoudra le problème.

M. Jean-François Balaudé. – Pour illustrer le propos que je tenais tout à l’heure sur la recherche, je veux évoquer un projet que le Cosprad se propose de mener à bien cette année. Il s’agit de créer un groupe de travail sur les chartes publiques et privées à propos de la détection de la radicalisation, en partant de ce qui s’est passé à Cergy-Pontoise, qui est un cas intéressant – en l’occurrence, on ne peut pas contester que l’intention ait été louable, mais des maladresses ont été commises, qui tiennent notamment au questionnaire, ce qui a produit une levée de boucliers.

Néanmoins, même si la forme était maladroite, il existe un vrai besoin de détection et de repérage. Au sein du Cosprad, nous proposons donc de lancer un travail sur ce sujet, pour voir comment nous pourrions, en quelque sorte, surmonter le dilemme entre la sécurité et le respect des libertés publiques.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Lors de nos auditions, nous entendons souvent dire que l’université n’est plus un lieu de liberté comme elle l’était auparavant. Nous trouvons cela très triste, parce que l’université constitue pour nous le symbole même de la liberté d’expression, peut-être parfois excessive, mais nécessaire.

Il existe une forme de censure, qui est imposée par certaines minorités et qui pose problème à la majorité. Ainsi, M. Mohamed Sifaoui n’a pas pu donner sa formation à la Sorbonne, alors que le programme avait été imprimé et que tout était lancé, ce qui nous a beaucoup interpellés. À Bordeaux, Mme Sylviane Agacinski a n’a pas pu dire ce qu’elle pensait de la PMA. Certes, cela ne concerne pas la radicalisation islamique, mais il y a un vrai problème aujourd’hui dans l’université, où l’on ne peut plus parler de tout. Vous dites que certains débats ont été annulés pour des raisons de sécurité ; je le comprends, mais, dans ce cas, on autorise la censure.

Nous avons aussi beaucoup entendu dire – tant mieux si vous nous rassurez – que dans les universités, certes pas partout de la même manière, des groupes islamiques faisaient de l’entrisme. On nous a dit qu’il existait des lieux ou des temps de prière à Bobigny, à Lille, à Lyon, et que cela se savait, mais que cela ne suscitait guère de réaction. On nous a même dit – j’ignore si c’est vrai – que, à Lille, des locaux du Crous avaient été occupés et transformés en lieu de prière.

Quand on se rend en Seine-Saint-Denis, un département que je connais un peu, on se dit qu’il n’est pas possible qu’il n’y ait pas de revendications religieuses dans certaines universités, compte tenu de leur public. Comment résistez-vous à cela ? Les revendications religieuses existent dans le primaire et dans le secondaire, où elles sont relayées par les parents ; à l’université, ce sont les étudiants eux-mêmes qui les expriment. Il existe un problème dans toute la société – le Président de la République l’a dit –, et les universités ne sont pas à l’abri.

M. Gilles Roussel. – Vous avez raison, l’université n’est pas à l’abri. De même, l’empêchement d’un certain nombre de conférences nous préoccupe. Pour autant, vous pourriez citer quasiment tous les débats qui ont été annulés, alors que, dans nos universités, des milliers d’événements sont organisés chaque jour et ne posent aucun problème.

L’objectif principal de ces groupes, c’est la publicité ; c’est pourquoi ils visent des personnalités médiatiques, au-delà des propos qu’elles tiennent.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Les thématiques abordées sont une chose. Mais certaines personnes sont interdites d’expression non pas pour ce qu’elles disent, mais pour ce qu’elles sont, ce qui pose un vrai problème.

M. Gilles Roussel. – Nous sommes totalement d’accord. Pour autant, je le répète, tous les présidents d’université – j’en ai discuté aussi avec le président de l’université de Bordeaux – prévoient à chaque fois de reprogrammer l’événement, avec la même personne, mais dans des conditions qui le rendent possible.

Cette question nous préoccupe, et nous en discutons au sein de la CPU. L’appel aux forces de l’ordre est lui aussi un problème. Parfois, on demande de l’aide au préfet, mais celui-ci considère que la sécurisation d’un événement à l’université n’est pas sa priorité ; de son point de vue, il y a des choses plus importantes à faire que de veiller au respect de la liberté d’expression...

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Nous le vivons aussi dans nos territoires !

M. Gilles Roussel. – La question de la coordination entre les universités et les forces de l’ordre se pose donc. Par ailleurs, il nous faut parfois engager des vigiles extérieurs, ce qui a un coût pour nos établissements, alors que notre mission première n’est pas forcément de sécuriser des événements.

Pour répondre à votre seconde question, je ne sais pas ce qui se passe à Bobigny, Lyon ou Lille. Vous avez évoqué le Crous de Lille. Or les Crous ne relèvent pas de notre responsabilité, pas plus que les centres hospitaliers universitaires (CHU). En fait, les universités sont des lieux où interviennent des acteurs multiples – Crous, CNRS... – et où les responsabilités s’enchevêtrent. Aucun signalement particulier ne m’a été adressé à propos des Crous. En tout cas, chaque fois qu’un phénomène de ce genre a surgi dans mon établissement, j’ai été alerté par les enseignants et les personnels, qui sont très vigilants, et j’y ai mis fin.

M. Jean-François Balaudé. – Je suis surpris d’entendre que les préfets disent ne pas savoir ce qui se passe dans les universités. À Nanterre, nous avons toujours eu de bonnes relations avec les préfets des Hauts-de-Seine successifs. Les renseignements territoriaux sont présents, et nous les informons autant qu’ils nous informent. Nous sommes également en contact régulier avec le cabinet du préfet. Mais peut-être est-ce lié à la situation spécifique et à l’histoire de l’université de Nanterre, qui a traversé une grave crise en 2018, avec notamment l’intervention des CRS.

M. Gilles Roussel. – Pour ma part, je n’ai aucune relation directe avec le préfet et son cabinet. En revanche, j’ai des contacts réguliers avec les commissariats des alentours et avec les renseignements territoriaux.

M. Jean-François Balaudé. – S’agissant de l’islamisme, nous n’avons jamais essayé de mesurer le phénomène à l’échelle nationale ; nous ne pouvons que nous fonder sur notre ressenti. Toutefois, très sincèrement, à Nanterre, il n’y a plus de prières sauvages, et je vois moins de voiles sur le campus. Je ne dis pas qu’un prosélytisme très discret n’existe pas, mais aucun cas de recrutement ne m’a été remonté. La situation des universités est donc contrastée.

En ce qui concerne la fragilité de l'université, je la ressens vivement depuis 2018, année où nous avons vécu l'enfer à Nanterre. L'appel aux forces de l'ordre a été vécu comme la transgression d'un tabou. Mais nous avons tenu bon et rétabli progressivement l'équilibre, grâce à un mélange de discours ferme et de continuité de vue, qui a rendu du crédit à nos propos.

Depuis quelques années, nous sommes confrontés à des groupes organisés qui ont compris que l'université était fragile, qu'elle était facile à déstabiliser et qu'elle constituait un symbole intéressant. Sans polémiquer, je note tout de même que certains représentants de partis politiques sont venus sur les campus, écharpe tricolore en bandoulière, pour haranguer la foule !

J'ai été inflexible sur un point : dans certaines universités, se tiennent des réunions non mixtes. Pour ma part, je les interdis dès que j'ai un doute. En effet, certains intitulent font de la non-mixité un principe : « Hommes blancs, passez votre chemin, vous saliriez la réunion si vous y participiez et veniez échanger avec nous sur le statut des personnes d'origine africaine dans la France d'aujourd'hui ! » Il est vrai que ce discours peut se mâtinier de considérations religieuses.

Je crois que certaines réunions non mixtes se tiennent ici ou là, à l'insu des autorités ou avec leur consentement du bout des lèvres. Je crois qu'il faut être très ferme, car si l'on commence à accepter des réunions non mixtes, nous tolérons des discriminations à l'envers ; et cela va de pair avec la contestation des discours universalistes par ces mêmes groupes, dont certains ne tolèrent pas, par exemple, qu'un scientifique de peau blanche vienne parler de la décolonisation. Il faut travailler dans la dentelle, pour défendre le principe de la liberté d'expression.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Les discours de l'islam radical et ceux des indigénistes ou des « décoloniaux » se mélangent à l'université, ce qui n'est pas très sain, car cela produit des interdits et des censures. Ces phénomènes sont minoritaires, mais ils sont inquiétants.

Vous nous disiez que, à votre connaissance, il n'y avait pas d'entrisme islamiste à l'université. Mais ne pensez-vous pas que ce phénomène se produit par d'autres biais, en particulier *via* l'infiltration des syndicats étudiants, qui ont un rôle dans l'université ? Je pense notamment à l'UNEF, qui subit l'entrisme de militants de tous bords, y compris islamistes. Même si ces syndicats ne dépendent pas de vous, ressentez-vous ce problème ?

M. Jean-François Balaudé. – L'UNEF est souvent incontournable. Elle a pris un tournant par rapport à sa position laïque traditionnelle, ce qui l'a conduit à l'éclatement.

M. Gilles Roussel. – L'UNEF est tout de même en perte de vitesse, à cause de certaines de ses prises de position et de la scission qu'elle a subie. Les dernières élections ne lui ont pas été très favorables.

En effet, nous avons peu de prises sur les syndicats, même si, aujourd'hui, il n'existe pas vraiment de liste étudiante qui se réclame explicitement du communautarisme.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je crains que l'infiltration ne se fasse avec le temps. C'est ce que nous vivons aujourd'hui aux élections municipales : les listes communautaires ont infiltré les listes classiques...

M. Jean-François Balaudé. – En ce qui concerne l'UNEF, le positionnement national du syndicat est une chose, la situation sur le terrain en est une autre. À Nanterre, la section locale ne tient guère compte des consignes nationales, même si celles-ci sont peut-être écoutées ailleurs. L'UNEF reste donc un rempart contre certaines dérives.

À Nanterre, nous avons élaboré une charte du savoir-vivre ensemble qui, en une page et demie, reprend toutes les valeurs de l'université, y compris la laïcité, l'interdiction du prosélytisme et la lutte contre toutes les discriminations. Je ne pensais pas que ce document nous servirait autant : nous l'opposons dès qu'il y a des dérives ; c'est une pierre de touche, très simple, qui n'est contestée par personne.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Cette charte est-elle signée par les étudiants quand ils entrent à l'université ?

M. Jean-François Balaudé. – Elle a été adoptée par les conseils à une très large majorité, sinon à l'unanimité, et elle est communiquée aux étudiants lorsqu'ils arrivent à l'université.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Elle leur est donc opposable. Vous serait-il possible de nous transmettre cette charte, qui pourrait inspirer certaines de nos préconisations ?

M. Jean-François Balaudé. – Naturellement.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Cette charte existe-t-elle dans toutes les universités ?

M. Gilles Roussel. – Non, mais les règlements intérieurs comprennent des éléments qui en sont proches. Quand des prières sauvages sont apparues, nous avons ajouté des dispositions très explicites pour les interdire. Ainsi, les personnels et les étudiants peuvent s'y référer pour combattre ce genre de phénomènes.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Nous vous saurions gré de collecter ce type d'information dans l'ensemble des universités, pour que nous ayons un aperçu de ces règlements intérieurs ou de ces chartes. Ce type de pratique nous intéresse au plus haut point.

M. Antoine Lefèvre. – Est-ce que la période des fêtes religieuses, notamment le ramadan, est un sujet à l'université ? Sentez-vous une tension particulière, ou davantage de prosélytisme, durant cette période ? Les règlements intérieurs ont-ils permis de désamorcer les problèmes ? Quelle est la situation dans les restaurants universitaires ?

M. Gilles Roussel. – Dans les universités proprement dites, ce phénomène ne pose pas de difficulté particulière. Je n'ai pas de visibilité sur les restaurants universitaires, mais, à ma connaissance, ce n'est pas un sujet pour eux.

M. Jean-François Balaudé. – Au cours de mes années de présidence de l'université de Nanterre, j'ai connu un sujet récurrent : des sollicitations pour reprogrammer des examens qui se tenaient le samedi. Le grand rabbin de France nous saisissait régulièrement sur ce point. Nous avons toujours refusé, même si ces sollicitations sont très argumentées et très déférentes. Elles passent souvent par le cabinet du ministre ou par le recteur de l'académie ; ceux-ci nous disent qu'ils doivent répercuter ces demandes, mais qu'ils comprendront si nous n'y donnons pas suite...

Récemment, un représentant du personnel nous a interrogés sur les fêtes musulmanes. J'ai découvert qu'il y avait un droit en la matière et que nous allions être obligés de nous adapter.

M. Gilles Roussel. – J'ai été confronté aux mêmes questionnements lors d'une réunion de mon comité technique : une circulaire donne aux établissements la possibilité de prendre en compte des fêtes religieuses qui ne figureraient pas dans le calendrier.

M. Jean-François Balaudé. – Cela peut devenir un argument politique de discrimination. En effet, faut-il prendre en compte toutes les religions ? Et comment vérifier l'authenticité des demandes ?

Cette circulaire est récente – je crois qu'elle date de 2019 –, et il me semble qu'elle s'applique dans l'ensemble de la fonction publique. Il ne s'agit que d'une possibilité donnée aux universités, mais la boîte de Pandore est ouverte.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – En effet, une fois qu'une faculté est offerte, il faut expliquer ce qui fonde le refus.

M. Gilles Roussel. – Ce texte peut se retourner contre nous : on peut nous demander pourquoi nous favorisons les fêtes catholiques plutôt que les autres. Or, en réalité, nous retenons ces fêtes non pas parce qu'elles sont catholiques, mais parce qu'elles figurent au calendrier national.

Mme Nathalie Delattre, présidente. – Merci beaucoup pour ces échanges, qui ont battu en brèche certaines idées reçues. Vous nous avez éclairés sur certains points et ouvert des perspectives intéressantes.

La réunion est close à 17 heures.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES SANITAIRES ET
ÉCOLOGIQUES LIÉS AUX POLLUTIONS DES SOLS QUI ONT
ACCUEILLI DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES OU MINIÈRES, ET SUR
LES POLITIQUES PUBLIQUES ET INDUSTRIELLES DE
RÉHABILITATION DE CES SOLS**

Mardi 25 février 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 14 h 35.

**Audition de M. Cédric Bourillet, directeur général de la prévention des risques
au ministère de la transition écologique et solidaire**

M. Laurent Lafon, président. – Nous commençons aujourd'hui les travaux de notre commission d'enquête par l'audition de M. Cédric Bourillet, directeur général de la prévention des risques au ministère de la transition écologique et solidaire, également délégué général aux risques majeurs. Cette audition devrait nous permettre de poser les contours du cadre réglementaire applicable en matière de prévention et de gestion de la pollution des sols résultant d'activités industrielles ou minières.

La direction générale de la prévention des risques participe en effet à la définition de notre politique de prévention et de gestion de l'impact environnemental et sanitaire des installations industrielles et minières. Elle est appelée, à ce titre, à élaborer une méthodologie de gestion des sites et sols pollués ayant accueilli de telles installations.

Elle influe donc sur l'approche adoptée par les services déconcentrés de l'État, en l'espèce les préfetures et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), dans l'autorisation et l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

À cet égard, il sera utile de recueillir votre éclairage, monsieur le directeur général, sur l'articulation, dans le dispositif d'autorisation et de contrôle des ICPE, entre les objectifs de soutien à l'activité et l'emploi et les exigences de protection de la santé et de respect de l'environnement. Ces objectifs sont-ils toujours concurrents et ont-ils été arbitrés au détriment des préoccupations sanitaires et environnementales ?

Je souhaiterais également vous interroger sur l'articulation de votre action avec celle d'autres ministères, en l'espèce le ministère des solidarités et de la santé et le ministère de l'éducation nationale. Comment évaluez-vous la capacité d'anticipation des services de l'État sur les risques sanitaires associés à la pollution des sols et la qualité de la coordination et du dialogue entre ces services, des préfetures aux agences régionales de santé (ARS), en passant par les agences sanitaires ? Je prends l'exemple des établissements scolaires construits sur des sols pollués : comment expliquez-vous que leur liste ait été établie aussi tardivement qu'en 2017 alors que le passé industriel des sites sur lesquels ils étaient bâtis était connu des autorités ?

Avant de vous laisser la parole pour une intervention liminaire d'une dizaine de minutes, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est puni de

cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, lever la main droite et dites : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Cédric Bourillet prête serment.

M. Cédric Bourillet, directeur général de la prévention des risques au ministère de la transition écologique et solidaire. – Être le premier à témoigner et à apporter son éclairage devant cette commission d'enquête est un redoutable privilège.

Je soulignerai tout d'abord que la pollution des sols par l'homme est un sujet extrêmement vaste. La direction générale de la prévention des risques est chargée du pilotage de la politique publique concernant la pollution d'origine industrielle ou minière. Mais il existe de nombreuses autres causes de pollution des sols qui sont liées à l'activité militaire, nucléaire, ferroviaire, maritime, fluviale, commerciale, et surtout agricole, qui peuvent affecter une grande partie de notre territoire, notamment en outre-mer.

Notre première mission est de faire de la prévention au cours de l'activité industrielle ou minière, par le biais de la police spéciale de l'État, afin d'éviter au maximum les pollutions et, si elles sont inévitables, de prévoir la dépollution et la réparation le plus rapidement possible.

Pour ce faire, nous disposons de deux outils principaux, les ICPE – pour les activités industrielles – et le code minier, mais ils n'existent que depuis 1810. Les dommages plus anciens relevaient donc de la police générale du maire.

D'autres outils sont apparus progressivement, tels que l'obligation de remise en état d'un site pour une installation classée à la cessation d'activité, le principe des garanties financières apparu dans les années 1990 pour les carrières et le stockage des déchets, ainsi que la mise en place plus générale, depuis la loi de 2003 et un décret datant seulement de 2012, de garanties financières en vue d'éventuelles dépollutions en fin d'activité. Aujourd'hui, près de 850 sites sont assurés, pour un total de 650 millions d'euros disponibles que l'État peut mobiliser, même si celui-ci éprouve parfois des difficultés à appeler les fonds en cas de défaillance de l'exploitant dans sa mission de dépollution.

La réglementation s'est ensuite enrichie, notamment à la suite des errances ou de la complexité de certains dossiers. Pour les ICPE, le préfet a désormais la possibilité de prescrire régulièrement des actions de diagnostic et de suivi de la dépollution en cours de vie de l'installation. Il a notamment pris, à partir des années 2000, des arrêtés en vue de la dépollution de certaines nappes phréatiques. En outre, la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, dite « IED », a répertorié les principaux secteurs concernés, aussi bien dans l'air que dans l'eau, et imposé lors de la mise en service d'une installation l'élaboration d'un rapport de base établissant un diagnostic de l'état des sols à l'état zéro ou des eaux souterraines, puis la mise en place d'un suivi régulier tous les cinq ou dix ans.

Autre progrès pour les ICPE, depuis 2004 le maire est associé à la définition de ce que devrait être l'état du site après la cessation de l'activité. Le système est donc désormais très rigoureux pour les nouvelles installations ou les extensions, mais reste hybride avec une simple consultation du maire pour les installations plus anciennes. Ce meilleur encadrement doit encore monter en puissance.

Le dernier outil que je citerai sera examiné lors de l'examen, imminent, du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP). Nous avons proposé que la cessation d'activité soit encadrée par l'intervention de bureaux d'études agréés au niveau tant du diagnostic des opérations de mise en sécurité à réaliser que du constat de leur bonne réalisation.

J'en viens à l'arbitrage entre l'emploi et la protection de l'environnement.

En théorie, peu d'arbitrages sont possibles en vertu des articles L. 511-1 du code de l'environnement et L. 161-1 du code minier, car la préservation de l'emploi ou l'opportunité ne font pas partie des éléments juridiques que le préfet peut prendre en compte pour fonder sa décision. Ainsi, ne peut-il refuser l'installation d'un site au motif qu'il n'est pas opportun ; à l'inverse, il n'est pas censé évaluer l'équilibre entre les bénéfices économiques et les risques liés à la pollution à l'aune de l'intérêt général. En définitive, le préfet, s'il bénéficie tout de même d'une certaine marge d'appréciation, ne peut se fonder que sur la maîtrise des risques et des pollutions ; toute autre décision serait aisément attaquable devant la juridiction administrative. Cela n'exclut pas une marge d'appréciation lorsqu'on se retrouve dans une zone « grise ». Mais, dès lors que des enjeux substantiels existent en termes de pollution ou de risque, le préfet est bien en compétence liée et se trouve bloqué par le droit.

Il existe néanmoins des cas pour lesquels une pollution est constatée et peut perdurer, soit parce qu'il s'agit de cessations d'activité intervenues avant 1976 ou avant la pleine mise en œuvre des outils de prévention que je décrivais, soit, et c'est le cas le plus fréquent, parce que la cessation d'activité fait suite à une faillite ou une liquidation et que l'exploitant n'a pas été capable d'assumer ses obligations. La pollution alors constatée peut être très variée : déversement sur les sols ou dans la nappe souterraine, enfouissement de déchets, réapparition de sédiments à la suite d'un événement climatique exceptionnel ou retombées d'émissions atmosphériques, par exemple de métaux lourds, d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) ou de dioxines, sur des terrains voisins qui deviennent alors impropres à des activités agricoles ou à des usages d'habitation.

Si le responsable est encore solvable, des poursuites administratives par le préfet sont possibles durant trente ans, mais seulement dans le cas d'un site d'une installation classée. Le code minier, dans sa rédaction actuelle, ne permet pas de telles poursuites. Seuls les dommages miniers peuvent faire l'objet d'une action civile depuis la loi du 30 mars 1999, une loi qui répondait initialement aux affaissements et remontées de gaz intervenus en Lorraine. Il faudra démontrer un dommage immédiat à la sécurité de l'habitat qui peut être victime d'un événement soudain ou qui constate des fissures sur ses biens. Les enjeux de santé publique ne sont pas envisagés dans la lecture qui est faite aujourd'hui des dommages miniers envisagés par la loi de 1999. Non seulement on ne peut pas aller rechercher administrativement l'exploitant, mais la notion même de « santé publique » par rapport aux dommages miniers n'est pas complètement prise en compte. Les termes de « santé publique » ne figurent pas dans le code minier qui ne fait référence qu'à la salubrité publique et à la sécurité publique.

Il est également possible de remonter la chaîne des responsabilités. Ce recours permet ainsi de se retourner contre la maison mère, mais seulement dans le cas des installations classées, et si l'on peut démontrer que cette société a joué un rôle clé dans la façon d'exploiter et de conduire la cessation d'activité, la mise en liquidation ou faillite. Les conditions fixées par le droit des sociétés étant restrictives, je ne suis donc pas sûr que nous soyons parvenus à mobiliser jusqu'ici ce type de recours, mais nous n'hésiterons pas à le faire si la situation se présente.

Un autre moyen d'obtenir réparation consiste à prouver que le propriétaire du terrain pollué a fait preuve d'une véritable négligence, dans la mesure où il ne pouvait pas ignorer la situation, et à lui demander de concourir à la dépollution. Cela permet aussi de rétablir les véritables propriétaires, qui minimisent parfois leur rôle. Nous avons déjà réussi à mobiliser à plusieurs reprises cet outil, notamment lorsqu'est organisé un montage entre une société civile immobilière (SCI) qui serait propriétaire du terrain et un exploitant qui serait une société distincte mais que les deux structures partageraient en réalité les mêmes propriétaires, actionnaires ou dirigeants.

Enfin, si des déchets sont constatés sur le site après la cessation de l'activité, une action peut être intentée contre le producteur initial du déchet en remontant toute la chaîne de production. Le principe de la police des déchets est qu'elle ne s'éteint pas. Si la personne en charge de la gestion des déchets est défaillante, le producteur initial peut être recherché. Grâce à cela, nous parvenons au moins régulièrement à faire évacuer un certain nombre de déchets dangereux présents sur les sites.

Une fois les possibilités de recours épuisées, on se retrouve avec un site orphelin qui peut néanmoins présenter des dommages. L'action est alors entre les mains de la puissance publique. Pour les anciennes installations classées, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) dispose d'un fonds pour assurer la mise en sécurité, qui pourra être mobilisé si les ARS ou les agences sanitaires identifient des situations dans lesquelles les mesures de gestion ne suffisent pas à protéger les populations – cela peut impliquer, entre autres, le relogement des personnes, des travaux d'assainissement ou la pollution d'une nappe phréatique qui menace de s'étendre. Ces ressources peuvent également être libérées en cas d'urgence environnementale, notamment une pollution, par infiltrations, de la nappe qui menace le captage d'eau potable. Le budget de ce fonds, qui était de 10 millions d'euros jusqu'en 2009, avant de passer à 30 millions d'euros pendant une période faste après le Grenelle de l'environnement, est actuellement de 20 millions d'euros par an environ.

Concrètement, des traitements sont en cours dans près de 220 sites, une vingtaine entrent chaque année dans le dispositif, et 80 sont sur la liste d'attente, avec un délai de quatre ans résultant de cette enveloppe quelque peu étriquée. Il s'agit seulement, pour l'Ademe, de veiller à ce que l'environnement aux alentours des sites ne soit pas dégradé et que personne ne connaisse des difficultés sanitaires. Cela ne veut pas dire que le terrain mis en sécurité peut être utilisé pour accueillir d'autres usages comme une crèche... Toutefois, si des actions de dépollution s'imposent pour assurer la mise en sécurité, l'Ademe s'en charge.

Quant aux exploitations minières, le département de la prévention et de la sécurité minière (DPSM), au sein du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), dispose d'un budget de un million à 2 millions d'euros par an pour procéder à des actions de cette nature.

Les deux ministères avec lesquels nous allons être le plus en collaboration sont le ministère de la santé – l'ARS donne son avis au sujet des actions à mettre en œuvre sur le plan sanitaire – et le ministère de l'agriculture, car les pollutions peuvent atteindre les sols agricoles et entraîner la contamination de la chaîne alimentaire. Malheureusement, et c'est l'un des points faibles de notre politique actuelle, nous disposons d'outils pour protéger les populations et l'environnement mais pas d'outils financiers pour indemniser les agriculteurs. Des mesures de restriction d'usage peuvent être décidées par les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf) pour les cultures végétales ou les

directions départementales de la protection de la population (DDPP) chargées de la production animale. Les agriculteurs sont donc susceptibles de perdre à la fois la valeur de leur terrain et une partie de leurs revenus, sans aucune indemnisation. Le fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE) ne peut être mobilisé pour indemniser les agriculteurs qu'en cas d'accident ponctuel, comme l'accident de Lubrizol récemment, mais pas en cas de pollution chronique de la production agricole.

Ensuite, le ministère de l'éducation nationale ou les collectivités territoriales agissent en lien avec le ministère de la santé, si l'on constate après coup qu'un établissement a été construit sur un terrain posant problème ou encore quand, sur une friche, l'on envisage de construire un établissement scolaire.

Enfin, j'évoquerai la question de la transparence. Notre ministère demande aux préfets et aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de mettre en ligne toutes les informations disponibles quant à la pollution des sols. Ainsi, la base Basol répertorie, à la date d'hier, 7 253 sites pollués ou présentant une suspicion importante de pollution. L'état de la connaissance en la matière est décrit, de même que les mesures en cours ou prévues. Cette liste est régulièrement mise à jour.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) a créé les secteurs d'information sur les sols (SIS). Par voie d'arrêtés préfectoraux, il est ainsi possible de dresser l'état cartographique de la pollution des sols pour une parcelle et d'établir les enquêtes à mener en fonction des usages envisagés. Ces données sont annexées aux plans locaux d'urbanisme (PLU) ; ainsi, l'on assure une transmission des connaissances afin d'éviter une utilisation malheureuse de parcelles qui ont connu une pollution industrielle.

Il ne faut pas confondre la base Basol et la base Basias (inventaire historique des sites industriels et activités de service), établie par le BRGM pendant les années 1990 et 2000 à partir de toutes les archives départementales afin d'identifier tous les sites dont on a eu connaissance un jour qu'ils ont accueilli une forme d'activité industrielle, quand bien même cela remonterait à des centaines d'années avant la création des ICPE ou avant les décrets impériaux de 1810, sans se poser la question de savoir si cela relevait de la police de l'État ou de la police du maire. Cette dernière recense 218 000 sites, qui ne sont pas forcément pollués ou en friche ; elle met à disposition un ensemble d'informations, même grossières, fondées par exemple sur des archives médiévales.

À l'heure actuelle, il existe une multitude de bases de données, telles la base Mimausa (mémoire et impact des mines d'uranium : synthèse et archives) utilisée notamment par l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ou la base Sisop (sites et sols pollués) recensant les 7 000 à 8 000 sites militaires pollués relevant du ministère de la défense. Les SIS permettront de réunir, dans une seule base de données, l'intégralité des informations disponibles. Cet outil est encore en devenir ; à ce jour, il ne comprend encore que 2 824 secteurs notifiés par les préfets et annexés aux PLU.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – À mon sens, la capacité de l'État à recenser les sols pollués et à informer les populations est la question majeure. À cet égard, comment expliquez-vous les insuffisances de la base de données Basol, dont les informations, si parcellaires, ne sont pas systématiquement actualisées ? En outre, le « jargon », que nous employons couramment, est illisible pour la majorité de la population. C'est un problème pour la compréhension des données figurant, notamment, sur les sites des préfectures dans le porter à connaissance.

Je me fonde sur les informations dont je dispose dans le département de l'Aude, en particulier sur la pollution de la vallée de l'Orbiel. Certes, la mine d'or de Salsigne a été source de richesse ; mais elle a aussi entraîné bien des nuisances. On nous a affirmé que la situation était stable depuis 2011. Or, lors des inondations de 2018, on a vu de l'arsenic charrié par les cours d'eau ; et une soixantaine d'enfants ont été surexposés.

La coordination de votre action avec le ministère de la santé est un autre enjeu. Quel regard portez-vous sur la réactivité des ARS quant aux risques sanitaires que présentent certains sites ? Font-elles preuve de la même diligence pour le suivi épidémiologique des riverains sur tout le territoire ? Il semblerait que tel ne soit pas le cas.

Par ailleurs, quand bien même les analyses révèlent une teneur anormalement élevée de certains sols en agents toxiques, il semble que les services du ministère de la santé ne déclenchent pas nécessairement un suivi de la santé des résidents, au prétexte qu'il n'existe pas de consensus scientifique sur le seuil de dangerosité de l'agent toxique. Cette position est-elle tenable ? Au contraire, n'est-il pas préférable de mettre en œuvre un principe de précaution et d'engager plus systématiquement un suivi épidémiologique ?

Enfin, les diagnostics sont souvent réalisés trop longtemps après le départ de l'exploitant industriel. Pour exiger la dépollution, c'est alors vers le nouveau propriétaire que l'État se tourne, qu'il s'agisse des collectivités territoriales, qui se trouvent bien esseulées, ou des particuliers. Trouvez-vous cela normal ? N'existe-t-il pas de stratégies de la part des industriels pour contourner leurs responsabilités ? Quand l'exploitant ne peut être retrouvé, ne faut-il pas prévoir un dispositif de prise en charge de la dépollution par l'État et d'indemnisation des occupants ? La mise en place d'un fonds de dépollution des sols, suggérée par une proposition de loi qui nous vient de l'Assemblée nationale, vous paraît-il un outil pertinent ?

En définitive, n'oublions pas que les hommes et les femmes dont il s'agit sont placés dans des situations très difficiles. Je pense notamment aux nombreux élus démunis que j'ai pu rencontrer dans mon département ; faute de cadre général, ces situations se multiplient sur l'ensemble du territoire, en métropole comme outre-mer.

M. Cédric Bourillet. – La capacité à recenser les sites et à informer les populations est effectivement un enjeu essentiel ; avec la base Basol et les SIS, nous sommes sur le bon chemin. L'absence de base unique a été un handicap, mais le nouvel outil commun à l'ensemble des ministères sera un gage de qualité.

Je souscris tout à fait aux réserves que vous inspire le « jargon ». Nos équipes d'ingénieurs font preuve de beaucoup de bonne volonté pour la mise à disposition des données sur les pollutions physiques et chimiques ; mais nous ne sommes pas forcément à même de formuler ces données de sorte qu'elles soient parfaitement utilisables par le grand public ou encore par les élus. À ce titre, il existe des marges de progrès.

Je ne sais si je peux vous livrer un diagnostic légitime quant à la réactivité des ARS. Toutefois, j'entends régulièrement les mêmes échos que vous : le ministère de la santé ne donne pas toujours suite aux suivis épidémiologiques, au nom d'arguments scientifiques que je ne connais pas nécessairement. Il faudra probablement poser cette question aux représentants du ministère de la santé.

Vous mentionnez les diagnostics trop tardifs pour la dépollution. Le projet de loi ASAP devrait permettre d'y remédier, avec l'obligation d'effectuer un diagnostic des sols dès la cessation d'activité et de disposer d'un plan de mise en sécurité vérifié par un bureau d'études agréé. Quant au contournement par les industriels, il peut effectivement survenir ; nous nous efforçons de le limiter.

Enfin, l'indemnisation est une véritable question de fond. Jusqu'où va la responsabilité administrative de l'État dans la préservation de la santé publique et de l'environnement ? Où commence la solidarité nationale et comment s'exprime-t-elle ? Les outils législatifs et budgétaires en vigueur visent à faire cesser une pollution environnementale ou une situation présentant des risques sanitaires. En revanche, nous ne disposons pas d'outils d'indemnisation des personnes qui voient baisser la valeur de leur terrain ou souffrent d'une restriction d'usage, comme l'interdiction des jardins potagers, ou encore des agriculteurs, qui, lorsque leurs terres sont polluées, perdent à la fois en capital et en revenus.

C'est un vrai choix à faire. Aujourd'hui, au travers des interventions de l'Ademe et du DPSM, la politique publique consiste à confiner la pollution. En résultent des terrains mis en sécurité qui ne sont néanmoins pas réutilisables, notamment pour accueillir des crèches. On peut vouloir aller plus loin, notamment par des mécanismes de coopération public-privé. Il s'agit d'enjeux économiques importants, mais la question est ouverte.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – N'oublions pas les collectivités territoriales – je pense notamment aux terrains sportifs, aux crèches et aux écoles. Face à la baisse des subventions, bien des collectivités se demandent comment elles pourront faire face à de telles situations.

M. Cédric Bourillet. – Nous sommes conscients de cet enjeu ; il s'agit également des parcs de loisir et des aires de jeux pour les enfants.

M. Laurent Lafon, président. – Voilà quelques années, a été lancé un recensement des établissements sensibles – crèches, écoles, collèges et lycées – installés sur le terrain d'une ancienne activité industrielle. Or un millier des 2 300 établissements recensés n'ont pas encore été diagnostiqués, situés notamment en zone urbanisée : où en est-on à cet égard ? Par ailleurs, pour les établissements diagnostiqués, comment les résultats ont-ils été communiqués, en particulier aux collectivités territoriales gestionnaires ?

Sur le plan fiscal, les exploitants responsables d'une pollution acquittent la taxe générale sur les activités polluantes. La collecte en est-elle satisfaisante ? Ne conviendrait-il pas de la renforcer pour certains déchets toxiques ?

M. Cédric Bourillet. – Il est exact que, voilà plusieurs années, un croisement a été entrepris par le BRGM des 318 000 sites recensés sur Basias et des établissements sensibles dont vous avez parlé : ce sont, au total, 2 800 établissements qui ont été identifiés. La moitié d'entre eux ont été diagnostiqués, pour un coût de 32 millions d'euros. La démarche ayant paru onéreuse pour le ministère, surtout s'agissant d'établissements ne relevant pas spécifiquement de sa compétence, le choix a été fait de ne pas la poursuivre. Pour ce qui est des établissements diagnostiqués, les résultats ont été transmis aux collectivités territoriales gestionnaires.

En ce qui concerne la taxation des émissions de polluants dans l'air, la TGAP, du fait de sa construction historique, vise principalement des polluants atmosphériques génériques, pas forcément ceux qui peuvent occasionner des retombées. Ainsi, ne prend-elle pas en compte ni la dioxine, ni les métaux lourds, ni les HAP, non plus que les abandons de polluants au sol, notamment par manque d'étanchéité des cuves, et les infiltrations qui peuvent en résulter.

Mme Sonia de la Provôté. – Dans ce domaine, les compétences techniques, l'expertise, sont une ressource capitale. À cet égard, il est regrettable que les administrations ne communiquent pas toujours suffisamment entre elles, ni en temps réel – alors qu'il faut parfois agir en urgence – ni dans la durée – alors qu'un suivi des situations sur plusieurs années est souvent nécessaire.

À l'heure de l'objectif « zéro artificialisation nette », qui suppose notamment de combler les dents creuses dans les villes, nous devons dépolluer des terrains pour les remettre en usage. Pour cela, il convient de mettre en place, en interaction entre l'État, les collectivités territoriales et des cabinets d'expertise habilités, des structures capables de réaliser des diagnostics de qualité, notamment en identifiant avec précision les secteurs concernés et la nature des pollutions, qui n'existent parfois que sous forme de poches.

Lors des débats sur l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), la question de la compétence en la matière avait été posée. Nous avons, à l'époque, essuyé un refus du Gouvernement, mais il n'est peut-être pas définitif.

Mme Brigitte Lherbier. – Ma région est fortement touchée par les pollutions industrielles, tout particulièrement le Pas-de-Calais – une situation encore aggravée par les inondations, qui font ressortir de nouveaux polluants.

Alors que certaines zones sont notoirement à risque, raison pour laquelle les terrains s'y achètent à bon marché, le fatalisme domine : les propriétaires pensent qu'il n'y a rien à faire... Comment leur répondre ? Comment les choses peuvent-elles changer ?

Par ailleurs, existe-t-il un protocole de communication ? Les propriétaires sont-ils suffisamment informés des incidences possibles sur leur santé, et comment mieux les avertir des comportements à éviter ?

M. Pascal Savoldelli. – Je constate qu'il n'y a pas de réglementation sur la qualification des sols dépollués : comment l'expliquer ?

Par ailleurs, je rappelle que la charge de l'aménagement pèse sur le constructeur. Les coûts peuvent être très lourds à assumer pour les collectivités territoriales. Si nous voulons que nos villes puissent continuer à être repensées et équilibrées, peut-être faut-il faire évoluer les choses en la matière.

Votre administration a-t-elle des contacts avec l'union des professionnels de la dépollution des sites ? Les responsables professionnels que j'ai rencontrés se sentent un peu orphelins – quel que soit, d'ailleurs, le gouvernement.

Enfin, nous attendons des garanties sur l'unicité de la base de données. Dans une République une et indivisible, les règles, les diagnostics doivent être les mêmes partout !

M. Cédric Bourillet. – Pour les terrains comme les dents creuses et les friches, nous sommes confrontés à cette question : alors que, aujourd’hui, le rôle de l’État s’arrête aux enjeux de santé publique et de protection de l’environnement, comment mettre en place un accompagnement au-delà, notamment sur des enjeux d’urbanisme et d’aménagement ? De fait, de nombreuses collectivités territoriales ont sur les bras – si je puis dire – des zones complexes à gérer. Il y a, à cet égard, un choix important à faire.

Sur le plan financier, le « tiers demandeur », un dispositif issu de la loi Alur, monte en puissance dans les zones tendues où une valorisation économique est possible. Dans ce cadre, un tiers aménageur prend à sa charge la dépollution d’un site en vue d’y réaliser un projet immobilier, commercial ou industriel, parce qu’il considère que l’opération sera intéressante pour lui. L’opération est encadrée par l’État, le préfet s’assurant que les travaux de dépollution et l’usage escompté sont compatibles. On compte une cinquantaine de dossiers en cours d’instruction.

S’agissant des compétences techniques, beaucoup de collectivités s’appuient sur les établissements publics fonciers qui ont une grande habitude de ces questions, c’est vrai dans plusieurs régions, notamment le Grand-Est et l’ancien Nord-Pas-de-Calais. Il me paraît important que les collectivités territoriales puissent s’appuyer sur une solide expertise locale.

À la lumière des connaissances données, les documents SIS décrivent les pollutions et prescrivent les études et le type de dépollution à mener selon les usages envisagés. De fait, un bureau d’études, un établissement public foncier ou, le cas échéant, l’ANCT dans sa mission d’accompagnement n’aurait pas à repartir de zéro au regard des futurs usages envisagés.

S’agissant des effondrements de sols, ils sont reconnus comme dommages miniers par le code minier et il y a une prise en charge à 100 % par l’État, qui se substitue aux anciens titulaires des concessions minières. Les secteurs d’information de ces sols sont censés être annexés au PLU et donc fournis à chaque vente. S’agissant de l’information sanitaire, il faudra interroger le ministère de la santé et si des progrès en la matière sont possibles.

S’agissant de l’absence de réglementation sur la qualification de sol dépollué, les agences sanitaires, grâce à un financement de notre ministère et du ministère de la santé, ont entrepris un travail pour définir des valeurs de référence. La notion de sol pur ou propre n’existe pas : la qualité des sols diffère selon la nature géologique des sols. Ce qui importe, c’est de disposer de valeurs toxicologiques de référence, que la pollution soit naturelle – cas de l’arsenic dans l’Aude – ou non – par exemple les épandages de boues de station d’épuration –, pour savoir s’il faut adopter des précautions particulières. À ce jour, il existe 450 valeurs toxicologiques de référence et le mouvement suit son cours en fonction des besoins qui apparaissent.

Nous avons de nombreux contacts avec l’union des professionnels de la dépollution des sites et nous nous appuyons beaucoup sur ces bureaux d’études pour faire des diagnostics en cessation d’activité ou dans le cadre de changements d’usage. Cela implique que leurs compétences soient vérifiées, par exemple par la délivrance d’un agrément.

M. René Danesi. – Vous connaissez certainement le dossier de la mine StocaMine, à Wittelsheim, dans le Haut-Rhin. Sous le contrôle de l’État, des déchets de toute nature ont été stockés au fond de cette ancienne mine domaniale de potasse. Un incendie survenu voilà quelques années a créé un magma de produits plus ou moins toxiques. Une

partie des déchets enfouis ont été traités par des centres spécialisés. Au même endroit, on trouve la plus grande nappe phréatique d'Europe, et beaucoup de spécialistes craignent qu'elle ne soit polluée à défaut d'une évacuation complète de ces déchets. Votre ministère, à l'évidence, tente de gagner du temps. Pendant ce temps, la voûte de la mine descend inexorablement, si bien que dans quelques années personne ne pourra y accéder, fût-ce avec des robots. Que pensez-vous de cet état de fait ?

M. Joël Bigot. – Il existe beaucoup de dents creuses dans nos villes, et l'on manque d'outils pour dynamiser ce foncier immobilisé. Le mieux est de déclarer le site orphelin ; auquel cas, l'Ademe met à disposition des fonds pour mener des actions de réhabilitation.

On compte de très nombreux espaces ainsi immobilisés, parfois depuis très longtemps. Il a été dit précédemment qu'il fallait au moins trente ans pour pouvoir poursuivre quelqu'un ayant abandonné un site d'accueil d'une activité industrielle polluante. Aussi, si la loi n'est pas modifiée, ce foncier invalide perdurera un certain temps.

Cette année, l'Ademe perdra vingt postes budgétaires, comme en perd le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). Dans ces conditions, il est difficile de mener à terme un certain nombre d'études.

Voilà peu, nous discussions à la préfecture de mon département de discuter avec des élus de la fameuse loi 3D : décentralisation, déconcentration, différenciation. En matière de différenciation, les élus insistaient sur les moyens d'adapter la loi. La question de l'urbanisme a souvent été évoquée, de même que la prévention des risques. Il faudra trouver les moyens d'accompagner les collectivités pour remobiliser le foncier abandonné et limiter au maximum l'artificialisation. De fait se pose la question des moyens d'État ou de la création de fonds dédiés.

M. Alain Duran. – Certains industriels adoptent des stratégies pour échapper à leurs obligations. Dans le cas d'une fin d'activité, il existe une obligation de diagnostic et de dépollution. Que se passe-t-il en cas de fin partielle d'activité ? Les obligations sont-elles les mêmes ?

Mme Maryse Carrère. – Le code minier ne prend pas en compte l'aspect sanitaire et il faudra sans doute corriger cela.

Les outils que vous avez décrits sont surtout des outils de mise en sécurité d'urgence. *Quid* de ces pollutions plus diffuses, plus sournoises ? J'ai en tête l'exemple précis, qui n'est pas recensé dans la base des sols pollués, d'une ancienne mine dans mon département des Hautes-Pyrénées qui menace de s'effondrer et pollue en métaux lourds le gave de Pau. Le « donné acte » de la fin de l'exploitation a été délivré à l'entreprise, Metaleurop, et ce sont donc les collectivités qui doivent financer les actions de dépollution, l'État ne voulant pas en entendre parler.

M. Laurent Lafon, président. – On a bien compris que, dans le dispositif de prévention, les fameux SIS sont fondamentaux. Vous avez dit qu'on en comptait 2 824, ce qui paraît peu compte tenu du nombre de sites. Où en est-on dans cet inventaire ?

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – Il est nécessaire de disposer d'une cartographie précise et évolutive des sites pollués.

Autre point : certains bureaux d'études ont pu être gestionnaires de l'activité minière et se retrouvent aujourd'hui juge et partie.

Enfin, ne serait-il pas possible d'évoluer vers une reconnaissance officielle des sites pollués suivant une nomenclature nationale ?

M. Cédric Bourillet. – La situation de StocaMine est complexe. Les galeries se referment et chaque décision doit être mûrement réfléchi. La dernière position, exprimée par François de Ruy, est la suivante : le confinement au fond doit être mené pour éviter toute remontée vers la nappe phréatique ; une étude sera remise en milieu d'année pour déterminer s'il est possible de remonter d'autres déchets en plus de l'opération de confinement.

Sur la question des dents creuses, je fais le lien entre l'artificialisation et ces sols pollués, souvent situés dans des lieux choisis judicieusement, lors de l'implantation de ces anciennes entreprises, par rapport aux axes de communication. De fait, ce foncier pourrait être très valablement valorisé pour d'autres activités.

Emmanuelle Wargon a lancé un groupe de travail piloté par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du ministère pour étudier la manière de remobiliser les friches de toute nature, non seulement celles qui ont pu connaître des pollutions industrielles, mais aussi les friches commerciales, etc. Il rendra ses conclusions au printemps. À titre personnel, je ne serais pas choqué que, par principe, l'artificialisation paye la dépollution. Je ne sous-estime pas les difficultés de l'exercice. Les outils juridiques ou budgétaires qui existent d'aujourd'hui sont destinés à prévenir les risques sanitaires et environnementaux et ne sont donc pas pensés dans une logique de mobilisation du foncier, d'immobilisation de terrains ou d'indemnisation. Par conséquent, le problème de la pollution reste entier si l'exploitant est insolvable.

S'agissant de la règle des trente ans, le principe est le suivant : en installation classée, dans les trente ans qui suivent la cession d'activité, on peut se retourner vers l'exploitant si apparaissent des pollutions qui n'ont pas été identifiées lors de la cessation d'activité.

Dans le cas d'une fin d'activité partielle, s'il ne reste plus que des équipes techniques ou des équipes de recherche, la cessation d'activité est réelle au sens du code de l'environnement. En revanche, si seuls quelques ateliers de fabrication ont cessé leur activité et qu'il demeure impossible de vérifier l'état de la nappe phréatique, alors il faut attendre la fin de l'exploitation pour mesurer le degré de pollution du site. Ce point peut sans doute être amélioré.

M. Alain Duran. – On peut garder une unité et les autres restent vides. Est-ce considéré comme un départ entier ou partiel ?

M. Cédric Bourillet. – Une papeterie qui garde une machine à papier sur les trois qu'elle avait parce qu'elle a réduit son activité reste une papeterie en activité.

Certains cas sont plus complexes, et il faut clarifier les textes. Par ailleurs, il existe des enjeux techniques : l'ensemble peut être sur une même dalle de béton ou sur des espaces distincts, ce qui correspond à deux situations différentes en termes de diagnostic.

On peut jouer au jeu des sept différences entre le code minier et le code de l'environnement : l'expression « santé publique » n'apparaît pas dans le code minier ; la

possibilité de se retourner pendant trente ans contre l'exploitant n'existe pas... Différents gouvernements ont relevé l'utilité de rénover le code minier. Pour les installations classées qui peuvent présenter des pollutions particulières, il existe un système de garanties financières ; dans le code minier, cela n'est valable que pour le stockage de déchets : ce qui se passe dans la mine n'est pas couvert...

Les SIS, actuellement au nombre de 2 824, doivent couvrir l'ensemble des pollutions connues, y compris les bombardements dans le Calvados, les activités militaires et nucléaires, les pollutions agricoles... Notre base de données Basol recensant 7 253 sites, notre objectif est donc d'avoir, à terme, d'ici à la fin de 2021, entre 7 000 et 8 000 SIS.

Sur les 2 824 SIS, 2 816 sont issus de nos services, les Dreal, et le reste de toutes les autres sources de connaissance des pollutions de sol que je vous ai citées. Nous devons faire porter nos efforts sur le ministère de la défense, les autorités chargées de la sûreté nucléaire, celles qui ont connaissance de pollutions agricoles... Comme c'est notre ministère qui a porté cet outil, il est logique que nous y soyons plus sensibles.

Est-il normal que l'industriel choisisse le bureau d'études ? Nous avons des bureaux d'étude agréés, dont nous espérons que l'agrément assure la qualité et la compétence. Nous estimons que l'industriel peut choisir qui il veut et qu'il est préférable que l'État n'intervienne pas dans ce marché privé pour répartir les parts de marché entre bureaux d'étude.

Vous avez en tête le cas d'un bureau d'études qui a joué un autre rôle auparavant. Vu de l'extérieur, on peut s'interroger, mais je ne connais pas suffisamment l'historique de ce dossier pour avoir un avis pertinent : je ne ferai donc pas de commentaire.

J'espère que la combinaison entre les 450 valeurs toxicologiques de référence, que nous allons continuer à enrichir au fur et à mesure des besoins en mettant des moyens à disposition des agences sanitaires et environnementales pour établir ces valeurs, et les SIS, qui se veulent être une cartographie terrain par terrain, va permettre d'atteindre l'objectif de reconnaissance de la pollution et de la surpollution.

M. Pascal Savoldelli. – Puisque nous allons examiner la loi 3D, je m'interroge sur les équipes administratives. Il y a certes de la bonne volonté et des compétences, mais les collectivités doivent être dotées de capacités d'expertise et d'une organisation administrative qui leur permettent d'être réactives. Constaté ne suffit pas ; il faut pouvoir réagir.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour les réponses que vous avez apportées à nos questions orales et que vous apporterez à notre questionnaire écrit.

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

Audition de MM. José Caire, directeur « Villes et territoires durables », et Benjamin Roqueplan, chef de service adjoint « Sites et sols pollués » de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'audition de MM. José Caire, directeur « Villes et territoires durables », et Benjamin Roqueplan, chef de

service adjoint « Sites et sols pollués » de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

L'Ademe est chargée d'assurer, pour le compte de l'État, la mise en sécurité et la dépollution des sites industriels pollués dont les exploitants ne peuvent être identifiés ou sont insolvable. Pourriez-vous nous indiquer si la situation de notre stock de sites orphelins s'améliore, notamment en termes de coût pour l'État ? Devons-nous nous attendre, dans le futur, à une augmentation du nombre de ces sites, au fur et à mesure des diagnostics effectués après le départ des exploitants ?

Par ailleurs, vous êtes appelés à vous retourner vers les exploitants défaillants afin d'obtenir le remboursement des frais engagés. Comment évaluez-vous ces procédures ? Pourriez-vous nous détailler les stratégies que mettent en place certains exploitants pour contourner leurs responsabilités en matière de dépollution ? Quelles seraient les pistes d'amélioration à envisager afin de les prévenir ?

Je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite, et dites « *je le jure* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. José Caire et Benjamin Roqueplan prêtent serment.

M. José Caire, directeur « Villes et territoires durables » de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. – Je souhaite rapidement resituer l'intervention de l'Ademe dans cette problématique.

Il s'agit surtout d'une intervention de type « pompier ». Elle n'intervient que sur demande de l'État, et ne prend aucune initiative propre dans ce domaine. Il s'agit d'une intervention opérationnelle de mise en sécurité en cas de menace grave pour les populations et l'environnement. Ce terme est régulièrement confondu avec les notions de dépollution ou de remise en état.

L'Ademe n'intervient que lorsque le responsable de site est dit « défaillant ». Son domaine d'intervention est précis et restreint sur la problématique des sols pollués.

M. Benjamin Roqueplan, chef de service adjoint « Sites et sols pollués » de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. – La notion de mise en sécurité, sur laquelle se concentre l'action de l'Ademe, est définie par le code de l'environnement. Elle renvoie à différentes opérations : l'évacuation de produits dangereux, les interdictions ou limitations d'accès au site, la suppression des risques d'incendie et d'explosion, la surveillance des effets de l'installation sur son environnement ainsi que l'ensemble des mesures nécessaires pour placer le site dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts visés dans ledit code, comme la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publique, l'agriculture... L'ensemble des études et des travaux de dépollution menés par l'Ademe sur les sites qui lui sont confiés par l'État le sont au titre de ces opérations.

La remise en état va plus loin. Elle comprend la mise en sécurité, mais également l'ensemble des travaux permettant un usage futur du site. L'Ademe se concentre sur la mise en sécurité.

La notion de défaillance évoquée précédemment vise un manquement constaté aux obligations du responsable, au titre de la législation ICPE. Elle trouve la plupart du temps son origine dans l'insolvabilité de la société. Dans de très rares cas, le responsable refuse délibérément d'obtempérer aux injonctions de l'administration.

Nous disposons aujourd'hui d'un portefeuille de 221 dossiers en cours. Leur nombre a augmenté de manière significative sous l'effet du Grenelle de l'environnement en 2009. Nous en comptons à l'époque 70, et 270 aux alentours de 2014-2015. Une décroissance s'est opérée au cours des dernières années et depuis, leur nombre s'est stabilisé autour d'un peu plus de 220.

Avant 2009, notre budget avoisinait les 8 à 10 millions d'euros. Il a depuis augmenté significativement pour atteindre un peu moins de 30 millions d'euros en 2012. Depuis 2014, il s'est stabilisé autour de 20 millions d'euros annuels.

M. José Caire. – Les 221 dossiers mentionnés représentent les sites sur lesquels nous avons été missionnés par l'État. Ils ne donnent pas une vision globale du sujet. Nous intervenons en quelque sorte sur un échantillon de sites.

M. Benjamin Roqueplan. – Aujourd'hui, il nous est très difficile d'anticiper les situations de défaillance et de sites qui pourraient présenter une menace grave. Nous sommes sollicités par l'État, en l'occurrence par les Dreal au travers de leurs actions de police de l'environnement lorsqu'ils constatent des menaces graves pour les populations et l'environnement, associées à une défaillance. L'administration fait alors appel à l'Ademe pour réaliser un chiffrage et des propositions techniques. Nous n'avons aucune visibilité au-delà de l'année en cours.

Vous souleviez un point sur les créances et les procédures. Notre action en la matière se déroule en deux temps. À l'exécution des prestations, nous notifions et déclarons nos créances auprès du responsable, lorsqu'il est identifié. Cette action nous permet de recouvrer environ 5 % des montants engagés en dépenses. Si ces actions demeurent infructueuses, nous pouvons engager des actions en justice, lorsque nous le jugeons opportun. Je rappelle que dans l'immense majorité de nos interventions, la défaillance est liée à une insolvabilité de la société, ce qui explique ce faible taux de recouvrement, qui représente tout de même environ un million d'euros par an.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Messieurs, merci pour vos exposés.

Permettez-moi de m'interroger sur la qualité des prestations des sociétés auxquelles vous confiez le soin d'assurer les opérations de dépollution.

Avez-vous toujours été satisfaits de la qualité de ces opérations de dépollution ? Je pense notamment à certains sites des anciennes mines de Salsigne. Vous en avez confié la dépollution au BRGM, avec lequel vous avez passé une convention. Au regard des contaminations successives aux inondations et aux épisodes venteux à répétition, pouvons-nous considérer que les objectifs en termes de mise en sécurité ont été remplis ? Qui est responsable de l'échec du confinement des déchets : l'Ademe, en tant que maître d'ouvrage, ou le BRGM ?

Pourriez-vous par ailleurs nous préciser l'investissement de l'Ademe dans la réhabilitation des anciennes friches industrielles ? Auriez-vous des exemples de solutions

innovantes illustrant la manière dont il serait possible de leur donner une seconde vie ? Quels sont selon vous les principaux obstacles dans le montage et la réalisation des projets de reconversion de friches polluées ?

Enfin, quel regard portez-vous sur les opérations ayant consisté, pour certaines collectivités, à céder pour un euro symbolique des terrains pollués et abandonnés à des sociétés de réhabilitation. En contrepartie, ces dernières s'engageaient à en assurer la dépollution et la réhabilitation. Devons-nous répliquer ce modèle ? Ne prenons-nous pas le risque de ne pas maîtriser l'usage futur de ces terrains cédés pour une bouchée de pain ? Comment s'assurer que les nouveaux usages resteront compatibles avec un aménagement durable du territoire ?

Quel est votre *process* dans la sélection de sociétés auxquelles vous souhaitez confier ces opérations de dépollution ?

M. José Caire. – Concernant la qualité des prestations des sociétés que nous faisons intervenir, nous respectons les dispositifs prévus par les réglementations du code des marchés publics. Nous procédons à des consultations avec cahier des charges. Nous disposons d'une commission des marchés publics. Les prestataires sont choisis ainsi, après une mise en concurrence. Ils respectent une norme de qualité. Nous en sommes globalement satisfaits.

Nous appliquons le code des marchés : si certaines prescriptions ne sont pas respectées, nous appliquons les clauses de pénalité ou de mise en conformité. Nous devons revenir en détail sur le sujet des mines de Salsigne, puisque l'Ademe n'a jamais commandé de prestation au BRGM. L'Ademe n'a pas de convention avec le BRGM. Une certaine confusion demeure entre notre domaine d'intervention et celui du BRGM sur ce site.

M. Benjamin Roqueplan. – Effectivement, certains pensent que Salsigne représente un unique site. Or il s'agit d'une multiplicité de sites, comme vous le savez certainement. L'Ademe a été missionnée uniquement sur le site de La Combe du Saut afin de démanteler et mettre en sécurité l'ancien four de pyrométallurgie. S'y est ajouté l'enlèvement de quelques milliers de tonnes de déchets, que nous avons confinés. Ce confinement est bien distinct de celui qui a été mis en place par la société MOS (Mines d'or de Salsigne) ayant exploité les mines jusqu'en 2004. C'est bien ce dernier qui est régulièrement remis en cause dans la presse.

Il n'y a pas de lien entre l'Ademe et le BRGM. Notre intervention sur le site s'est terminée en 2010, et a été suivie par un programme de recherche jusqu'en 2012, afin de procéder à une évaluation. Ensuite, l'État a jugé pertinent de ne conserver qu'un seul opérateur public sur site. Compte tenu de l'implication du BRGM en termes de suivi sur les autres mines, c'est lui qui a pris la suite de l'Ademe pour la maintenance et la surveillance du site de La Combe du Saut. Aucune délégation ou convention n'a jamais été passée entre ces deux opérateurs. C'est bien l'État qui a missionné le BRGM pour cette intervention.

M. José Caire. – Nous intervenons dans un autre domaine : le soutien à la reconversion d'anciennes friches industrielles polluées. Nous avons pour habitude d'identifier trois familles de sites. Tout d'abord, certains sites sont situés dans des contextes urbains permettant à l'opération économique d'avoir toutes les chances d'aboutir, puisque le prix des terrains est élevé ou que le marché immobilier est actif et rémunérateur. Des reconversions sont alors possibles. À l'autre bout du spectre, certaines reconversions sont extrêmement difficiles, voire impossibles, du fait du coût de remise en état des terrains ou du manque de

dynamisme du marché. Enfin, nous rencontrons dans une zone intermédiaire des opérations possibles si elles sont un peu soutenues. L'Ademe intervient sur ce troisième cas, avec une aide à la dépollution de ces sites, de manière à en faire des opérations économiquement réalisables. Des appels à projets annuels ou bisannuels nous permettent d'aider trois, quatre ou cinq sites chaque année. Nous y consacrons un budget de l'ordre de deux à trois millions d'euros par an. Un site peut recevoir une aide atteignant au maximum 500 000 euros. Depuis 2009, une centaine de sites ont ainsi pu être soutenus. Leurs usages ont été pensés en adéquation avec la qualité des sols après intervention.

M. Benjamin Roqueplan. – Les solutions étudiées visent avant tout à donner un modèle économique à ces friches, qui sont à ce jour hors marché. La question centrale porte donc sur les financements. Notre activité de recherche et développement nous permet de mener des travaux sur le sujet afin de donner une seconde vie à ces sites.

M. José Caire. – Lorsque les sols sont pollués, il est vivement conseillé de réaliser une étude approfondie, avec de nombreux sondages. Malgré tout, nous ne pouvons constater l'état réel du sol que le jour où nous creusons la zone vraiment polluée. Il y a donc toujours une prise de risque.

L'un de nos enjeux serait de mettre en place, à un coût raisonnable, un système de garantie permettant de couvrir ces risques. Aujourd'hui, si une société s'engageant dans une restructuration fait une mauvaise découverte, son budget en sera impacté.

Nous pouvons évoquer la question des usages. Traditionnellement, les projets sont situés en milieu urbain, et bien desservis. Il s'agit bien souvent d'opérations d'aménagement au travers de logements ou d'espaces verts urbains. Nous nous intéressons à des utilisations de type « renaturation ». Les questions de présence de nature en ville sont en effet de plus en plus présentes. Les espaces verts en milieu urbain peuvent être tout à fait intéressants en situation de canicule. Il existe également des solutions de production d'énergies renouvelables, notamment du photovoltaïque ou de la production de biomasse sous certaines conditions. Nous essayons d'explorer ces nouveaux usages au travers de notre appel à projets.

M. Benjamin Roqueplan. – Le prix du foncier est lié au marché du foncier local, et à l'état du site dont la présence de bâti ou non, la vétusté, la présence éventuelle d'amiante, la pollution des sols et, le cas échéant, des eaux souterraines. Dans certains cas, nous constatons que son coût de remise en état est très nettement supérieur à sa valeur intrinsèque, lui donnant une valeur négative. De ce fait, la vente à l'euro symbolique ne nous choque absolument pas.

M. José Caire. – Le coût de remise en état doit être absolument pris en compte.

M. Benjamin Roqueplan. – La méthodologie nationale des sites pollués prévoit, lors d'un changement d'usage, que le porteur de projet procède systématiquement à des études rendant compatibles l'usage futur du site et la qualité des terrains.

En cas de nécessité, des restrictions d'usage peuvent être instituées, de façon à garder la mémoire de pollution résiduelle dans certaines zones du site, ou à interdire des excavations dans ce secteur. Des restrictions peuvent également concerner l'usage des eaux souterraines. Peuvent également intervenir des prescriptions en matière constructive de façon à ce que soit mis en place un vide sanitaire. Un arsenal de mesures peut être mis en œuvre pour gérer le passif de ces sites et en permettre un usage futur en adéquation avec la qualité des milieux.

M. Laurent Lafon, président. – Nous cherchons, dans cette commission d'enquête, à clarifier la chaîne des responsabilités dans la prévention et la gestion des risques sanitaires et écologiques de l'exploitation passée d'un site industriel ou minier. De votre point de vue, la réglementation vous semble-t-elle suffisante, ou existe-t-il des angles morts et des insuffisances ?

De plus, notre pays continue de disposer d'exploitations minières en activité, notamment en outre-mer. Quelle évaluation faites-vous de la prévention des risques sanitaires et écologiques dans les territoires ultramarins ?

Enfin, vous évoquiez 221 dossiers en cours. Le nombre de 80 dossiers en attente nous a été communiqué. Est-il exact ? Combien coûte en moyenne une mise en sécurité ? Combien en traitez-vous par an grâce à votre budget de 20 millions d'euros ?

M. Benjamin Roqueplan. – Nous intervenons sur une trentaine de nouveaux sites par an – avec une équivalence en achèvement d'intervention – représentant chacun un budget de quelques dizaines de milliers d'euros à plus d'un million d'euros. Le montant total de l'intervention à Salsigne avoisinait par exemple les 24 millions d'euros pour des travaux exécutés il y a un peu plus de quinze ans. Le panel d'intervention est très divers, tant en volume d'activité qu'en nature : enlèvement de déchets dangereux, contrôle de qualité de milieu, dépollution ou encore démolition. Le pas de temps des interventions est lui aussi très divers, des actions de surveillance pouvant s'étaler sur quatre ans quand un enlèvement de déchets peut nécessiter un mois.

Les 80 dossiers que vous évoquiez représentent certainement les identifications remontées chaque année par les Dreal auprès de la direction générale de la prévention des risques (DGPR). Ces sites potentiels identifiés font l'objet d'une demande de première visite de l'Ademe, afin d'identifier s'ils remplissent les conditions d'entrée dans le dispositif de mise en sécurité de sites orphelins. Ce sont donc des sites potentiels, n'ayant pas encore fait l'objet de visites. Le croisement des expertises des DREAL et de l'Ademe déterminera la suite à donner aux dossiers.

Nous n'avons aucune compétence en matière d'exploitations minières en outre-mer. Sur les 350 sites sur lesquels nous sommes intervenus au cours des vingt dernières années, le domaine minier a représenté cinq à six interventions. Nous intervenons systématiquement après la phase de cessation d'activité, ou du moins après le constat de défaillance de l'exploitant dans la mise en sécurité du site.

M. José Caire. – La réglementation des installations classées (ICPE) constitue notre cadre d'intervention. Les sites miniers sur lesquels nous sommes intervenus comportaient des ICPE.

M. Benjamin Roqueplan. – À Salsigne, la mise en sécurité du four a amené l'État à faire appel à l'Ademe.

Notre champ d'intervention est très restrictif. Nous n'intervenons que dans des cas de défaillance constatée et de menace grave. Nous ne portons pas un regard global sur l'ensemble des cas de pollution de sols à l'échelle nationale.

Au travers de nos actions, nous constatons que la mise en œuvre des recherches de responsabilité de la part de l'administration est systématique avant la saisie de l'Ademe.

Après constat de la défaillance de l'ensemble des responsables, qui peuvent être le dernier exploitant, le propriétaire du site, la société mère ou le producteur de déchets, l'Ademe est missionnée par l'État. Il n'existe qu'un cas dérogatoire à cette mécanique, en situation d'urgence impérieuse. Nous sommes alors missionnés dans des délais d'intervention beaucoup plus courts, ne permettant pas de mener l'ensemble des procédures à leur terme.

Dans l'exécution de nos actions de recours, nous rencontrons notamment des difficultés vis-à-vis des propriétaires et des sociétés mères.

M. José Caire. – Nous aimerions améliorer le taux de recouvrement de 5 % évoqué précédemment, qui mériterait d'être nettement plus élevé.

Mme Sonia de la Provôté. – J'aimerais évoquer les conventions Duflot et la vente de patrimoine de l'État, parfois anciennement utilisé à des fins militaires, pour un euro symbolique moyennant la mise en place dans les cœurs de ville d'une proportion importante de logements sociaux. Vous avez souligné l'importance d'une garantie pour la prise de risque. Dans ces situations, elle n'est pas du tout prise en compte.

Il serait peut-être possible de s'appuyer sur une évolution de ce type de convention, pour que l'État montre la voie et innove, afin que cette prise de risque soit également acceptée par le propriétaire. Rappelons que dans cette situation, l'État est propriétaire. J'ai pu suivre quelques dossiers ayant montré de nombreuses surprises. Peut-être pourriez-vous innover avec plusieurs interlocuteurs dans la contractualisation avec l'État ?

Concernant l'innovation, je voudrais vous interroger sur le traitement des terres polluées et les évolutions dans ce domaine. Nous avons considéré pendant de nombreuses années que nous pouvions les envoyer à l'étranger. Nous cherchons des solutions alternatives depuis trop peu de temps. Vous ne les avez pas citées. Pourtant, dans notre traitement des questions de dépollution, un certain nombre de projets et d'aménagements sont rendus parfaitement viables économiquement. Cette question est-elle suivie dans vos appels à projets ? Avez-vous l'intention de lui donner une dimension supplémentaire ?

M. Pascal Savoldelli. – Nous rencontrons un réel problème de définition des déchets. Comme l'a souligné ma collègue, nous envoyons des terres en Belgique et aux Pays-Bas, où elles font l'objet d'une réutilisation. Vous nous avez précisé que votre champ d'intervention se cantonnait à la remise en sécurité. Cependant, quelles sont vos idées face à cette problématique ?

Vous évoquiez un budget de 30 millions d'euros en 2012, redescendu à 20 millions d'euros depuis 2014. Les 10 millions d'euros de différence ont-ils été réaffectés autrement ?

Vous nous indiquez que vous intervenez sur la mise en sécurité. Devons-nous faire évoluer ce concept ? Quelle est la marge de différence entre la mise en sécurité et la conformité ? Dans le Val-de-Marne, les Ardoines et Ivry Confluences sont des sites industriels en reconversion. Rassemblés, ils représentent le plus grand projet de reconversion industrielle d'Île-de-France. Que pouvons-nous faire évoluer ? Cela pèse fortement sur les projets d'aménagement des collectivités territoriales. Certains élus se positionnent sur des reconversions de sites industriels pour d'autres aménagements mêlant activité privée et gestion de l'espace public. Les surcoûts de mise en conformité sont alors exorbitants. Que faire dans ce domaine ?

Enfin, j'ai une dernière question, sans savoir si elle vous concerne réellement. J'ai appris qu'il y avait des problèmes de certification officielle des dépollueurs. J'aimerais m'assurer que la possibilité de faire n'importe quoi n'est pas laissée à n'importe qui.

Mme Brigitte Lherbier. – Vous évoquiez une centaine de mises en sécurité. Ce chiffre, bien que positif, me semble assez faible sur l'ensemble du territoire. J'ai compris que moins les sites étaient pollués, meilleure était la situation. Comment devons-nous dans ce cas agir face aux sites extrêmement pollués ? Ils me semblent prioritaires.

Vous avez mentionné des actions en justice pour récupérer de l'argent. J'aimerais que la priorité porte sur la façon d'intervenir sur le plus grand nombre de sites possibles, en faisant intervenir les propriétaires et les collectivités, mais surtout l'État afin de dépolluer un maximum de sites sur le territoire. La situation devient, à mon sens, dramatique.

De plus, les universités sont-elles aspirées dans les appels à projets que vous évoquiez ? Je suis certaine qu'un grand nombre d'étudiants et de doctorants seraient utiles pour nous tous, et apporterait un regard frais à cette situation. Certes, chaque acteur pense à sa rentabilité. Toutefois, le Sénat doit porter un regard extérieur dans l'objectif de dépolluer un maximum de sols français le plus rapidement possible.

M. Alain Duran. – Vous avez évoqué votre portefeuille comptant 221 sites. Vous en accueillez chaque année une trentaine de nouveaux, et intervenez sur le même nombre sur demande de l'État. Aujourd'hui, l'enveloppe de 20 millions dont vous disposez est-elle suffisante ? Le faible nombre de dossiers traités chaque année est-il causé par le montant de ce budget accordé ?

M. José Caire. – Les coûts de dépollution sont frappants. Il est révoltant de constater le décalage entre l'origine de la pollution, pouvant résulter d'une simple négligence – comme, par exemple, la fuite d'une machine dans un pressing pendant des années et qui a imbibé le sol de trichloréthylène –, et le coût de la recherche du polluant dans le sol, requérant des techniques pointues très coûteuses.

Dans la plupart des cas, il est illusoire d'imaginer qu'il serait possible de revenir à l'état d'origine du site. La logique que nous suivons est la suivante : quel montant sommes-nous prêts à engager, et quels sont nos savoir-faire techniques, pour revenir à l'état le plus souhaitable possible ? La dépollution est compliquée. Nous sommes loin de maîtriser complètement le sujet.

Concernant les universités, un volet de recherche et développement important concerne la dépollution des sols. L'Ademe est active et anime de manière structurante la recherche sur ce sujet en France. Nous avons animé au mois de novembre les rencontres nationales de la recherche, et finançons des programmes de recherche. Plusieurs années sont nécessaires pour mettre au point les techniques de dépollution, qu'il s'agisse de physique, de chimie, ou encore de phytoremédiation. Si des jeunes sont intéressés, les débouchés sur le sujet sont nombreux. Ils sont d'ailleurs présents dans nos projets.

Nous sommes l'un des principaux financeurs de la recherche sur les sols pollués en France, à hauteur de deux millions d'euros par an. Le travail est conséquent. En matière de dépollution, il ne suffit pas de passer un coup de bulldozer pour rendre à un terrain son état d'origine. De nombreux sondages sont nécessaires afin de comprendre ce qu'il se passe dans le sol.

La notion de mise en sécurité est très conditionnée par ces aspects. Nous pourrions par exemple adapter les curseurs et demander une intervention lorsque la menace est moins grave. Dans ce cas, nous traiterions davantage de dossiers, ce qui nous coûterait plus cher. Des arbitrages financiers doivent être réalisés, ce qui est très prégnant. Nous essayons de réaliser une expertise pointue afin d'identifier les sources de pollution, et ainsi intervenir au bon endroit dans le sol, sans tâtonner. Notre enjeu est de savoir dépenser l'argent public au meilleur endroit pour dépolluer le plus efficacement possible.

Concernant l'utilisation des terres, la réutilisation et le traitement sur place ne sont pas innovants pour l'Ademe.

M. Benjamin Roqueplan. – Nous distinguons trois familles de traitement : *in situ*, où nous laissons les sols en place, sur site, où nous sortons les sols que nous traitons sur la parcelle, et enfin hors site. Il existe, vous l'avez mentionné, des filières d'envoi à l'étranger, mais également en France.

Nous privilégions des modalités d'intervention *in situ* ou sur site, mais nous sommes parfois dans l'obligation d'envoyer les sols hors site. Au travers de notre appel à projets, nous soutenons des opérations dites exemplaires. Nous visons notamment l'exemplarité technique, en favorisant les porteurs de projet visant un projet *in situ*, ou *a minima* sur site.

Un travail de recherche et développement important est mené. Nous animons et orientons fortement la recherche au niveau national.

Mme Sonia de la Provôté. – J'estime qu'il sera nécessaire d'afficher des principes de base. Nous sommes tout de même sur un rapport de un à trois au niveau des coûts. C'est par exemple le cas de friches aéroportuaires. Des millions d'euros sont en jeu. Je considère que nous devons passer le cap de la recherche et développement et de l'innovation. Au stade où nous en sommes, nous devrions moins tâtonner, et innover sur d'autres sujets.

M. Benjamin Roqueplan. – Un certain nombre de techniques *in situ* sont aujourd'hui très robustes, et fonctionnent parfaitement – le *venting/sparging*, le traitement thermique... L'objet est plutôt, à ce jour, de les optimiser, les contrôler et les suivre.

Le traitement thermique, le *phytomanagement* et autres techniques biologiques sont aujourd'hui parfaitement opérationnels et mis en œuvre. Les délais de ces techniques peuvent toutefois pousser l'aménageur à privilégier un envoi hors site des sols.

Mme Sonia de la Provôté. – Je note un problème législatif de définition sur la notion de site. À l'échelle d'une intercommunalité, certains peuvent estimer qu'il s'agit d'un site entier, et donc se considérer comme vertueux en cas de réemploi. Une réflexion doit être menée à ce sujet.

M. José Caire. – À l'échelle d'une agglomération, il arrive effectivement qu'une plateforme de traitement soit mise en place pour accueillir et réutiliser les terres.

M. Benjamin Roqueplan. – Concernant l'enveloppe, nous adressons une demande de budget à l'administration en nous basant sur le prévisionnel observé à mi-année. Elle est donc directement en lien avec les demandes exprimées au regard des sollicitations de la part des Dreal.

M. José Caire. – L’enveloppe peut être revue à la hausse ou à la baisse en fonction des circonstances. Il y a quelques années, l’intervention sur un site important a coûté 19 millions d’euros. Le ministère les a versés, puisque l’évacuation du tas de déchets qui brûlaient était impérative. À l’inverse, il a pu nous arriver certaines années de rendre de l’argent, car certaines opérations avaient pris du retard.

La régulation se fait en amont, au niveau de la DGPR, à partir des éléments dont elle dispose. En cas de besoin imprévu, elle a toujours fait face en termes de financement.

M. Benjamin Roqueplan. – Pour traiter un site pollué, il est indispensable de procéder de façon itérative, et de produire des études robustes, qui demandent du temps. Si nous nous intéressons aux eaux souterraines par exemple, nous devons les observer en période de hautes et basses eaux, ce qui représente déjà une année d’observation. Il est généralement nécessaire de poursuivre sur une deuxième année. Nous avons besoin d’acquérir de nombreuses connaissances. L’ensemble de ces études peut durer plusieurs années, mais donne un maximum de chances de réussir la dépollution. Entre la sollicitation reçue et la sortie du site de notre portefeuille après sa mise en sécurité, il se déroule en général plusieurs années.

M. Pascal Savoldelli. – J’ai bien compris le mécanisme de constitution de l’enveloppe. Néanmoins, vous avez mentionné un abondement de l’État pour mise en sécurité en cas de péril.

Quels ont été, lors de ces dix dernières années, les sites hors de cette enveloppe ayant fait l’objet d’une ouverture de crédits par l’État pour mise en sécurité. Nous devons avoir la garantie que ce qui était considéré comme « mise en péril avec danger de sécurité » soit évalué de la même manière sur l’ensemble du territoire. L’enjeu est extrêmement important.

M. Benjamin Roqueplan. – Le sujet de la conformité est important. Dans la réglementation française, il n’existe à ce jour aucun objectif de valeur dans la teneur des sols concernant tel ou tel polluant, contrairement à ce qui peut être observé pour les eaux ou l’air. La politique de gestion dépend en réalité des usages du site, qui détermineront le degré d’exigence en matière de dépollution. L’objectif de mise en sécurité reste en revanche le même sur l’ensemble du territoire : placer le site dans un état tel qu’il ne représente plus de risque pour l’environnement ou les riverains.

Nous pouvons orienter nos études lorsqu’un porteur de projet identifié a déjà une idée de l’utilisation future du site, et si nous pouvons apporter un petit soutien à la dépollution, nous n’allons bien sûr pas nous en priver. Dans la majorité des cas auxquels nous sommes confrontés, l’usage futur n’étant pas connu, nous nous arrêtons à la mise en sécurité.

M. José Caire. – Nous partageons avec le ministère une grille de critères d’analyse pour conclure de la gravité de la menace, et donc de l’intervention ou non de l’Ademe.

M. Benjamin Roqueplan. – Au travers de notre action, nous cherchons à assurer une seconde vie au site. Un système d’aide permet, lorsqu’un porteur de projet est identifié, de lui confier la mise en sécurité, pouvant être financée jusqu’à 100 % par l’Ademe sur la partie « mise en sécurité ». Nous essayons de favoriser par tous les moyens la reconversion du site.

M. Didier Mandelli. – Ma question peut paraître marginale, et concerne les boues de dragage des ports maritimes. Il en existe un stock important. Avez-vous eu à intervenir sur ce genre de sujet, préoccupant un certain nombre de régions ?

M. Joël Bigot. – Vous évoquiez précédemment la possibilité d'un soutien à la reconversion dans la réhabilitation des friches, *via* un appel à projets. S'agissant d'un soutien de l'Ademe, j'imagine que celle-ci examine et retient les projets en fonction de leur qualité environnementale. Or j'ai cru comprendre que les régions souhaitaient s'emparer de certaines missions qui vous sont pour l'instant réservées. J'aimerais savoir si la décision est partagée, ou si elle vous revient pleinement *in fine*.

Enfin, pourriez-vous nous donner un exemple de solution innovante concernant le travail sur le financement ?

M. Laurent Lafon, président. – J'avais compris qu'il existait des valeurs de référence. Pourtant, vous venez d'indiquer que la notion de conformité s'appréhendait selon l'usage du site. Existe-t-il alors des valeurs différentes selon l'usage futur du site ? Et quelles sont nos garanties quant à la pérennité de cet usage ?

M. Benjamin Roqueplan. – Il existe en effet des valeurs de référence dans l'air ou dans l'eau. S'agissant des sols, l'approche retenue est une approche de calculs sanitaires. Elle permet d'établir les objectifs à atteindre au niveau des sols et des eaux souterraines afin de garantir le respect des valeurs au sein d'une habitation, par exemple.

Les objectifs seront déclinés au cas par cas dans le cadre d'un projet de dépollution. Ils ne sont pas les mêmes sur l'ensemble du territoire, du fait de la diversité de la géologie, ou de la différence des occupations des sols – en milieu urbain ou en zone avec une faible densité d'habitations par exemple. Les cas de figure sont très divers.

M. Laurent Lafon, président. – Qui décide de ces objectifs ?

M. Benjamin Roqueplan. – L'Ademe intervient dans un cadre très particulier de défaillance associée à une menace grave. Dans l'immense majorité des cas, un dialogue a lieu entre la Dreal, l'inspecteur des installations classées et l'exploitant du site en fonctionnement. L'essentiel du traitement des questions de sols pollués se produit du temps de l'exploitation du site. Le préfet dispose de tous les moyens pour imposer la réalisation d'études et de travaux en cas de nécessité. La situation est plus compliquée en cas de cessation d'activité. Dans de très rares cas, l'intervention de l'Ademe devient impérative.

M. José Caire. – Concernant les valeurs de référence, celle du trichloréthylène est par exemple la valeur dans l'air respiré. Elle peut être atteinte avec des concentrations différentes dans les sols, en fonction de leur géologie. Certains sont plus perméables que d'autres.

M. Benjamin Roqueplan. – Les solutions adoptées seront totalement différentes selon les configurations auxquelles nous ferons face.

Certains cas exigeront une dépollution pour en retirer la source, d'autres peuvent entraîner la mise en place de mesures constructives en travaillant sur le bâti, en étanchéisant une dalle ou en travaillant sur l'extraction d'air d'une habitation, par exemple. Les solutions sont nombreuses et doivent être adaptées à la typologie du site.

Les sédiments n'entrent pas dans le champ d'intervention du service en charge des sites pollués.

M. José Caire. – Nous avons essayé d'approcher le sujet avec les investissements d'avenir au titre de la recherche. Aucun projet déposé n'a prospéré.

M. Benjamin Roqueplan. – Nous ne ressentons aucune concurrence des régions, au contraire : nous nous réjouissons de les voir s'emparer du sujet. Certaines, dont le Grand-Est, l'Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes et la Nouvelle-Aquitaine, sont motrices sur le sujet. Nous participons dans certains cas à leurs travaux, en appartenant par exemple au comité de sélection. Nous disposons même de modalités de financement croisées au travers de ces dispositifs. En plus de notre appel à projets national, nous nous investissons dans des appels à projets régionaux.

M. José Caire. – Nous avons en particulier travaillé sur une idée simple avec les Hauts-de-France : chaque maître d'ouvrage paierait une cotisation d'assurance, le couvrant dans le cas où un risque surviendrait. Nous y avons trouvé une complexité administrative et financière ne nous ayant pas permis de conclure ce dispositif. Nous n'avons à ce jour pas trouvé de solution opérationnelle.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Je souhaiterais obtenir des précisions concernant l'exploitation de Salsigne et votre relation avec le BRGM.

Il était fait état d'une convention entre l'Ademe et le BRGM dans un rapport de surveillance de ce dernier pour la période 2007-2010, rendu au préfet de l'Aude. Il semblerait que cette relation a existé. Je demande donc davantage de clarté sur ce sujet.

M. José Caire. – Nous vous précisons par écrit que l'Ademe n'a jamais confié, par convention depuis le 1^{er} janvier 2009, l'entretien des installations et la surveillance au BRGM.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Lorsque vous menez vos processus, comment vous articulez-vous avec les autres services de l'État en cas de précautions à prendre sur la santé ? Je pense par exemple aux écoles maternelles à déplacer, aux stades n'étant plus utilisés, ou à d'autres sites n'étant plus en activité. Opérez-vous au cas par cas, ou suivez-vous une procédure ?

Il arrive que des sites en cessation d'activité subissent une réactualisation due à la prégnance de la pollution immédiate. C'est le cas de Salsigne, où les élus sont démunis face à des infrastructures à remettre en état, des jardins devenus non utilisables, et surtout des enfants ayant été affectés par cette pollution. La pollution est quelque chose qui vit, et se développe au jour le jour. Nous devons en établir la cartographie.

M. José Caire. – Nous parlions tout à l'heure de menace grave pour l'environnement et la santé. Nous sommes donc bien dans le périmètre de l'Ademe. Je rappelle que nous n'intervenons que sur sollicitation de l'État, et que nous avons quitté le site de Salsigne il y a dix ans.

M. Benjamin Roqueplan. – L'Ademe intervient sur arrêté préfectoral. Traditionnellement, face à des situations sensibles telles que celle que vous venez d'évoquer, le préfet nous réunit avec ses équipes. Nous avons un rôle de production de données et de propositions. Il revient aux autorités sanitaires de prendre les décisions qui s'imposent.

M. José Caire. – Concrètement, nous devons émettre des propositions d'intervention permettant d'atteindre les seuils définis par les autorités de santé. Nous n'avons pas à définir les objectifs de santé.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour les réponses que vous avez apportées à nos questions orales et que vous apporterez à notre questionnaire écrit. Au terme de notre processus, nous aurons peut-être besoin de vous revoir.

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

La réunion est close à 17 h 45.

Mercredi 26 février 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 45.

Audition de Mme Michèle Rousseau, présidente-directrice générale du bureau de recherches géologiques et minières

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons aujourd'hui nos travaux par l'audition de Mme Michèle Rousseau, présidente-directrice générale du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

Le BRGM compte, parmi ses missions, la sécurité minière et la gestion de l'après-mine. À ce titre, il assure pour le compte de l'État la mise en sécurité des ouvrages miniers lorsque l'exploitant est défaillant ou disparaît. Il alimente également le renseignement minier qui doit permettre, notamment, d'informer le potentiel acquéreur d'un terrain de l'exploitation passée du sous-sol de ce terrain par l'industrie extractive.

À cet égard, il sera intéressant, Madame la présidente-directrice générale, que vous nous éclairiez sur la capacité de l'État à recenser de façon exhaustive les anciens sites miniers et à identifier ceux qui présentent un risque de pollution des sols. Des cas nous ont en effet été rapportés de terrains acquis par des particuliers ou des collectivités territoriales et pour lesquels des diagnostics des sols n'ont révélé que plus tard qu'ils avaient été pollués en raison d'une activité minière. Survient alors une situation pour le moins étrange où c'est le particulier propriétaire qui doit en assurer la dépollution alors que son information, au moment de l'acquisition, était tronquée.

Avant de vous laisser la parole pour une intervention liminaire de huit à dix minutes, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, lever la main droite et dites : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Michèle Rousseau prête serment.

Mme Michèle Rousseau, présidente-directrice générale du bureau de recherches géologiques et minières. – Le BRGM est un établissement public industriel et

commercial (EPIC) créée en 1959 sous la tutelle du ministère de l'industrie. Il s'occupait, à l'époque, de cartes géologiques, d'un côté, et d'inventaires miniers d'explorations minières réalisées essentiellement en Afrique, de l'autre. En tant que service géologique national, il s'occupe bien sûr toujours des cartes. Concernant la partie minière, il a eu un grand passé d'explorateur minier jusqu'au début des années 80. Il n'a été que rarement exploitant. Puis son activité fluctue. En 1998, il passe sous tutelle principale du ministère de la recherche. Depuis 2004, le BRGM est sous tutelle des ministères de la recherche, de l'écologie et de l'industrie, la tutelle de ce dernier ministère devenant très discrète.

Le BRGM dispose d'un effectif d'environ 1 000 personnes dont 750 basées au siège, à Orléans. Nous sommes présents dans toutes les régions et dans les départements d'outre-mer. Notre activité concerne la recherche et l'expertise, à part égale. Les sites et sols pollués représentent environ 10 % des activités du BRGM et l'après-mine environ 20 %. L'après-mine consiste dans la gestion pour le compte de l'État des anciens sites miniers qui ont été rendus à l'État. Le département prévention et sécurité minière (DPSM) est chargé de la surveillance d'environ 1 600 objets et de la réalisation de travaux. Il dispose d'un budget d'environ 30 millions d'euros, par an, dont huit millions d'euros pour les travaux et le reste pour la surveillance.

Nous déclinons les sciences de la terre avec tous ses enjeux sociétaux.

Concernant l'information que donne le BRGM sur l'état des sols et l'inventaire des sols ayant accueilli des activités minières, cela relève de Geoderis qui est un groupement d'intérêt scientifique (GIS) constitué pour moitié d'effectifs du BRGM et pour l'autre moitié d'effectif de l'institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris). Geoderis apporte à l'État et, en particulier, aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et aux collectivités territoriales son appui technique en matière d'après-mine. Cette activité s'exerce sur les ordres de l'État et est financé à 100 % par le ministère de l'écologie.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Nombreux sont les élus locaux à réclamer une plus grande réactivité des autorités de l'État dans la surveillance des sites miniers, en particulier ceux dont les dépôts de déchets présentent des failles en termes de confinement. Existe-t-il un mécanisme permettant aux responsables de collectivités territoriales d'alerter directement le BRGM en cas de doute sur la sécurité d'un site minier et de requérir son intervention dans les meilleurs délais ? Ou seul l'État, via le préfet, peut-il saisir le BRGM ? D'une façon générale, quelles sont les pistes d'amélioration à envisager afin de mieux répondre aux inquiétudes exprimées tant par les riverains que par les élus locaux dans la mise en sécurité des sites miniers face aux risques naturels et climatiques ?

Par ailleurs, lorsque le BRGM doit intervenir pour assurer la sécurité et la dépollution d'un site, parfois en urgence, prend-il systématiquement le soin *a posteriori* de se retourner vers l'exploitant afin d'obtenir au moins un remboursement partiel des frais engagés ? Les procédures engagées en ce sens sont-elles couronnées de succès ? Avez-vous observé, de la part d'exploitants miniers, la mise en place de stratégies leur permettant d'échapper à leurs responsabilités en matière de dépollution et de remise en état du site après son exploitation ?

Toujours sur le sujet de la responsabilité, lorsque l'exploitant a disparu ou est insolvable, ou que la pollution des sols n'est découverte que bien trop tard, comment peut-on envisager d'indemniser un dommage minier avec des conséquences sanitaires ou

écologiques ? L'État semble considérer qu'il n'a pas à indemniser au motif que c'est l'exploitant qui est responsable : mais comment fait-on lorsque l'exploitant est introuvable ou défaillant et ne peut indemniser ?

Enfin, au regard des difficultés dans la réhabilitation de certains sites miniers, la réforme du code minier ne doit-elle pas être l'occasion de faire évoluer notre politique de gestion de l'après-mine ? Cette question me tient particulièrement à cœur eu égard au département auquel j'appartiens. Dans l'Aude, cette question vient de se poser suite aux inondations auxquelles nous avons été confrontés tant pour la pollution des sites que sur les équipements publics qui ont été touchés. Le projet de réforme comporte-t-il des dispositions à cet égard ? Il nous a en effet été rappelé hier que les garanties inscrites dans le code minier en matière de responsabilité des exploitants étaient inférieures à celles prévues pour les exploitants d'installations classées. Par exemple, le code minier ne semble pas évoquer les dommages miniers pour la santé. Il ne prévoit pas non plus la possibilité pour l'État de poursuivre en responsabilité un ancien exploitant dans un délai de 30 ans. Alors que c'est possible pour un site industriel. N'est-il pas urgent de répondre à ces asymétries entre le code minier et le code de l'environnement ?

Mme Michèle Rousseau. – En l'état des textes, il n'existe pas de possibilité pour les collectivités territoriales de s'adresser directement au DPSM du BRGM, car nous travaillons uniquement sur instruction de la direction générale de la prévention des risques (DGPR). Toutefois, nous réagissons en cas d'urgence, pendant un week-end lorsque par exemple une fissure est constatée sur un cimetière par exemple.

Sur la réponse aux inquiétudes des élus, le DPSM est un organisme technique qui réalise des études. Le BRGM établit ensuite un compte rendu de l'étude, qui doit être le plus pédagogique possible envers les élus et la population. Au cours de réunions locales, le BRGM doit expliquer de façon la plus claire possible les difficultés techniques rencontrées.

Sur la question de remboursement, le BRGM et son DPSM n'interviennent que lorsque l'exploitant a rendu le site minier à l'État. Le BRGM travaille pour l'État et est payé par lui. Il n'a donc pas à se faire rembourser. Quand un exploitant est défaillant sur un site pollué, c'est l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) qui gère la situation et qui essaye, en effet, de se faire rembourser.

Le BRGM est bien placé pour constater le passif minier. Les exploitations minières anciennes ont, en effet, laissé des séquelles dans l'environnement. Depuis la création du DPSM en 2006, les choses se sont améliorées. Un exploitant qui veut rendre sa mine à l'État doit auparavant remettre le site en état. Quand il passe la main à l'État, l'exploitant doit payer une soulte pour assurer la surveillance du site pendant une dizaine d'années. Il existe toute une procédure et Geoderis doit appuyer la Dreal pour vérifier la réalisation des travaux de remise en état. Dans le cadre de ces vérifications, le BGRM-DPSM peut être interrogé. Depuis 2006, les remises en état se sont bien passées. Mais le passé c'est une autre chose.

Enfin, concernant la réforme du code minier, elle est pilotée par les services du DGPR. Je sais juste que la tendance est au rapprochement du code minier et du code de l'environnement.

M. Laurent Lafon, président. – J'ai une question complémentaire sur les solutions innovantes. Le BRGM participe-t-il à l'élaboration de solutions innovantes de réhabilitation pour rendre une seconde vie aux anciens sites miniers ? La dépollution de

certains sols par des plantes capables de les retraiter constitue-t-elle une solution viable et pleinement opérationnelle ?

Toujours sur le sujet de la réhabilitation, quel regard portez-vous sur la montée en puissance des sociétés de réhabilitation qui proposent d'acquérir à bas prix des sites industriels ou miniers en déshérence et d'en assurer, en contrepartie la dépollution avant de les réhabiliter ? On voit en effet émerger des projets de reconversion en éco-parc mais aussi des projets à vocation plus commerciale : a-t-on les moyens de s'assurer que les intentions de ces sociétés de réhabilitation sont toujours vertueuses ? L'État et les collectivités territoriales sont-ils en capacité de poser les verrous nécessaires pour contrôler les usages futurs des sites ainsi réhabilités ?

Mme Michèle Rousseau. – Le BRGM est un organisme de recherche et nous travaillons bien sûr sur les solutions innovantes de dépollution des sols. 60 % de notre activité sur les sols est consacrée à la recherche. Nous venons d'inaugurer une plateforme d'expérimentation pour la remédiation et l'innovation au service de la métrologie environnementale (Prime) d'aide pour la remédiation des sites et sols pollués. C'est unique en Europe. Le but est de reconstituer une situation réelle. Nous espérons faire de grands progrès grâce à cette technologie.

La réhabilitation par les plantes est une technique parmi d'autres et peut tout à fait jouer un rôle. Nous savons que les plantes peuvent absorber certains polluants, comme le plomb par exemple. Il faut regarder au cas par cas quel est le meilleur dispositif.

Concernant la montée en puissance des sociétés de réhabilitation, la réponse est plus difficile. On retrouve maintenant des friches à l'intérieur des villes. On peut voir cela comme une verrue ou comme une chance de faire renaître un quartier. S'il n'y a pas de projets de réhabilitation, que faut-il faire ? Confiner le terrain au risque de voir la pollution se diffuser dans le sol et atteindre les nappes souterraines ou bien faire intervenir une société spécialisée dans le cadre d'un cahier des charges très strict ? Cela se discute. Le regard sur les friches est en train d'évoluer. Il faut être très vigilant sur le cahier des charges sachant que lors de la réhabilitation de sols pollués, on a souvent des surprises. Cela s'avère souvent plus compliqué et plus cher que prévu.

M. Joël Bigot. – Je vous remercie de bien vouloir m'expliquer certains acronymes, comme DPSM ou Geoderis.

Mme Michèle Rousseau. – Le DPSM est le département prévention et sécurité minière qui gère l'après-mine pour le compte du BRGM.

Geoderis est un groupement d'intérêt scientifique créé pour servir d'appui technique aux Dreal. Il dispose d'un budget de 6 millions d'euros et d'un effectif de 30 personnes provenant pour moitié du BRGM et pour moitié de l'Ineris. Ce dernier apporte ses compétences en matière de géotechnique et de gaz, le BRGM apportant des compétences sur la géologie et l'environnement.

M. Joël Bigot. – Ma collègue a relayé les inquiétudes des élus locaux et les difficultés à cerner l'interlocuteur pour réhabiliter certains sites. Vous nous dites que vous récupérez des sites où l'Ademe certifie la non-nocivité du site. On nous a dit hier qu'il y avait trois niveaux de pollutions : il y avait des sols où il fallait une attention rigoureuse, d'autres pour lesquels existaient des solutions intermédiaires et enfin des sols où l'on pouvait attendre.

De mémoire, il y a environ 220 sites orphelins qui font l'objet d'une attention particulière avec une liste d'attente d'environ 80 sites, l'État prenant en charge la dépollution et assurant la mise en sécurité sanitaire. Par conséquent, à l'échelle du pays, un certain nombre de sites doivent être inventoriés avant d'être confiés au BRGM et cela peut prendre un certain temps. Je m'interroge sur la procédure et l'urgence de certaines situations.

Mme Michèle Rousseau. – Quand un exploitant veut arrêter son exploitation, il doit remettre son exploitation minière en état. Quand les travaux sont jugés satisfaisants par le Dreal, la mine est alors transférée à l'État qui en transfère la gestion au DPSM pour la surveillance et les travaux nécessaires.

S'il n'y a plus d'exploitant, l'Ademe va remettre en état la mine avant qu'elle ne soit rendue à l'État qui ensuite la confie au DPSM.

Depuis 2006, date de la création du DPSM, les installations rendues à l'État sont dans un état correct. En revanche, avant cette date, nous avons hérité d'installations dans une situation très variée.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Georges Vigneron, chef du département prévention et sécurité minière du BRGM, prête serment.

M. Georges Vigneron, chef du département prévention et sécurité minière du BRGM. – Depuis 2006, nous n'avons eu que deux sites qui ont fait l'objet de réhabilitation par l'Ademe et qui nous ont été transférés. Pour qu'un site nous soit transféré, il faut qu'il y ait des mesures de surveillance associées à ce site et que ce site soit minier. On dépend du code minier, il ne s'agit donc pas d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Mais dans certains cas, si la responsabilité de l'État le justifie et s'il y a une surveillance, les sites sont transférés. Cela a été le cas de Salsigne et du site de Châtelet dans la Creuse où l'Ademe a fait des travaux de remédiation, qui ont ensuite été transférés au BRGM au titre du code de l'environnement et non du code minier.

Actuellement, un inventaire est réalisé par Geoderis sur un certain nombre de sites. Nous n'intervenons qu'à la demande de l'État s'il le juge utile en fonction de la réglementation qui s'applique sur ces sites.

Au titre du code minier, nous attendons des transferts de sites dans les prochaines années où il s'agit de gérer les risques classiques miniers (inondation, stabilité du terrain...) ce qui correspond à 90 % de notre travail. Le code minier prend très peu en compte l'environnement. Tant que l'exploitant existe, il garde la gestion du site.

M. Jean-François Husson. – Je souhaite avoir une précision sur les sites pollués. Au-delà de la réglementation, quelle est la part de la négociation ? Le BGRM peut-il être sollicité pour la recherche de solutions ?

Mme Michèle Rousseau. – S'il y a un contrat pour délivrer une expertise technique, pour définir l'état du site et voir les pistes de traitement, nous sommes présents. En revanche, nous ne faisons pas de reconnaissance juridique pour remonter aux responsables. Nous n'abordons que le domaine technique.

M. Alain Duran. – Pour revenir à l'activité minière, jusqu'où va votre expertise dans l'après-mine ? Votre travail d'expertise est-il limité à la mine ou bien allez-vous sur le terroir ? S'agit-il d'une simple surveillance ou bien vous intéressez-vous au contenu des terroirs,

les modes d'exploitation ayant beaucoup évolué au cours du temps ? Pouvez-vous rendre compte de la nature du terril ?

Mme Michèle Rousseau. – Si nous constatons une pollution, se pose alors la question du type de travaux à effectuer. Nous pouvons faire des propositions à l'État mais c'est la DGPR qui choisira la solution à mettre en œuvre.

M. Georges Vigneron. – Nous ne surveillons que les terrils qui présentent un certain nombre de risques. Les terrils sont des résidus d'exploitation et non de traitement. Ce sont des déchets miniers. Nous surveillons les terrils en combustion qui présentent un risque d'échauffement avec une oxydation de la pyrite, notamment dans le Pas-de-Calais. Tous les terrils ne nous sont pas transférés, certains d'entre eux étant à nouveau repassés en exploitation. Lorsque quelqu'un montre un intérêt pour un de ces objets, il vient vers nous, on relaye vers la Dreal qui instruit le dossier et parfois nous demande notre avis par rapport au risque existant sur le terril. Nous avons un rôle purement technique par rapport au risque que l'on surveille. Nous ne faisons pas d'analyses économiques, ni d'analyses d'opportunité.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Nous nous inscrivons dans la vallée de l'Orbiel dans une situation particulière. Si le BRGM d'avant a accompagné la liquidation du site minier de Salsigne, il était également impliqué dans l'exploitation du site. Il a participé à la dépollution du site. Il est très difficile pour les collectivités territoriales concernées qui sont nombreuses, car il s'agit de toute une vallée qui plus est très touristique, de trouver les bons interlocuteurs. Dans le cadre de la mission de surveillance, je m'inquiète de l'accompagnement et du rendu de cet accompagnement au fil des années, sur l'évolution du confinement des polluants. Je tiens à vous alerter sur le suivi. L'information doit être audible et compréhensible.

Puis vient l'impact financier. En termes de responsabilité et de rendu, on ne sait pas toujours qui fait quoi. Avez-vous eu une convention avec l'Ademe ou non ? Je souhaite une réponse claire.

Nous sommes de plus en plus liés aux risques naturels. C'est un risque naturel, l'inondation de 2018, qui a fait remonter à la surface la pollution du site de Salsigne. Or la pollution n'a jamais été officiellement reconnue sur ce site. Dans mon département, certaines communes ne peuvent plus utiliser leur stade, leur piscine... Ce sont des choses connues bien avant 2004. Pour pouvoir avancer, nous devons clarifier les rôles et établir une temporalité. Actuellement, nous avons un risque sanitaire dans notre vallée et l'articulation avec l'agence régionale de santé (ARS) est essentielle.

M. Georges Vigneron. – L'Ademe a effectivement fait des travaux dans les années 2004 à 2007, et depuis 2006 le BRGM a exercé son rôle de surveillance sur les sites miniers. Du point de vue de la surveillance, l'État a souhaité la présence d'un seul opérateur sur le site. La convention signée entre l'Ademe et le BRGM en 2009 ne concerne que ce transfert de surveillance. Cette convention a fixé un cadre technique qui identifiait les ouvrages sur lesquels faire des analyses, les rendus et la participation financière de l'Ademe.

Concernant la transparence et la compréhension, nous avons certainement des efforts à réaliser. Nous sommes opérateur technique mais également au contact du terrain et je comprends votre préoccupation. Il faut trouver des moments d'échanges apaisés. Expliquer notre travail au quotidien aux élus locaux et aux parties prenantes est essentiel.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Je souhaiterais savoir si les travaux que vous préconisez peuvent ne pas être considérés comme prioritaires et vos préconisations pas suivies. Nous pouvons nous retrouver avec des mises en sécurité qui peuvent tarder. Quelle est l'appréciation du risque par rapport à la santé ? Ainsi des doutes surgissent-ils dans une partie de la population qui n'a pas toujours la culture minière ou industrielle du site. Avez-vous toute latitude pour exercer vos missions ?

M. Georges Vigneron. – Il existe en effet un cadre contraint. Nous pouvons juste hiérarchiser un certain nombre d'actions au niveau national puis l'État pose le curseur. C'est vrai par rapport à la diversité de l'appréciation du risque à l'échelle du territoire. Certains territoires houillers comme le Nord-Pas-de-Calais ou la Lorraine ont l'expérience de la gestion de ces risques et n'ont pas la même perception ou attitude par rapport au passé. Il n'existe pas d'après-mine « heureux » ! Certains territoires ont plus de résilience que d'autres.

Mme Michèle Rousseau. – Nous avons toujours des progrès à faire en pédagogie. Nous pouvons nous améliorer. Et en effet, il y a débat de nos propositions à la DGPR pour le programme de travail de l'année.

M. Laurent Lafon, président. – Nous avons reçu la DGPR hier et nous avons été étonnés par leur contrainte budgétaire. Le budget de l'Ademe est passé de 30 à 20 millions d'euros. Avez-vous senti un impact de cette contrainte budgétaire dans cette phase de discussion entre l'apport de votre expertise et vos recommandations et les décisions de l'État ?

Mme Michèle Rousseau. – Notre budget est stable. Mais la contrainte budgétaire a évidemment des conséquences sur l'ampleur des travaux.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – J'insiste sur l'alerte sur le risque car dans mon département nous avons bien vu qu'un danger apparaissait avec la pollution à l'arsenic. Quels sont vos outils pour alerter ?

Mme Michèle Rousseau. – Le DPSM intervient dans une emprise très précise. On trouve de la pollution également hors de ce périmètre. On arrive alors sur des considérations de champ géochimique et les questions relèvent plus de l'unité « Sites, sols et sédiments pollués ». Je reconnais que tout cela est fortement compartimenté.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Hubert Leprond, responsable de l'unité « Sites, sols et sédiments pollués » du BRGM, prête serment.

M. Hubert Leprond, responsable de l'unité « Sites, sols et sédiments pollués » du BRGM. – La présence d'éléments de type arsenic se pose largement mais il y a une attention plus vive sur certains sites comme à Salsigne. On retrouve de l'arsenic dans plein de massifs en France. Dans la vallée de l'Orbiel, c'est ce qui a été rajouté qui pose problème.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Nous savons que la nature contient des toxines partout. La question est la protection de la population par rapport à ces toxines.

M. Hubert Leprond. – Ces pollutions existent sur d'autres sites industriels. Nous avons une sensibilité technique, scientifique mais depuis plusieurs années nous organisons des journées portes ouvertes destinées à un large public. Cela nous oblige à faire des efforts en matière de pédagogie.

Nous n'avons pas encore parlé de la conservation de la mémoire, les mentalités changent, notre sensibilité aussi. Nous mettons aussi beaucoup d'informations à disposition du public. Nous avons des bases de données qui sont largement consultées notamment par les notaires lors de transactions. C'est le paradoxe de gérer des informations très techniques qui sont encore peu exploitées par le grand public.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Il faudrait évoluer vers des cartographies plus claires et une meilleure circulation de l'information. On a tous des outils informatiques, des bases de données, mais faut-il encore pouvoir les lire. Elles doivent être compréhensibles. Les gens veulent savoir ce qu'ils peuvent faire concrètement en cas de pollution, et les élus comment réhabiliter ces sites.

Mme Michèle Rousseau. – Le BRGM est compétent pour les analyses de terrain et les techniques de remédiation, mais n'est pas compétent pour indiquer quelles sont les conséquences sanitaires.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Dans une période de réchauffement climatique, nous sommes particulièrement attentifs à la nécessité d'apporter des réponses pour améliorer notre législation.

Mme Sonia de la Provôté. – J'aimerais savoir s'il est envisagé un processus de transmission de l'information de façon régulière, comme il en existe pour les élus soumis à un plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Si non, est-il envisageable de mettre en place une organisation sur ce modèle en lien avec l'agence régionale de santé (ARS) ? Il y a manifestement une carence.

Concernant votre vocation de recherche, est-ce que vous vous ouvrez à différentes universités et travaillez en collaboration avec ces dernières ? Et y a-t-il, notamment en matière de dépollution, une organisation européenne qui traite de ces sujets, la question minière à l'échelle européenne étant très importante ?

Mme Michèle Rousseau. – Sur le devoir d'information des collectivités envers leur population dans le cadre du PPRT, nous sommes sur des sites miniers qui appartiennent à l'État. La question est de savoir quel degré d'information l'État doit donner de façon régulière au public. L'État peut se retourner vers le DPSM et lui demander de transmettre l'information ou de le faire lui-même. L'État reste notre donneur d'ordre.

Concernant la recherche, nous disposons de notre propre équipe mais nous travaillons également en coopération avec d'autres équipes de recherche, avec notamment des laboratoires du CNRS comme à Salsigne.

M. Hubert Leprond. – Chaque fois que nous montons un projet de recherche, des universités variées sont parties prenantes selon les disciplines. Nous sommes également très impliqués dans les formations et nous travaillons aussi dans le développement de nouvelles techniques de dépollution ou dans l'optimisation de technologies existantes. Nous sommes très ouverts sur l'extérieur et nous avons des projets de recherche de montage européen auprès de l'agence nationale de la recherche.

Mme Sonia de la Provôté - L'objectif « Zéro artificialisation nette » implique des fonciers actuellement délaissés qu'il faut reconquérir et qui sont pour un grand nombre concernés par les questions de dépollution minière. Ces recherches sont vitales pour assurer le devenir de ces fonciers et une façon aussi d'accélérer la mise en sécurité sanitaire.

Mme Michèle Rousseau. – Il n'existe pas à ma connaissance d'organisme européen sur l'après-mine. Nous avons en revanche développé des relations étroites avec l'Allemagne, la Scandinavie et les Pays-Bas. Nous répondons à des appels d'offres européens parfois en coopération avec des Finlandais ou des Allemands.

Enfin, je vous signale que le DPSM publie un rapport d'activité annuel consultable sur notre site.

M. Hubert Leprond. – Sur l'information et la cartographie, on se rend compte que les gens et les élus veulent l'information au niveau de la parcelle. Ces données sont disponibles dans les inventaires historiques urbains (IHU). Cet objectif de pouvoir disposer de l'information au plus près est utile pour orienter l'aménagement de futurs projets et connaître les potentielles contraintes. Le lien avec la pollution n'est pas encore forcément disponible. Casias est la cartographie des anciens sites industriels en activité, qui est plus large.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour les réponses apportées à nos questions orales. Nous vous avons également transmis un questionnaire écrit avec tout un volet ultra-marin que nous n'avons pas eu le temps d'aborder aujourd'hui.

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

Table ronde des représentants d'associations de défense des populations et de protection de l'environnement

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux par une table ronde de représentants d'associations de protection des populations et de l'environnement, parmi lesquels M. Pascal Boury, président de « l'Association citoyenne ! », Mme Maryse Ardit et M. Nicolas Husson, membres du réseau « Risques et impacts industriels » de France Nature Environnement, MM. André Picot et Jean-François Narbonne, respectivement président et membre de l'association Toxicologie-Chimie.

Cette table ronde doit être l'occasion de recueillir le regard que les associations portent sur l'action de l'État et des industriels dans la prévention et la gestion des risques de pollution des sols à la suite d'activités industrielles ou minières. Votre appréciation et votre vécu de la gestion des risques sanitaires et écologiques, mais aussi les évolutions que vous pourrez proposer nous seront très précieux.

Il sera notamment intéressant que vous partagiez votre sentiment sur la qualité du suivi sanitaire mis en place lorsque des agents toxiques sont découverts dans des sols et sur la réactivité des agences sanitaires et des agences régionales de santé (ARS) à cet égard. Cette réactivité est-elle d'ailleurs, de votre point de vue et compte tenu des sites que vous connaissez, la même sur tout le territoire ?

Dans un premier temps, je propose de vous laisser la parole pour une intervention liminaire de quatre minutes par association, puis nous procéderons à une séquence de questions-réponses. Je rappelle qu'un faux témoignage devant une commission d'enquête est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. J'invite chacun d'entre vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « *je le jure* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Pascal Boury, Mme Maryse Arditi, MM. Nicolas Husson, André Picot et Jean-François Narbonne prêtent serment.

M. Pascal Boury. - Je tenais tout d'abord à remercier la commission de m'avoir invité. C'est un honneur de représenter devant vous l'Association citoyenne. Ce sujet concerne l'intérêt général ; il est d'une importance majeure. Une étude parue dans *Le Monde* il y a un an et demi faisait état d'un mort sur six aux États-Unis à cause des pollutions au plomb, soit 400 000 décès par an.

Je suis ici pour dénoncer un certain nombre de choses, notamment le scandale des sols pollués, mais aussi pour formuler des propositions et informer les sénateurs et tous les citoyens qui sont à l'écoute, comme nous essayons de le faire à travers notre site Internet. J'ai écouté attentivement l'audition du directeur général de la prévention des risques hier et j'ai noté un certain nombre de sujets.

L'information constitue un sujet majeur. Elle doit être compréhensible par toutes et tous. Or il n'existe pas ou quasiment pas de balisage des zones polluées, notamment des zones dangereuses. Les exemples sont nombreux. J'en citerai trois : l'ancienne mine de Saint-Félix-de-Pallières, la mine de Salsigne ou la plage de Samena, à Marseille, où il suffit pour les enfants de passer deux heures par semaine pour être atteints du saturnisme, comme le démontre l'étude dont je dispose.

Au-delà de l'information officielle, il faut une information sur les sites qui mettent en danger la santé des citoyens. Pour moi, certaines informations relatives à l'environnement et à la santé sont de nature constitutionnelle, mais les administrations les retiennent de façon anticonstitutionnelle. Nous y reviendrons à propos des ARS notamment.

La problématique tient aussi à la dynamique des terrains pollués, à l'utilisation qui est faite de ces terrains. Je prendrai l'exemple d'un écoquartier évoqué dans une émission de grande écoute. Il est dit que l'ARS a pris des précautions : dans les jardins privatifs, pas de culture de produits de consommation alimentaires. Ces servitudes sont à inscrire dans les documents transmis aux propriétaires. Le journaliste interroge un couple qui vient d'acquérir un logement dans ce quartier. La mention de ne pas cultiver de légumes dans son jardin, le couple déclare ne l'avoir jamais lue dans son contrat de vente. Seules des mises en garde orales ont été formulées lors de l'achat de leur appartement. L'épouse précise : « *la première fois, le notaire nous a expliqué qu'il ne fallait pas faire de jardin potager dans notre jardin, mais si elle nous a accordé la vente de notre bien immobilier, je pense qu'il y a un moindre risque. On fait quand même confiance à ces personnes. Pour moi, il n'y a aucun risque, puisque des études ont été faites. La préfecture a justement donné des autorisations pour la construction, donc je fais confiance à l'État* ».

Dans ce même reportage, un avocat spécialisé dans ce domaine indique : « *aujourd'hui, vous pouvez acheter un terrain pollué sans le savoir et surtout sans pouvoir*

vous en plaindre. Pire, avec les nouvelles dispositions législatives, et puisque l'on ne va pas retrouver le pollueur pour faire appliquer le fameux principe pollueur-payeur, c'est le propriétaire qui, malgré lui, va, de façon inéluctable, devenir le payeur de la dépollution ». Je pense que ce raisonnement est totalement erroné pour des terrains ou des biens achetés à des professionnels. Je suis bien placé pour le savoir, puisque cette situation m'est arrivée.

Il existe des contradictions énormes, notamment entre les écrits de l'ARS et ceux du Haut Conseil de la santé publique, l'organe situé pourtant au plus haut de la hiérarchie de la santé en France, ce qui est quand même très étonnant. Par ailleurs, les informations de l'éducation nationale et du ministère de la santé, concernant notamment des problèmes sanitaires dans les écoles restent difficilement accessibles. Lors de l'audition d'hier, vous avez évoqué par exemple les études lancées en 2012 sur les écoles construites sur des terrains pollués.

Vous avez également abordé hier la question de la responsabilité et du dédommagement. Il faut appliquer le principe du pollueur-payeur, mais pas seulement. La garantie des vices cachés existe, notamment pour les bâtiments privés achetés par des particuliers à des professionnels.

M. Laurent Lafon, président. – Je suis obligé de vous interrompre pour que chacun puisse s'exprimer. Vous avez mis l'accent sur les problèmes d'information et d'accès à cette information, les contradictions dans les discours tenus par les différents organismes publics et la question de la responsabilité. Nous reviendrons sur ces points à travers nos questions.

Mme Maryse Arditi. - France Nature Environnement (FNE) est une fédération qui regroupe 3 000 petites associations locales implantées sur l'ensemble du territoire, y compris en outre-mer, et représentant l'équivalent de 600 000 à 700 000 personnes individuelles.

Je viens de l'Aude. Sur Salsigne, en complément des actions proposées par le préfet dans son plan de 25 propositions, FNE formule les demandes suivantes. Nous voulons tout d'abord une cartographie. Nous ne pouvons plus continuer sans. Ce site est extrêmement vaste ; il comprend des zones plus ou moins polluées. Il est donc indispensable de le cartographier. Par ailleurs, il convient d'engager la dépollution des quelques lieux sur lesquels l'arsenic à l'état pur est directement accessible. Les locaux appellent le site « la montagne de la belle-mère ». Cette dépollution se révèle très importante, car elle constituerait la première action concrète sur le site.

En outre, une station d'épuration reçoit toutes les eaux souterraines et récupère 90 % de l'arsenic. Je pense qu'elle est capable d'en récupérer 99 %, ce qui permettrait de réduire par dix l'arsenic partant dans l'Orbiel. Enfin, une alerte a été donnée par des chercheurs de Toulouse qui sont venus effectuer des mesures. Les inondations de novembre 2018, qui ont fait plusieurs dizaines de morts, ont recouvert de nombreuses zones qui n'étaient pas polluées jusqu'alors. À la suite de cela, nous avons découvert de l'arsenic y compris dans des cours d'école. Ces chercheurs ont élaboré un grand programme qui permettrait de comprendre le fonctionnement du site, les écoulements d'eaux souterraines et d'identifier les solutions les plus pertinentes. Il faut absolument que ce programme soit mené et donc financé.

Je souhaiterais également évoquer le code minier. En 2013, un groupe de travail dit « groupe Tuot » a travaillé durant un an à raison d'une fois par semaine, avec une représentation très vaste, y compris de la société civile. Or le résultat auquel ce groupe a abouti n'a pas été pris en compte. Il existe, en France, un passif minier phénoménal que nous ne connaissons pas. Il faut absolument mener une étude complète de l'ensemble de ces passifs miniers. Lorsque les anciennes mines se sont effondrées, l'État a commencé à légiférer afin qu'une vérification des mines soit réalisée. Il devrait aujourd'hui faire de même pour la pollution des sols. Par ailleurs, le code minier est en révision. Le peu du projet dont nous avons pris connaissance ne parle pas du tout de l'après-mine. Encore une fois, on dit comment on ouvre les mines, mais pas comment on les ferme. Aucune mine ne pourra s'ouvrir en France si nous ne parvenons pas à résoudre le passif minier.

M. Nicolas Husson. - Ingénieur en sites et sols pollués, je suis le référent pour FNE sur cette thématique. Je voudrais attirer votre attention d'une part sur la considération de la biodiversité dans les politiques de gestion des sites et sols pollués, et d'autre part sur le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, dit « ASAP », et une évolution potentielle d'un article du code de l'environnement.

Jusqu'à présent, les sites et sols étaient essentiellement gérés sur la base de critères sanitaires. Ces critères sont indispensables ; ils commencent à être bien encadrés par la méthodologie et la réglementation, mais il faut désormais aller au-delà et prendre en considération des aspects problématiques liés à la biodiversité. Il ne s'agit pas de développer une écologie punitive, comme nous l'entendons trop souvent, mais une écologie porteuse d'espoir, de reconversion de foncier dégradé et de suppression de ces friches en déshérence à travers le territoire.

Deux angles d'approche peuvent être envisagés. La première option consisterait en une approche réglementaire qui s'appuierait sur une analyse symétrique des risques écologiques par rapport aux risques sanitaires. Ces évaluations des risques écologiques pourraient se greffer sur le préambule de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016 qui n'a pas connu, pour l'instant, de déclinaison réglementaire. Il n'existe aujourd'hui ni décret ni arrêté ministériel pour outiller les inspecteurs des installations classées et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et leur permettre d'imposer la réparation du préjudice écologique sur la base du principe du pollueur-payeur en cas d'atteinte au milieu naturel, qu'il s'agisse d'habitat, de faune ou de flore. Cette démarche s'inscrirait aussi dans la logique du Plan biodiversité établi par le ministère de la transition écologique et solidaire en 2018, qui comprenait un objectif de zéro artificialisation nette.

La deuxième option résiderait dans des solutions fondées sur la nature qui visent à une reconversion du foncier dégradé, qu'il s'agisse de puits de carbone, de réduction d'îlots de chaleur, d'usages récréatifs pour les populations, etc.

Je souhaitais également attirer votre attention sur l'évolution potentielle, à travers le projet de loi ASAP, de l'imposition de bureaux d'études certifiés pour la cessation d'activité des ICPE. Deux régimes sembleraient être introduits par la secrétaire d'État en charge de l'étude de ce projet de loi qui pourrait passer en procédure accélérée. En l'état, le projet introduit une grande disparité entre le régime de déclaration, qui exigerait de passer par un bureau d'études, mais se traduirait seulement par des mesures de mise en sécurité de l'ICPE en fin d'exploitation, et le régime d'autorisation/enregistrement, qui exigerait en complément la réhabilitation et la dépollution, comme c'est le cas aujourd'hui pour toutes les ICPE. Nous demandons qu'une symétrie soit appliquée à la cessation d'activité pour l'ensemble des ICPE.

M. André Picot. - Je suis le président de l'association Toxicologie-Chimie. Les mines n'étaient pas vraiment notre spécialité de départ. Voilà trente ans, avec Henri Pézerat, j'ai interrogé des mineurs et constaté leurs conditions de travail catastrophiques.

Depuis, nous avons été sollicités par trois régions de France. Saint-Félix-de-Pallières continue de nous préoccuper fortement, tout comme Salsigne, où les médecins ignorent quelle conduite à tenir face aux patients touchés par l'arsenic. Nous pouvons d'ailleurs nous interroger sur la formation en toxicologie des médecins. Nous avons également été sollicités en Bretagne, en particulier dans les Monts d'Arrée, à Lopérec. Grâce à notre intervention et celle de la population, la société franco-australienne Variscan a abandonné le projet. Cet exemple montre que le travail d'une association peut produire un résultat positif. Enfin, notre collègue Annie Thébaud a travaillé sur la mine de tungstène de Salau en Ariège. Cette intervention a également eu un résultat positif, puisque ce projet est pour l'instant laissé un peu en sommeil.

Jean-François Narbonne. - Je suis professeur de toxicologie. Après l'université de Bordeaux, je travaille désormais à l'université Saint-Joseph de Beyrouth avec une équipe de *bio-monitoring* chargée d'étudier les pollutions au Liban et en Syrie, avec les bombardements.

J'ai longtemps siégé au Conseil supérieur d'hygiène publique de France. J'ai participé à la fondation de l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps) avec Martin Hirsch, puis de l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset) pour l'environnement du travail. Dans mon enseignement, je traite à la fois de l'environnement et de l'alimentaire, en particulier le transfert des polluants de l'environnement à l'homme *via* l'alimentation. J'ai aussi beaucoup travaillé sur les pollutions marines. J'ai été l'un des pionniers du *bio-monitoring* et de la biosurveillance. Je siégeais au comité scientifique de l'institut national de veille sanitaire (INVS) lors du lancement des premières études d'imprégnation aux dioxines.

Dans notre association, nous avons une vision particulière des choses. Nous ne sommes pas centrés sur la défense des populations, nous nous préoccupons surtout du management des risques. Durant 28 ans, j'ai travaillé comme expert dans les différentes agences. J'ai notamment participé à l'expertise sur le chlordécone en Martinique. En tant que professeur, j'expliquais à mes étudiants comment évaluer les risques et comment les gérer avec des procédures de dépollution des sols. Durant trois ans, j'ai ainsi dispensé à Abu Dhabi des cours sur la réhabilitation et la dépollution des sols dans un master international avec des étudiants venant de tous horizons, ce qui permettait d'appréhender les approches des différents pays en la matière.

Saint-Félix-de-Pallières constitue un véritable cas d'école. Rien n'y est réalisé convenablement, comme si les administrations n'avaient jamais suivi un seul cours de *management* de risque et de communication sur les risques. Le problème vient du fait que la pollution est abordée du point de vue de la santé en premier alors que cet aspect devrait passer à la fin. Une crise de pollution des sols ne doit pas être gérée par des médecins. Ces derniers n'interviennent qu'en fin de course.

J'ai participé à l'élaboration de la réglementation sur la présence de métaux lourds dans les légumes. Si les légumes de votre jardin sont pollués, vous n'avez pas le droit de les vendre, mais vous avez le droit de les manger. L'approche de l'évaluation des sols repose sur les modèles de l'institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris). Ces

modèles peuvent ressembler parfois à une usine à gaz, mais ils expliquent bien que les sites doivent être à usage commercial. Le Stade de France, par exemple, est construit sur un site qui a été mal dépollué, mais personne n'y vit. Il est interdit d'y construire des habitations, des zones récréatives, des jardins.

Tout ceci figure dans la réglementation. Or celle-ci n'est pas appliquée ; elle est même niée. Dans les DOM-TOM, parce qu'il existe une sensibilité colonialiste très forte, l'État mobilise des moyens colossaux pour la réhabilitation des mangroves. En métropole, en revanche, rien ne se fait.

Nous dispensons des cours aux médecins et aux équipes des ARS pour essayer d'élever leur niveau de connaissance sur ces sujets. La pollution des sols dépasse aujourd'hui le seuil de compétence des ARS, car elles n'ont aucune formation dans ce domaine. Pour gérer une catastrophe, la première action à mettre en œuvre consiste à étudier le comportement des animaux. Or les ARS ne comptent même pas de vétérinaires. Pour la pollution des sols, elles auraient besoin d'hydro-géographes. La pollution des sols et le *management* des crises ne doivent pas être vus uniquement par le prisme de la santé publique, car cela revient à occulter un grand nombre d'aspects essentiels.

Le code minier traite de la partie physique, mais il ne faut pas oublier l'industrie chimique qui extrait et purifie. Souvent, les trous dans les galeries servent à stocker des déchets radioactifs ou des fûts de polychlorobiphényles (PCB) et de dioxine, et le problème ne vient pas de la pollution de la mine, mais de tous les déchets toxiques industriels stockés depuis les années 70.

M. Laurent Lafon, président. – Vous avez face à vous des sénateurs, élus locaux qui ont connu des gestions de crise. Vos propos renvoient chacun de nous à des situations vécues. Je passe immédiatement la parole à notre rapporteure pour une première série de questions.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Je vous remercie tous pour la clarté de vos exposés. Même s'ils ont été brefs, nous avons senti combien ces problématiques vous tiennent à cœur. Pour faire évoluer les choses dans ce domaine, je crois qu'il faut faire preuve de beaucoup d'abnégation et de conviction.

J'aimerais que vous puissiez préciser l'analyse que vous faites de la qualité du système d'inspection et de contrôle périodique des installations classées. La périodicité de ces inspections vous semble-t-elle satisfaisante ? Les investigations conduites sont-elles suffisamment complètes et solides pour identifier les sources de risque en termes de pollution des sols et sous-sols ? Avez-vous le sentiment que les mesures de correction parfois proposées par ces inspections soient à la hauteur des enjeux ?

S'agissant de la réactivité des autorités face à d'éventuels risques sanitaires, avez-vous le sentiment que les alertes ou soupçons émis par des associations et des collectivités territoriales sont toujours pris au sérieux par les préfetures et les ARS ? Avez-vous connaissance de cas où des alertes sur des agents toxiques présents dans des sols pollués ont été adressées aux autorités et sont restées longtemps sans réponse ?

Enfin, d'une façon générale, quelles sont, selon vous, les modifications de la réglementation minière à envisager afin d'améliorer la gestion de l'après-mine en France ? Avez-vous été consultés sur le projet de réforme du code minier en cours de préparation ?

Nous pressentons un alignement du code minier sur le code de l'environnement. Est-ce une bonne chose selon vous ? Le texte ne laisse-t-il pas de côté certaines problématiques spécifiques ? Pourquoi les rapports précédents sont-ils, plus ou moins, tombés aux oubliettes ? Quelles pistes envisageriez-vous pour faire évoluer le code minier ?

M. Nicolas Husson. - Je répondrai avec ma double casquette d'ingénieur en environnement et de correspondant des associations locales de France Nature Environnement.

La périodicité des inspections des installations classées est très variable selon le degré de qualification. Pour un site soumis au régime d'autorisation, en Seveso et *a fortiori* en Seveso seuil haut, ces inspections sont relativement fréquentes et les contrôles se révèlent assez soutenus, avec un encadrement plutôt efficace pour prévenir et engager des mesures curatives. Pour les plus petits sites, en revanche, le nombre des inspecteurs des installations classées est malheureusement insuffisant.

Malgré le grand plan annoncé par la ministre Elisabeth Borne cette semaine pour pallier les difficultés rencontrées sur le site de Lubrizol, nous sommes confrontés à une déficience chronique du nombre d'inspecteurs pour pouvoir assurer des inspections régulières et satisfaisantes, aussi bien en nombre qu'en qualité et en mesures préventives ou curatives sur la pollution des sols. Il existe donc un risque accru de pollution des sols sur les sites contrôlés moins souvent. Ainsi les sites soumis au régime de déclaration simple ne sont-ils presque jamais visités par les inspecteurs des installations classées, faute d'une disponibilité suffisante.

La transmission des informations par ces inspecteurs des installations classées est affectée par leur manque de disponibilité et leur capacité à communiquer de l'information au public. Les fiches de la base de données Basol sont pour l'essentiel obsolètes. Elles ne contiennent pas les données des dernières visites et ne mentionnent pas l'actualisation des pollutions traitées ou en cours.

Quant aux soupçons, des alertes sont souvent transmises. Parfois, elles sont entendues. Tout dépend du relationnel qui peut se créer entre les associations locales et les inspecteurs des installations classées. Généralement, il existe une bonne coopération, mais nous avons pu rencontrer des situations de blocage.

Mme Maryse Arditi. - Les inspecteurs des installations classées ne sont pas assez nombreux. Après AZF, il leur a été demandé de mettre en place les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), des documents qui exigent un travail considérable. Or leurs effectifs n'ont pas été augmentés pour autant. Ainsi ont-ils mené à bien cette mission en réalisant moins de visites de terrain. Aujourd'hui, la ministre leur demande d'effectuer plus de visites, mais ne renforce toujours pas les équipes. Nous tournons en rond.

Les aspects sanitaires sont-ils pris au sérieux ? Dès que le sujet devient un peu sanitaire, tout le monde panique. Nous pouvons le voir actuellement avec le coronavirus par exemple. Par conséquent, les problèmes sanitaires sont toujours diminués. À Salsigne, depuis vingt ans, on explique aux habitants qu'ils ne peuvent pas manger leurs salades. Selon les études épidémiologiques, les personnes qui mangent leurs salades et boivent leurs vins présentent un peu plus d'arsenic dans l'organisme que les autres, et un peu plus de risques de développer un cancer. Nous connaissons les risques depuis longtemps, mais on se contente de leur dire de se laver les mains plus souvent et de ne pas manger leurs légumes et que tout ira bien. Ce n'est pas normal.

J'ai été confrontée directement à un conflit entre le code des archives et le code de l'environnement. Une ICPE ferme. Le projet d'urbanisation n'est finalement pas réalisé. Au bout de sept ans, la Dreal envoie le dossier aux archives. Un nouveau projet d'urbanisation voit le jour. J'appelle la Dreal pour obtenir le dossier. Je suis renvoyée aux archives où j'apprends que je ne pourrai pas avoir accès au dossier de la fermeture avant 25 ans, sauf à demander une dérogation exceptionnelle. J'obtiens finalement cette dérogation et j'accède au dossier, mais sans possibilité de faire des photocopies ni de prendre de photos. En principe, nous devrions avoir accès à l'état de l'environnement. Il faudrait donc assurer une concordance entre les deux codes.

M. Jean-François Narbonne. - En France, nous avons tendance à tout confier à l'État. J'ai travaillé sur un problème de retombées d'un incinérateur à Bègles. Les habitants étaient inquiets et le site faisait face à des oppositions très fortes. L'opérateur effectuait ses propres contrôles, conformément à la réglementation, mais nous avons lancé un *monitoring* pour étudier les retombées dans les alentours. J'ai proposé de confier un budget aux associations pour qu'elles contrôlent elles-mêmes en réalisant des prélèvements, à condition de les certifier, et en chargeant un petit comité de définir la stratégie de contrôle.

Pourquoi demander à l'État des contrôles qu'il n'a pas les moyens humains et financiers de réaliser ? À Bègles, ce *monitoring* représentait 200 000 francs par an sur le budget de fonctionnement de l'incinérateur. Les habitants ont pu effectuer les dosages chez eux et ils ont finalement constaté l'absence de retombées, comme les modèles le prévoyaient. Un an plus tard, plus personne ne parlait des effets de l'incinérateur. Nous avons donné aux citoyens les moyens de contrôler le système par eux-mêmes. Ce budget était accordé par l'opérateur lui-même.

Cette démarche a ensuite été reprise sur l'ensemble des sites industriels autour de Bordeaux. Il faut informer les citoyens et leur redonner la maîtrise. Au lieu de tout confier à un État qui n'en a pas les moyens, il faudrait décentraliser les actions et les confier à des associations partenaires, qui se verraient accorder un minimum de moyens pour fonctionner. Je regrette que les « vieux experts », qui ont l'expérience de toutes les crises, ne soient plus sollicités pour effectuer des prévisions.

En cas de problème, il faut plusieurs semaines pour obtenir le résultat des prélèvements et les envoyer aux agences chargées des études de risque. Pendant ce temps, l'absence de communication laisse la place au fantasme. Nous l'avons vu sur le dossier Lubrizol. Pourquoi ne pas demander aux experts d'effectuer des prévisions pour laisser le temps aux administrations de pouvoir répondre et de réaliser de vraies évaluations de risques ?

L'action du préfet est souvent catastrophique. Sur Saint-Félix-de-Pallières, la situation frôle la caricature. Nous ne pouvons pas gérer une crise environnementale et sanitaire en laissant la responsabilité à des personnes qui se trouvent sous la pression de lobbys économiques locaux. Le *management* d'une situation, aussi bien en prévision qu'en gestion de crise, doit s'opérer en établissant des partenariats. Pour les abeilles, par exemple, le ministère de l'agriculture a mis en place des observatoires. Il a également demandé la collaboration des associations d'observation de la nature. Plutôt qu'un rapport conflictuel avec les associations, l'État doit nouer de vrais partenariats avec elles, d'autant qu'il n'a ni les moyens humains ni les moyens financiers de tout faire.

M. Pascal Boury. - Je me dois de réagir aux propos de M. Narbonne. La peur n'évite pas le danger. Lorsqu'un danger existe, il faut quand même y faire face. Sur le site de Public Sénat, une photo a été publiée avec la banderole « *Nous voulons la vérité* » sur le site de Salsigne. La vérité me semble être le maître mot. Les habitants souhaitent savoir ce qui se passe, surtout s'il existe un impact sur la santé.

J'entends bien qu'au-delà des aspects sanitaires, il faut prendre en compte les intérêts locaux ou financiers. Les pétitions pour sauver la planète recueillent des millions de signatures. Les pouvoirs publics doivent être crédibles et démontrer que sur les problèmes de moindre ampleur, ils parviennent à agir.

Vous indiquiez que les modèles de l'Ineris sont des usines à gaz. En 2013-2014, le Haut Conseil de la santé publique s'est intéressé à un polluant prioritaire du troisième plan national santé-environnement (PNSE 3), le cadmium. À la suite d'études très précises, il a formulé des directives d'une grande simplicité. Le Haut Conseil a fixé un seuil de concentration du plomb dans le sol, corrélé à une bio-accessibilité, c'est-à-dire un niveau de toxicité. Pour une bio-accessibilité de 30 %, correspondant au pourcentage de plomb qui, ingéré, finit dans la circulation sanguine, l'intoxication étant liée au passage du plomb dans cette circulation, le niveau fixé est de 300 milligrammes par kilo pour le saturnisme infantile et pour les femmes enceintes.

Les alertes ont-elles été prises au sérieux ? En matière d'information et de transparence, il y a de quoi dire. J'ai soulevé un sujet auprès de l'ARS qui touche à la politique publique.

Les anciennes plaines d'épandages en Île-de-France sont extrêmement polluées. Elles ont fait l'objet de très nombreux rapports faisant état de quantités astronomiques de plomb, jusqu'à plus de 2 000 milligrammes par kilo, pour une bio-accessibilité de 30 %. Or la bio-accessibilité dans ces plaines est de 100 %. Le seuil à prendre en compte est donc de 91 milligrammes par kilo. Or la moyenne relevée sur ces sols atteint environ 176 milligrammes par kilo. Le seuil est ainsi dépassé. L'ARS le sait depuis 2014. À l'époque, les mesures s'établissaient à 130-150 milligrammes, mais elles restaient supérieures au seuil corrigé de 91.

Je me suis procuré le logiciel de simulation IEUBK, utilisé par l'équivalent de l'ARS aux États-Unis qui est l'US EPA – *Environmental Protection Agency* -. Ce logiciel est reconnu par les administrations françaises, notamment par le Haut Conseil de la santé publique. Il est utilisé pour simuler le nombre de cas d'enfants nés ou à naître qui seraient touchés par le saturnisme du fait des concentrations trouvées dans les sols. D'après une synthèse de la cellule d'intervention en région (CIRE) Île-de-France et Champagne Ardenne parue en 2014, plus de 5 % des enfants seront touchés par le saturnisme. Ainsi, l'ARS le sait-elle depuis cette date.

Certes, ce seuil ne correspond pas forcément à la réalité, mais il constitue un indicateur qui permet de prendre une décision. Lorsque ce seuil est dépassé, un dépistage systématique doit être réalisé, comme l'a indiqué le Haut Conseil de santé publique. La zone couvre quand même plus de 300 000 personnes. Il s'agirait donc de tester plusieurs dizaines de milliers d'enfants. Je suis même allé en justice pour obtenir un certain nombre de documents que je n'ai toujours pas obtenus malgré une décision favorable.

J'ai effectué un référé liberté afin d'obtenir du tribunal administratif une mesure d'urgence en faveur de ce dépistage systématique. Je me suis rendu dans ces zones avec des journalistes. Dans l'une des 19 communes touchées, nous avons interviewé une mère de famille dont deux enfants sur trois étaient suivis par un orthophoniste pour des problèmes de langage. Le plomb crée notamment des troubles du comportement et du langage, sans oublier les 400 000 morts par an aux États-Unis liées aux intoxications au plomb. Récemment, la presse indiquait que sur six dépistages réalisés dans la commune de Carrières-sous-Poissy, deux étaient positifs au saturnisme.

L'ARS refuse toujours de me communiquer des documents, malgré une décision de justice qui m'est favorable et va à l'encontre des préconisations du Haut Conseil de santé publique.

Un autre sujet me tient à cœur, le projet de forêt sur la plaine de Pierrelaye, qui fait partie des plaintes polluées par les épandages. Vous évoquiez hier des bureaux d'études qui seraient parfois juge et partie. Certaines études affirment qu'il est impossible d'habiter au milieu de la plaine. Or tout autour la ville n'a fait que s'étendre. J'ai même trouvé une étude sur la construction d'une école alors que la concentration de plomb dans le sol atteint 300 milligrammes par kilo. J'ai saisi les tribunaux, allant jusqu'au Conseil d'État et j'aurais plusieurs propositions concernant l'organisation judiciaire.

M. Laurent Lafon, président. – Quelle évaluation faites-vous de l'action des principales agences sanitaires dans l'identification des risques que présente la pollution de certains sols pour la santé ? Je pense notamment à l'action de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÉS). En êtes-vous satisfaits ? Il nous a été indiqué hier que la réponse sanitaire de l'État se fondait sur des valeurs toxicologiques de référence. Ces valeurs font-elles consensus ? Couvrent-elles tous les agents toxiques susceptibles d'être présents dans les sols ?

Avez-vous, en tant qu'association, intenté des recours collectifs à l'encontre de certains exploitants pour préjudice sanitaire à la suite d'une pollution des sols ? Quelles éventuelles suites ont été données à ces recours ?

M. André Picot. - En général, pour des pollutions minières, lorsqu'un site extrait du plomb argentifère, comme à Saint-Félix-de-Pallières, tout le monde pense que l'intoxication est de type saturnique. Or dans presque toutes ces mines, l'arsenic constitue l'élément minéral majeur et la pollution par l'arsenic est bien différente de la pollution par le plomb. Avec le plomb, il existe un indicateur très fiable, lié au système nerveux central des jeunes enfants. Avec l'arsenic, en revanche, les cibles sont multiples et il est relativement difficile de déterminer si l'arsenic est en cause. Nous manquons cruellement d'informations fiables dans ce domaine en France.

Aux États-Unis, par exemple, des évaluations extrêmement précises ont été réalisées. Il existe un écart très important entre les connaissances apportées par nos collègues anglo-saxons et les travaux réalisés en France, notamment par l'Ineris, ce qui constitue un handicap très fort. Notre association fait beaucoup de formation, car nous nous sommes aperçus que la formation des médecins du travail est, en l'état actuel, totalement inopérante. Un jour, en formation, un médecin du travail, parlant des amalgames dentaires, soulignait que la toxicité du plomb était redoutable.

Sur Salsigne, des médecins implantés dans la vallée de l'Orbiel m'ont demandé ce qu'ils devaient faire. Leurs patients demandaient des analyses. Certains médecins préconisaient des analyses de sang. Or on ne retrouve pas l'arsenic dans le sang. La formation constitue un problème fondamental, tant chez les médecins que chez les préfets ou dans les ARS.

Lorsque nous avons lancé notre formation au conservatoire national des arts et métiers (CNAM), voilà trente ans, nous pouvions accueillir jusqu'à 60 personnes. À l'heure actuelle, nous avons cinq personnes, dont un médecin urgentiste qui assiste à notre formation parce qu'il est sollicité par la direction de l'ARS. Il faut partir de la formation. En trente ans, nous avons formé 400 personnes, dont un tiers de médecins et nous n'avons jamais été reconnus. L'un de nos collègues est le responsable de la toxicologie chez Eramet, la seule société minière française. Il faut prendre le problème à la base. Si nous ne pouvons pas nous appuyer sur des personnes formées, du préfet jusqu'aux personnes qui sont sur le terrain, et même si celles-ci sont pleines de bonne volonté, nous sommes perdus.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Parfois, il nous manque aussi un peu de bons sens et de réflexion.

M. Jean-François Narbonne. - Voilà vingt ans, l'institut national de la recherche agronomique (INRA) avait défini des valeurs d'alerte et des valeurs de remédiation en fonction des sols. Même une personne non formée pouvait déterminer si un site se trouvait au-dessus du seuil. Sur Saint-Félix-de-Pallières, les valeurs sont dépassées 100 à 1 000 fois dans certains endroits. Or la France a cessé d'utiliser ces valeurs au profit des valeurs sanitaires en déterminant si chaque contributeur (poussières, aliments, contacts cutanés) va faire dépasser la valeur journalière admissible. Pour le calcul, il faut faire appel à des modèles très difficiles à comprendre pour le grand public.

En 1994, avec un certain nombre de collègues du Conseil d'hygiène, nous avons défini des valeurs en plomb et en cadmium pour les fruits et légumes. Ces valeurs sont suivies au niveau européen aujourd'hui. Dès lors, nous avons pu déterminer qu'Achères ne pouvait plus être le jardin de Paris. Par la réglementation, nous avons pu donner l'alerte. Cependant, cette alerte a été effectuée au niveau alimentaire et n'a pas été suivie d'effet au niveau d'environnemental.

Sur Saint-Félix-de-Pallières, toutes les études des différents organismes ont été niées. Les dosages, considérés comme non fiables, ont été écartés. Un seul habitant a été reconnu comme pollué et a été indemnisé, car il possédait un document de l'époque de Napoléon III reconnaissant que le sol était pollué par les activités minières.

M. André Picot. - Nous avons préparé quelques documents avec le témoignage de cette personne et du premier lanceur d'alerte sur Saint-Félix-de-Pallières, qui a subi toutes les pressions imaginables et a été obligé de quitter sa maison sans être indemnisé. Les riverains cherchent généralement leurs intérêts avant même leur santé et celle de leurs enfants. Je vous conseille la lecture de ces deux témoignages.

M. Laurent Lafon, président. – Je rappelle que notre commission d'enquête ne peut pas s'immiscer dans des procédures judiciaires en cours. Nous pouvons connaître le volume des recours et les principales thématiques concernées, mais nous ne pouvons pas aller au-delà.

Mme Maryse Arditi. - France Nature Environnement dispose d'un réseau juridique assez puissant et plutôt efficace. Je sais que nous attaquons souvent des pollutions industrielles.

Je souhaitais revenir sur nos propositions sur l'aspect minier. Je vous communiquerai un document complet. En France, nous expliquons précisément les démarches à accomplir pour la mise en route d'une installation, une usine ou une centrale nucléaire, mais nous ne prévoyons jamais les modalités de fermeture. Les installations obtiennent une autorisation *ad vitam aeternam* ; elles ferment seulement lorsque l'opérateur est en faillite et n'a donc plus les moyens pour dépolluer le site.

Depuis quelques années, nous avons cependant assisté à une petite évolution. Désormais, chaque ICPE doit donner des garanties financières qui, en cas de faillite, permettent au moins de gérer les stocks de déchets abandonnés et mettre le site en sécurité. Ce sont aussi les deux seules actions réalisées par l'agence de l'environnement et de la maîtrise d'énergie (Ademe). L'Ademe ne dépollue pas ; elle retire les déchets et clôture le site.

A Salsigne, 200 kilomètres carrés sont pollués, mais il n'existe aucun panneau.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Ils commencent à apparaître à la suite de nos actions.

Mme Maryse Arditi. - Sur tous les sites pollués, certains riverains eux-mêmes demandent à ne pas trop parler de la pollution, car ils craignent de ne pas pouvoir vendre leur maison. À Salsigne, il nous paraît fondamental de réaliser une cartographie pour bien identifier les endroits pollués.

Dans le code minier, il faudrait prévoir des garanties financières pour gérer la situation après la fermeture d'un site. Lors de la fermeture de Salsigne, l'un des industriels ne pouvait pas poursuivre son activité, faute d'argent. L'État lui a demandé de continuer, s'engageant à prendre en charge la pollution du territoire qui ne relèverait pas de son activité. *In fine*, il a absous l'industriel de toutes les pollutions. Nous avons préparé une série d'amendements rédigés de manière précise sur le code minier.

M. Jean-François Narbonne. - La cartographie permet d'identifier les sols. Les notaires pourraient ainsi, lors de la vente d'une maison, préciser la situation du sol.

M. Laurent Lafon, président. – Selon l'administration, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) répond à cette problématique.

M. Pascal Boury. - J'ai entendu que l'ARS n'était pas forcément compétente pour gérer la pollution des sols. Je pense néanmoins que l'ARS dispose de certaines compétences. Même si je ne suis pas spécialiste, je sais quand même lire un seuil. Au-delà de 300 milligrammes par kilo, le Haut Conseil de santé publique préconise un dépistage systématique. Cela ne prête à aucune critique.

Vous venez d'évoquer deux sujets d'intérêt. Il existe aujourd'hui un véritable trafic de ces terrains pollués et il doit cesser. Les notaires sont des officiers ministériels. Ils sont soumis à des obligations de recherche, de conseil, etc., mais ils font un vrai *business* de ces terrains. Lorsque vous recherchez une responsabilité sur un acte notarié et que vous arrivez en cassation, vous devez obligatoirement vous faire assister d'un avocat de cassation. Or les avocats de cassation sont eux aussi des officiers ministériels. Nous sommes confrontés

ici à un défaut d'indépendance institutionnelle et la Cour européenne des droits de l'homme indique qu'il est possible de passer outre la Cour de cassation pour s'adresser directement à elle. Je préconiserai donc de modifier le statut des avocats de cassation, car la situation actuelle est très questionnable.

Ces terrains sont, pour la plupart, captés par des promoteurs, notamment dans les grandes villes d'Île-de-France. J'encourage la commission à se rendre dans les anciennes plaines d'épandage. Avec deux cas positifs sur six dépistages à Carrières-sous-Poissy, je ne vois pas comment l'ARS peut nier tout problème. Pourquoi l'ARS ne réalise-t-elle pas ces dépistages comme le préconise le Haut Conseil de santé publique alors que des intoxications sont avérées ?

Je reviens sur des données parues dans la presse, précisant la dégradation du quotient intellectuel de certains pays européens. En quinze ans, nous avons perdu plus de 10 points de quotient intellectuel (QI). Le plomb crée des troubles et des baisses de QI. Il est grand temps d'agir. Au-delà des problèmes de compétences et de formation, il faut dire la vérité et agir.

M. Laurent Lafon, président. – J'ai relevé deux angles morts dans l'organisation collective autour de ces questions de pollution. Sur le recensement et l'identification, il existe un delta important entre la législation et sa mise en pratique. Nous pourrions évoquer l'absence d'actualisation de Basol, l'arrêt de l'inventaire des établissements scolaires, etc. Il semble difficile d'aller jusqu'au bout de l'identification.

À cela s'ajoute une difficulté dans le passage entre mise en sécurité et dépollution et cette difficulté est peut-être de nature budgétaire. Des dispositifs existent pour la mise en sécurité, mais l'étape de la dépollution ne se franchit pas facilement.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. - Dans chaque département, pourquoi ne mettrions-nous pas au point un protocole comme nous en avons déjà pour les alertes neige, pluie ou inondations pour ces problèmes de pollution ? Je suis un peu désarçonnée par le manque de réactivité de certains services. Pourquoi ne déclencherions-nous pas un dispositif de précaution avec des dépistages systématiques lorsque de tels événements se produisent ? Au départ, les services ont ciblé les enfants de 8 à 10 ans, puis jusqu'à 11 ans. À l'été, j'ai demandé à la ministre des solidarités et de la santé un dépistage à la fois des enfants et des adultes.

Face à ces événements, nous devrions dépasser les débats d'experts et appliquer une grille de procédure pour déclencher un dépistage et un suivi des personnes. Dans l'Aude, la problématique santé n'a fait surface que lorsque des familles se sont rendues à l'hôpital. Le suivi sanitaire a été abandonné à un moment donné sans que les résultats aient été portés à la connaissance du public. Nous souhaiterions aboutir à la proposition d'un processus qui soit le plus adapté possible et qui pourrait être appliqué de façon identique partout.

M. Pascal Boury. - Il existe un seul processus aujourd'hui, le processus relatif au plomb, et il est clair et net. Je ne peux que vous conseiller de vérifier la présence de plomb à Salsigne. Le saturnisme est une maladie à déclaration obligatoire, qui doit donner lieu à des mesures d'urgence. Appliquons déjà le seul processus qui existe. Nous sommes aujourd'hui dans le déni le plus total sur le sujet et cette situation doit cesser.

Mme Maryse Arditi. - Effectuer une réelle analyse d'un site pollué est tout un art. Trois mois après les inondations, le bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) a affirmé que celles-ci n'avaient pas entraîné de sur-pollution. Or ses équipes avaient réalisé des mesures à un endroit déjà pollué. D'autres ont étudié le passage de l'inondation et ont trouvé de la pollution dans des zones qui n'étaient pas polluées auparavant.

Nous devons évoquer Basol, Basias et les secteurs d'information des sols (SIS). Avant la mise en place des SIS, il était prévu de définir des secteurs d'alerte sur les sols, mais les élus ont rejeté le terme d'alerte. Si ces sites pollués se trouvent au milieu d'une ville, où le terrain coûte cher, vous trouverez toujours quelqu'un pour dépolluer plus ou moins bien, mais les sites de campagne ne seront jamais dépollués, car le terrain n'a pas de valeur.

M. Nicolas Husson. – La difficulté à laquelle nous sommes confrontés bien souvent en France touche aux disparités territoriales d'appréhension des problématiques environnementales. Dans un contexte urbain dense, réhabiliter du passif foncier dégradé ne posera aucun problème, compte tenu de sa valeur de reconversion d'usage. La situation se révèle beaucoup plus complexe lorsqu'il s'agit de sites orphelins dans des villages ou des milieux ruraux délaissés.

En introduisant des disparités de traitement dans les régimes de cessation d'activité, entre la déclaration simple, que nous retrouvons généralement en milieu rural, et l'enregistrement/autorisation, plus souvent utilisé en contexte métropolitain, nous risquons d'induire une augmentation du nombre de friches industrielles. Dans de petites villes, il faudrait peut-être introduire des notions financières. L'argent reste quand même le nerf de la guerre. Sur Salsigne, plusieurs millions de tonnes de terres sont contaminées à l'arsenic et le coût est absolument exorbitant. Pour les sites orphelins qui présentent potentiellement des risques sanitaires lorsqu'ils n'ont pas été mis en sécurité par le dernier exploitant, il convient de trouver des solutions imaginatives du point de vue réglementaire, technique et méthodologique pour sensibiliser les inspecteurs des installations classées et les doter d'outils leur permettant de prescrire, auprès du dernier exploitant, des solutions de reconversion, en s'appuyant sur des mécanismes financiers d'attractivité territoriale. Cette démarche rejoint d'ailleurs le groupe de travail lancé par Emmanuelle Wargon sur la réhabilitation des friches.

Une réflexion pourrait être menée avec des acteurs comme le laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (Lifti), dont FNE, l'Ademe, le BRGM ou l'Ineris sont partenaires, pour trouver des leviers sur ces terrains délaissés qui présentent potentiellement des risques. Nous pourrions aussi rechercher des solutions fiscales permettant de redonner de l'attractivité au territoire, faire en sorte que ces friches redeviennent des lieux de vie ou des espaces de nature. La nature peut parfaitement reprendre sa place sur une friche urbaine qui peut redevenir un lieu de vie et d'attractivité socioéconomique, démographique et de relance des territoires.

M. André Picot. - Notre association ne défend pas du tout la fermeture définitive de toutes les mines. Nous sommes bien conscients que la demande de certains minéraux rares pourrait peut-être trouver une solution, mais à une condition, que nous réhabilitions ce qui peut l'être. À Saint-Félix-de-Pallières, je ne vois pas très bien comment nous pourrions traiter un terril présentant 500 grammes par kilo de plomb. En revanche, il existe sans doute des endroits où les mines pourraient être réhabilitées et retrouver un nouvel usage industriel.

Certaines personnes sont formées, mais elles ne peuvent pas parler. Je prendrai l'exemple du BRGM. Ses agents sont extrêmement compétents dans le domaine des mines, mais ils ne peuvent pas diffuser leur savoir. Cette problématique relève d'un enjeu politique qu'il faudrait relever, car le savoir doit être diffusé.

L'ARS doit réaliser des analyses en cas de pollution. À Saint-Félix-de-Pallières, devant la pression des riverains, le préfet ordonne des analyses. Un lundi matin, il est demandé aux riverains d'apporter un flacon d'urine. Une vingtaine de flacons présente des taux d'arsenic anormaux. Or l'ARS répond que ces personnes avaient certainement mangé des moules durant le week-end. Certains organismes marins accumulent effectivement de l'arsenic, mais celui-ci est totalement inoffensif. Cette réponse démontre encore une fois que les équipes des ARS n'ont pas de formation en toxicologie. Il s'agit moins d'un problème de moyens financiers que de volonté.

M. Jean-François Narbonne. - Il me semble indispensable d'établir une cartographie. Si vous abordez le problème d'un point de vue sanitaire, vous serez confrontés à des difficultés d'épidémiologie et de puissance statistique. Le QI n'est pas seulement affecté par le plomb ; il faut aussi tenir compte des antithyroïdiens et des perturbateurs endocriniens. Si vous dépassez un seuil de plomb dans le sol, il faut s'occuper du sol et ne pas attendre que les enfants soient malades. Nous n'avons pas besoin de prises de sang pour savoir que le sol est pollué. Pour déterminer si les pesticides déclenchaient la maladie de Parkinson chez les agriculteurs, il a fallu une étude de deux millions de personnes en Australie.

La cartographie vous donne déjà des informations. En outre, elle est indispensable pour lancer une étude épidémiologique. Vous ne réalisez pas une étude épidémiologique sur un département, mais sur un site pollué et un site témoin. Il existe un problème budgétaire. Une étude sanitaire avec des biomarqueurs d'exposition exige un budget. En général, les ARS, estimant que le sujet les dépasse, renvoient le dossier à Santé publique France. Il faut qu'un institut national intervienne, car certaines ARS ne sont pas formées et répondent mal. Pour pallier cette hétérogénéité locale, il faudrait un *staff* national qui puisse se déplacer dans la zone en cas d'alerte, pour effectuer une cartographie et juger si un site est pollué, en fonction des seuils. Sur cette base, nous pourrions alors définir des zones sur lesquelles une étude épidémiologique pourrait être menée.

A l'INVS, nous avons défini des valeurs de référence sur de nombreux métaux qui permettent de déterminer si les personnes qui habitent dans certains endroits sont plus exposées que la moyenne des Français. Nous avons gagné un procès sur un incinérateur non pas en affirmant que les habitants avaient plus de cancers, mais en montrant que la retombée des fumées avait contaminé les œufs et le lait et que les personnes qui avaient consommé ces produits avaient plus de dioxine dans le corps. Cette surexposition entraînait une mise en danger.

Il faut des outils et des équipes pluridisciplinaires formées, avec des vétérinaires, des hydrogéologues, des médecins. Les médecins ne doivent pas être en charge de tout, car ils ne savent pas grand-chose de la pollution des sols. Ces équipes doivent être en mesure de se déplacer dans les différentes zones d'alerte pour travailler en collaboration avec les ARS. Sur Saint-Félix-de-Pallières, des prélèvements urinaires ont été réalisés par Santé publique France sur plus de 600 personnes et ont été comparés par rapport au dosage des sols et dans l'eau.

En nous concentrant sur les critères sanitaires humains, nous oublions aussi les critères sanitaires environnementaux. Il faut tenir compte des animaux, des plantes. Il existe des seuils sanitaires sur les impacts environnementaux. Si vous devez étudier la pollution d'un site, vous devez examiner le site dans toutes ses dimensions.

M. Pascal Boury. - Nous ne faisons pas une prise de sang pour déterminer si le sol est pollué, mais notamment pour détecter le saturnisme, « *pour que les enfants et leur famille puissent échapper à la menace* », comme l'écrit clairement le Haut Conseil de santé publique dans son rapport.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Vos propos m'ont confortée dans l'idée qu'il existe une problématique d'ordre national sur ce sujet. Au-delà de la pollution du sol, nous devons provoquer une chaîne de réactivité, car la dimension santé n'est pas toujours prise en charge par l'ARS. J'ai noté une volonté de ne pas donner d'éclairage national. Or cette piste mérite d'être approfondie.

M. Laurent Lafon, président. - Nous allons nous arrêter là. N'hésitez pas à nous transmettre vos propositions dans les jours à venir.

M. Nicolas Husson. - Quelles seront les suites données à cette commission ?

M. Laurent Lafon, président. - Nous avons démarré les auditions hier. Il est difficile de vous préciser à ce stade le résultat auquel nous aboutirons. Les commissions peuvent éventuellement donner lieu à des propositions de loi.

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

La réunion est close à 20 h 10.

Mardi 3 mars 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 15 h 50.

Audition de M. Gérard Lasfargues, directeur général délégué du « Pôle Sciences pour l'expertise », de M. Matthieu Schuler, directeur de l'évaluation des risques, et de Mme Aurélie Mathieu, cheffe de projet à la direction de l'évaluation des risques de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'audition de trois représentants de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÉS) : M. Gérard Lasfargues, directeur général délégué du « Pôle Sciences pour l'expertise », M. Matthieu Schuler, directeur de l'évaluation des risques au sein du même pôle, et Mme Aurélie Mathieu, cheffe de projet à la direction de l'évaluation des risques.

Cette audition devrait nous éclairer sur le rôle des agences sanitaires dans la prévention et la gestion des risques sanitaires liés à la pollution des sols résultant d'activités industrielles ou minières. On sent en effet monter une inquiétude croissante des populations qui résident à proximité des sites d'anciennes mines polluées et qui craignent une intoxication de leurs enfants aux métaux lourds ou à d'autres agents toxiques. Je pense notamment à l'exposition au plomb à Saint-Félix-de-Pallières dans le Gard ou à l'arsenic à Salsigne dans l'Aude.

Les familles concernées s'interrogent sur la méthodologie de l'État dans le déclenchement du suivi sanitaire et épidémiologique : en fonction des agences régionales de santé (ARS), l'approche de l'État semble varier d'un territoire à l'autre. Peut-on considérer que les référentiels d'évaluation des risques sanitaires utilisés par l'ANSÉS, Santé publique France et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), notamment le système des valeurs toxicologiques de référence, sont adaptés à toutes les situations ? Les recommandations de votre agence sont-elles suivies à la lettre par chaque ARS lorsque des risques sanitaires sont identifiés face à un sol pollué ?

D'une façon générale, quelles insuffisances identifiez-vous dans le suivi sanitaire en cas de risque d'exposition à des agents polluants dans le sol ?

Avant de vous laisser la parole pour une intervention liminaire, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Je vous invite, chacun, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, lever la main droite et dites : « *Je le jure.* »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Gérard Lasfargues et Matthieu Schuler ainsi que Mme Aurélie Mathieu prêtent serment.

M. Gérard Lasfargues, directeur général délégué du « Pôle Sciences pour l'expertise » de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÉS). – Je commencerai par vous présenter le champ d'expertise de l'ANSÉS, s'agissant en particulier des substances chimiques ou des sites et sols pollués afin de distinguer son rôle de celui des autres agences de sécurité sanitaire, comme l'agence Santé publique France.

Le rôle de l'ANSÉS est d'évaluer les dangers, les expositions et les risques résultant du croisement entre un danger et une exposition. Ces risques peuvent être liés aux agents biologiques, chimiques ou physiques (bruits, vibrations, par exemple). Nous exerçons également une activité de veille et de vigilance dans de nombreux champs. Nous faisons ainsi de la toxicovigilance, de la nutrivigilance, de la phytopharmacovigilance. Nous avons également un réseau de vigilance sur les pathologies professionnelles et environnementales.

Nos missions sont la sécurité sanitaire humaine et l'évaluation des risques dans les domaines de l'environnement, du travail et de l'alimentation. Notre approche est très intégrative, du type « *One Health* », puisque nous sommes chargés de la protection sanitaire de l'homme, de l'animal et des végétaux. Aujourd'hui, 900 experts travaillent en externe pour l'agence, dans nos collectifs. Ils sont aussi bien toxicologues, chimistes, vétérinaires, médecins que biologistes ou experts en sciences humaines et sociales.

Notre approche est fondée sur les expositions, c'est-à-dire les milieux – l'air, l'eau, les sols, l'environnement – ainsi que sur les produits et les substances chimiques, à la différence de Santé publique France, qui, elle, a une approche populationnelle basée sur la surveillance des pathologies dans les populations.

L'ANSÉS, qui est placée sous la tutelle de cinq ministères, est en lien avec cinq grandes directions générales : la direction générale de la santé, celle de l'alimentation au ministère de l'agriculture, celle de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes au ministère de l'économie, la direction générale du travail, la direction générale de la prévention des risques au ministère de la transition écologique et solidaire. Aujourd'hui, entre 80 % et 85 % des saisines de l'ANSÉS émanent de ces ministères. L'ANSÉS peut également être saisie par les organismes représentés au sein de son conseil d'administration, par exemple les associations de défense des consommateurs ou de protection de l'environnement, ou par les partenaires sociaux. Elle peut également s'autosaisir afin d'anticiper certains sujets émergents entrant dans son champ d'expertise.

Notre méthode d'expertise est reconnue, standardisée et certifiée conforme à la norme expérimentale NF X 50-110. Elle est collective, indépendante, pluraliste et contradictoire. Elle s'appuie sur des comités d'experts spécialisés dans différents champs. Nous effectuons également des études et nous gérons les bases de données nécessaires à nos travaux d'expertise. Je l'ai dit, nous coordonnons des réseaux de vigilance, de veille et d'alerte. Nous avons mis en place une charte d'ouverture à la société et des comités de dialogue avec les parties prenantes sur des sujets de controverse ou d'incertitude, comme les radiofréquences, les nanomatériaux et les produits phytopharmaceutiques. Enfin, des comités d'orientation thématiques sont chargés de discuter le programme de travail annuel de l'agence.

Nous évaluons la toxicité de substances chimiques et nous élaborons des valeurs sanitaires de référence pour protéger les populations, sur lesquelles je reviendrai. Ces valeurs servent ensuite aux instances qui ont à gérer des problématiques liées à des sites ou à des sols pollués à l'échelon territorial. Nous caractérisons aussi les expositions, qu'elles soient alimentaires, environnementales ou professionnelles. Nos réseaux de vigilance nous permettent d'avoir des données régulières sur des expositions ou intoxications à un certain nombre de substances.

N'ayant pas d'antennes dans les régions, nous n'avons pas d'actions sur les sites et sols pollués. Dans ce type de situations, nous élaborons des valeurs sanitaires de référence et nous mettons à jour la base de données de ces valeurs sur le portail des substances chimiques de l'institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris). Ce qui est important pour évaluer les risques c'est de connaître comment les gens sont exposés et à quels niveaux. Ce sont les données d'exposition de la population qui font le plus souvent défaut. Nous expertisons les données d'exposition des populations, nous calculons les valeurs toxicologiques de référence pour les différentes voies d'exposition. À partir de nos connaissances sur les dangers des substances incriminées et sur les expositions potentielles des populations, nous modélisons des scénarios d'exposition et procédons à une véritable évaluation des risques.

Nous expertisons également les effets sanitaires du climat et du changement climatique. Les particularités hydrologiques et géologiques d'un site pollué, ainsi que les effets du climat, peuvent en effet modifier les variables d'exposition de la population.

Je reviens sur les valeurs toxicologiques de référence, qui sont au cœur de notre champ d'action en matière de sites et de sols pollués. Ces valeurs permettent de mesurer l'effet sanitaire chez l'homme d'une exposition à une substance chimique. Cette valeur est spécifique à une substance, mais aussi à une voie d'exposition, par voie orale ou respiratoire, et à une durée d'exposition – aiguë, intermédiaire ou chronique. Cette valeur n'est donc pas spécifique à un milieu – l'air, le sol, l'eau ou les aliments. Elle est construite pour protéger le plus possible de l'effet toxique aux plus faibles doses testées. On identifie les données d'études dans la littérature scientifique mettant en évidence un effet sanitaire à la dose la plus faible possible. Les populations sensibles – les enfants, les femmes enceintes – sont prises en compte dans le calcul.

Il existe deux grands types de valeurs toxicologiques de référence : les valeurs à seuil et les valeurs sans seuil. Les valeurs à seuil signifient qu'un effet ne survient que si une dose de la substance d'exposition est atteinte et dépasse les capacités de détoxification de l'organisme. La gravité dépend ensuite de la dose de substance reçue par la personne par les différentes voies possibles. Les valeurs toxicologiques de référence sans seuil signifient qu'un effet est susceptible d'apparaître, quelle que soit la dose reçue, l'effet augmentant avec la dose. On peut ainsi évaluer la probabilité de survenue d'un effet chez une population. À titre d'exemple, pour le trichloréthylène, qui est un solvant chloré toxique pouvant provoquer des atteintes rénales et des cancers, on calcule une valeur toxicologique sans seuil, exprimée en microgrammes par mètre cube, ou par kilo par jour. Une valeur de 1 microgramme par mètre cube, pour un risque de 10^{-6} , signifie un cancer en plus pour une population d'un million de personnes ; une valeur de 10 microgrammes par mètre cube signifie un cancer en plus pour une population de 100 000 personnes ; une valeur de 100 microgrammes par mètre cube un cancer en plus pour une population de 10 000 personnes. En santé publique, on admet en général un excès de pathologie grave pour un million de personnes, mais pas pour 100 000, 10 000 ou 1 000 personnes. Ces valeurs sont donc importantes.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Merci pour cet exposé liminaire.

La parole de l'État, que ce soit par la voix de ses agences sanitaires, des ARS ou des préfetures, est souvent mise en doute lorsqu'il s'agit de dire si des communautés ont été ou non exposées à des agents toxiques. Les autorités sanitaires sont souvent prudentes et emploient un langage qui peut surprendre, par exemple lorsqu'elles parlent d'« imprégnation » plutôt que de « contamination ». Dans ces situations, les mots ont leur importance, car ils ont un impact psychologique sur les personnes concernées.

Que pensez-vous de la méthodologie mise en œuvre par les ARS pour évaluer l'exposition des riverains à des agents toxiques trouvés dans le sol ? Trouvez-vous normal que les autorités de l'État se contentent d'avancer des incertitudes scientifiques pour décider de ne pas déclencher un suivi sanitaire systématique des personnes exposées ? Appartient-il aux populations de prendre l'initiative de faire réaliser des analyses ?

Certaines ARS soulignent que l'origine industrielle ou naturelle d'une exposition à des agents toxiques ne peut pas toujours être déterminée et que les effets sur la santé de cette exposition ne peuvent pas être anticipés en raison de l'insuffisance des connaissances scientifiques. Pour autant, faut-il se résoudre à attendre de voir si le pire se produit ou pas ? En matière sanitaire, ne faut-il pas mettre en œuvre un principe de précaution de façon plus systématique ?

Les valeurs toxicologiques de référence sont-elles adaptées à l'évaluation des risques sanitaires résultant d'une pollution des sols ? Ces risques sont-ils évalués en fonction de la concentration en agents toxiques dans les sols ou de leur concentration dans le sang ou les urines des riverains résidant sur ces sols ? Les ARS appliquent-elles une méthodologie commune pour le dépistage d'agents toxiques chez les riverains de sols pollués ?

Concernant les agents toxiques présents dans les sols en raison d'une activité industrielle ou minière, certains agents toxiques ont-ils un effet néfaste sur la santé, quelle que soit la dose administrée ? Avez-vous connaissance de sols pollués en France qui contiennent de tels agents toxiques ?

Le risque sanitaire d'autres agents polluants que le plomb est-il évalué ? A-t-on une idée des risques sanitaires que présentent ces autres agents ?

M. Gérard Lasfargues. – La transparence est une valeur fondamentale pour nous. Tous les rapports et avis que nous produisons sont publics. Nous publions très souvent des communiqués de presse ou des points d'actualité pour les accompagner. Nous l'avons fait dans le cas de l'usine Lubrizol, de l'usine Alteo de Gardanne et de l'usine de Mourenx dans les Pyrénées. Dans toutes nos expertises, nous prenons en compte le regard sociétal. Nous auditionnons souvent les associations et les experts qu'elles souhaitent nous présenter. Cela étant, il est vrai que nous avons plus l'habitude de parler à ces publics relais que sont les associations et les partenaires sociaux qu'au grand public. Aujourd'hui, toutes les agences de sécurité sanitaire se demandent comment mieux communiquer directement avec le grand public, à l'heure des réseaux sociaux. C'est une question dont nous débattons actuellement avec des instances habituées à ce type de communication, comme la commission nationale du débat public (CNDP) ou le Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Cela étant, le rôle de l'ANSÉS est non pas d'inquiéter ou de rassurer, mais d'évaluer les risques, de faire part de ses certitudes, mais aussi de ses incertitudes sur les situations d'exposition ou de risque, puis d'émettre des recommandations destinées à éclairer les décisions des autorités publiques.

Je ne peux pas vous parler de la méthodologie des ARS. Les responsables de Santé publique France, l'agence qui intervient sur les situations locales lorsqu'il y a des *clusters* de pathologies, pourront vous décrire leur méthodologie. Notre rôle à nous est de produire des valeurs de référence et d'évaluer des risques à partir de scénarios d'exposition.

Le public a du mal à faire la distinction entre expositions et risques. Nous sommes exposés tous les jours à toutes sortes de substances, des métaux lourds et des pesticides. Notre rôle est de calculer un risque, sur la base de ce que l'on sait de la toxicité d'une substance, des scénarios et des voies d'exposition d'une population. À titre d'exemple, lorsque nous avons travaillé sur le bisphénol A, nous nous sommes penchés sur la toxicité, la reprotoxicité et les autres perturbations de cette substance dans les études existantes. Nous avons étudié toutes les voies contributrices d'exposition et nous nous sommes rendu compte que les principales voies d'exposition étaient les canettes et les bonbonnes d'eau. C'est ainsi que le bisphénol A a été interdit dans les contenants alimentaires, d'abord pour les femmes enceintes et les enfants, puis pour toute la population.

Ces données d'exposition sont très importantes pour nous. Ce sont souvent elles qui manquent dans les situations de sols et sites pollués. On a souvent connaissance de l'exposition à certains métaux lourds – arsenic, plomb, cadmium, etc. -, mais les données

d'exposition sur d'autres agents toxiques font souvent défaut. Je pense aux polychlorobiphényles (PCB), aux dioxines et autres agents de ce type. Nous commandons ces données aux organismes capables de nous les fournir, par exemple le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) pour les sols, l'Ineris, etc.

Par ailleurs, les connaissances scientifiques évoluent. Les valeurs de référence admises aujourd'hui pour la plombémie ne sont pas les mêmes qu'il y a vingt ou trente ans. Nous décelons des effets à des doses d'exposition beaucoup plus faibles, les techniques de détection des effets ayant beaucoup progressé.

Le principe de précaution est important. Dès lors qu'il est possible de réduire des expositions, il est important de le faire, surtout quand il existe une incertitude sur les risques qui peuvent en découler. Si nous sommes saisis, c'est pour évaluer les situations dans lesquelles le risque est incertain afin d'éclairer les choix et les décisions des gestionnaires. Quand le risque est avéré et connu, il faut mettre en place des indicateurs pour le surveiller et le supprimer.

L'ANSÉS n'est pas chargée d'établir des recommandations en matière de surveillance médicale des populations. C'est le rôle soit de la Haute Autorité de santé (HAS), soit du Haut Conseil de la santé publique (HCSP). Nous produisons des valeurs de référence dans les milieux, par exemple des valeurs guides de qualité de l'air intérieur, à partir desquelles le HCSP peut déterminer des valeurs de gestion et décider de surveiller une population.

Alors que nous avons mis en évidence des effets sur le rein notamment ou des effets neuro-développementaux du plomb sur l'enfant à des doses très faibles, dès 15 microgrammes par litre, le HCSP a décidé de mettre en place une surveillance médicale des enfants à partir de 50 microgrammes par litre. Il peut donc y avoir des écarts entre les valeurs de référence que nous établissons et les valeurs décidées par le gestionnaire pour déclencher la surveillance médicale d'une population. Toutes ces valeurs sont un peu compliquées à comprendre pour la population.

M. Matthieu Schuler, directeur de l'évaluation des risques au sein du « Pôle Sciences pour l'expertise » de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÉS). – Vous vous êtes interrogée sur l'emploi des termes « imprégnation » et « contamination ». L'imprégnation est le terme utilisé pour mesurer la teneur en substance chimique à l'intérieur d'un fluide corporel ou dans l'organisme. Une contamination environnementale va générer une exposition, puis une imprégnation. Il y a donc lieu de distinguer les deux. La population est exposée à un certain nombre de contaminants dans les sols et dans l'air. Nous en rendons compte dans nos études de l'alimentation totale. De son côté, Santé publique France réalise une étude d'imprégnation de la population. Par exemple, lorsque nous étudions l'exposition au cadmium de la population, Santé publique France mesure pour sa part les teneurs en cadmium dans l'organisme. Ces données sont importantes dans les situations atypiques de sites et sols pollués.

M. Gérard Lasfargues. – Aux Antilles, Santé publique France a réalisé des mesures d'imprégnation sanguine au chlordécone dans la population générale ; notre agence a effectué les mesures dans l'alimentation. Nous avons pu corréliser la consommation des aliments les plus contaminés à l'imprégnation de la population. Il a été démontré que 95 % de la population avait du chlordécone dans le sang, mais cela ne nous dit pas le risque qui peut en

découler. Il est cependant très important de déterminer des valeurs critiques d'imprégnation pour déterminer quelle population doit être surveillée de façon plus étroite. Des mesures de prévention doivent évidemment être prises afin de réduire ou de supprimer les expositions.

M. Laurent Lafon, président. – L'articulation entre l'ANSÉS, Santé publique France et les ARS dans une situation de crise n'est pas encore très claire dans mon esprit. L'ANSÉS définit les valeurs de référence, évalue l'exposition des populations. Les conséquences en termes de santé sont gérées par Santé publique France et les ARS. Qui décide *in fine* ? L'ANSÉS décide-t-elle s'il existe un risque pour la population lorsqu'une pollution est découverte sur un site ? On sent les autorités réticentes à dire quelles sont la nature et l'importance du risque.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Qui vous saisit ? À quel moment devenez-vous l'interlocuteur ?

M. Gérard Lasfargues. – Nous sommes saisis par nos ministères de tutelle, pas directement par les ARS ou les acteurs locaux, lesquels doivent d'abord s'adresser à l'un de ces ministères.

M. Matthieu Schuler. – Nous sommes assez systématiquement à l'origine de la définition des valeurs toxicologiques de référence, que nous élaborons ou que nous retenons à partir du travail d'autres agences internationales, mais nous n'intervenons pas sur chaque calcul d'exposition. Le risque est calculé au niveau local, conformément à un certain nombre de guides méthodologiques nationaux. Il nous arrive d'intervenir, de manière exceptionnelle, pour effectuer des contre-expertises.

Une évaluation quantitative de risques correctement menée permet de repérer les facteurs qui contribuent le plus fortement à l'exposition, par exemple la contamination aérienne ou alimentaire, de déterminer sur quels leviers agir et d'identifier les mesures de restriction à mettre en œuvre. Si les niveaux d'exposition sont très élevés, il peut être décidé, en lien avec les autorités sanitaires, de prendre des mesures d'un niveau supérieur, comme des examens médicaux ou des examens de situations individuelles.

M. Daniel Gremillet. – Aujourd'hui, pouvez-vous me confirmer qu'un établissement public foncier, par exemple, ne peut pas vous saisir directement ? Votre expertise vaut-elle à un instant *t* ou étudiez-vous également l'évolution du risque dans le temps ?

M. Gérard Lasfargues. – C'est une très bonne question ! Nos avis sont révisables en cas de changement dans une situation.

Comme je l'ai dit, nous sommes saisis pas nos ministères de tutelle, mais aussi par des personnes impliquées localement, dans des associations présentes dans notre conseil d'administration. Pour nous saisir, il faut donc passer soit par ces associations, soit par nos ministères de tutelle. C'est ce que font les ARS en général, qui passent par le ministère de la santé.

L'agence en première ligne pour l'analyse des signaux et la définition des actions d'évaluation à mettre en place, c'est Santé publique France.

Nous avons préparé avec Santé publique France une fiche détaillant nos actions respectives en santé environnement de façon générale, mais aussi dans le domaine des sites et

sols pollués, que nous vous adresserons. Elle vous permettra de mieux comprendre la complémentarité et la cohérence d'action des deux agences. Nous préparons par ailleurs une réponse écrite au questionnaire que vous nous avez adressé.

M. Alain Duran. – Vous l'avez rappelé, vous êtes une agence nationale et vous ne disposez pas d'antennes en région. Cette organisation est-elle, selon vous, la plus pertinente ? N'est-il pas nécessaire de la faire évoluer et de créer des antennes régionales ?

M. Gérard Lasfargues. – Pour intervenir en région, nous aurions besoin de moyens beaucoup plus importants qu'aujourd'hui. Un gros effort a été fait pour accroître la cohérence entre les différents acteurs, le rôle des uns et des autres est désormais beaucoup plus clair, même si cela ne transparaît pas dans la communication, par manque de coordination. Il est arrivé dans le passé qu'un ministère saisisse deux agences différentes d'une même question, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le ministère nous saisit dans notre champ de compétences.

M. Matthieu Schuler. – La direction de l'évaluation des risques de l'ANSÉS produit un peu moins d'une dizaine de nouvelles valeurs toxicologiques de référence par an. Si nous devons consacrer du temps aux situations locales, nous en aurions moins pour les chantiers nationaux. Nous avons donc peu de temps pour des dossiers locaux, cela dépend de notre programme de travail.

M. Laurent Lafon, président. – Que pensez-vous des évaluations quantitatives des risques sanitaires réalisées par les bureaux d'études certifiés ? Vous semblent-elles solides ? Donnent-elles lieu à des mesures correctrices dans des délais appropriés ? D'une façon générale, pensez-vous que le système d'inspection et de contrôle périodique des installations classées prenne efficacement en compte l'évaluation et la prévention des risques sanitaires ?

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Nous ne souhaitons pas surcharger votre agence, nous voulons pouvoir la saisir pour disposer de votre expertise dans certaines situations qui sortent de l'ordinaire.

M. Gérard Lasfargues. – Lorsque nous sommes sollicités, nous répondons, comme dans le cas des boues rouges de l'usine Altéo. Nous avons dans ce cas effectué une contre-expertise des données d'exposition produites par d'autres. Il arrive assez souvent que certains de nos experts se déplacent en région à la demande des autorités nationales. Nous avons ainsi été sollicités lors de l'accident de l'usine Lubrizol et concernant la pollution au plomb à la suite de l'incendie de Notre-Dame. Nous sommes tout à fait prêts à collaborer dans la mesure de nos moyens, en cohérence avec les autres agences de sécurité sanitaire.

M. Matthieu Schuler. – La réalisation d'évaluations quantitatives des risques sanitaires par des bureaux d'études privés a été décidée dans le cadre de la politique globale de gestion des sites et sols pollués par le ministère de la transition écologique et solidaire. Dans le cas de l'usine de Mourenx, nous avons été sollicités pour apporter un regard critique sur les valeurs de référence qui avaient été prises temporairement par Sanofi à l'aide d'un bureau d'études. Nous avons formulé des critiques sur ces valeurs. La dispersion du terme source – comment la substance est susceptible de se répartir dans l'environnement – relève en revanche de la compétence de l'Ineris. Les différentes agences ont donc une action complémentaire.

M. Laurent Lafon, président. – Nous vous remercions de votre présence aujourd'hui et nous attendons les réponses au questionnaire que vous avez évoqué.

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. Jean-Pierre Kucheida, président de l'association des communes minières de France (ACOM France)

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous auditionnons maintenant M. Jean-Pierre Kucheida, président de l'association des communes minières de France. Votre éclairage nous sera particulièrement précieux afin de prendre la mesure des défis qui se posent aux élus locaux confrontés à des sols pollués qui présentent des risques pour la santé de leurs administrés ainsi que des risques écologiques majeurs.

J'imagine que votre association est particulièrement sensibilisée à ces enjeux, au regard de la situation problématique que connaissent d'anciens territoires miniers comme Salsigne dans l'Aude ou Saint-Félix-de-Pallières dans le Gard. Quelle est votre analyse de la qualité de l'action des services de l'État, tout particulièrement des préfectures et des ARS, dans la prévention et la gestion des risques sanitaires et environnementaux liés aux anciens sites miniers pollués ? Avez-vous le sentiment que les inquiétudes des populations et des élus soient prises au sérieux ? La collaboration entre les collectivités territoriales et les services de l'État est-elle efficace dans la gestion de l'après-mine ?

D'une façon générale, quelles seraient vos préconisations pour améliorer la gestion de l'après-mine dans notre pays ? Il semble que perdurent d'importantes asymétries entre le code minier et le code de l'environnement en termes de responsabilité des exploitants dans la remise en état et la dépollution des sols. Votre avis sur la réforme du code minier en cours de préparation nous sera donc très utile.

Avant de vous laisser la parole pour une intervention liminaire de huit à dix minutes, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, lever la main droite et dites : « *Je le jure* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Pierre Kucheida prête serment.

M. Jean-Pierre Kucheida, président de l'association des communes minières de France. – Élu d'une région minière de 1971 à 2012, je continue à porter au plus haut niveau les difficultés de ces territoires à travers l'association des communes minières que je préside depuis 1989/1990, celle-ci étant le prolongement de l'association des communes minières du Nord-Pas-de-Calais, née en 1970. En tant que parlementaire, j'avais considéré qu'il fallait porter la voix de l'ensemble des communes minières au plan national pour obtenir des réponses satisfaisantes. Nous avons ainsi pu renforcer notre action mais les solutions apportées restent insuffisantes.

J'espérais beaucoup de l'élaboration d'un nouveau code minier, avec sa refonte complète. J'ai participé en 1994 et en 1999 à deux revisites du code minier. Les amendements que nous avons proposés en 1999 ont été votés à l'unanimité à l'Assemblée nationale et au

Sénat, ce dont je suis particulièrement fier. Je souligne au passage l'importance du débat parlementaire mais également du suivi de la mise en œuvre par les administrations. J'avais demandé en 1994 à Gérard Longuet, alors ministre de l'industrie, et ensuite à son successeur Christian Pierret, de pouvoir suivre l'élaboration des décrets d'application. Je signale ici ma très grande méfiance à l'égard de l'administration et de sa tendance à tordre le cou à certaines innovations. Ainsi, je rappelle que l'un de mes amendements de 1999, adopté contre l'avis du Gouvernement, a créé une agence de prévention et de surveillance des risques miniers. Entre mars 1999 et mars 2012, les réticences du ministère en charge du budget se sont manifestées et il a fallu trois ans pour que le décret d'application soit publié, un mois avant les élections présidentielles. Le Gouvernement de M. Balladur – et surtout son administration – a donc mis en place cette agence à contrecœur et on s'est arrangé pour mettre à la tête de cet organisme, constitué sous forme d'établissement public industriel et commercial (EPIC), quelqu'un qui n'y connaissait pas grand-chose et n'avait pas, en tous cas, un poids suffisant. Puis on est venu me voir en faisant valoir qu'il n'était pas souhaitable de continuer à gaspiller l'argent du contribuable dans une telle structure : celle-ci a, dès lors, été transformée en une simple commission qui n'avait pas les pouvoirs de l'agence initialement conçue et qui n'a jamais pu réellement fonctionner.

Dans le nouveau code minier qui viendra rapidement, je l'espère, en discussion, il faut ré-instituer cette agence qui est une nécessité pour l'ensemble du pays, car les difficultés minières subsistent. Je souligne qu'une telle initiative aurait également l'énorme avantage de redonner confiance à ceux qui pourraient voir, à l'avenir, une mine s'ouvrir sur leur territoire. En effet, aujourd'hui, dans un tel cas, on se pose nécessairement la question de la réparation en cas de cessation d'activité puisque l'État, qui est totalement responsable, est souvent de mauvaise foi dès qu'il s'agit de dépenser quatre sous pour réparer alors que les activités minières lui procurent des recettes et enrichissent non seulement l'État mais aussi le pays au plan économique et social. Historiquement, la mine a joué un rôle colossal dans l'évolution de la France.

Je rappelle ici un des fondamentaux du droit minier : la propriété du sol emporte celle du sous-sol, sauf quand celui-ci contient un certain nombre de matières premières listées de façon précise par l'article L. 111-1 du code minier. L'État se substitue alors au propriétaire et devient concédant ; il peut céder l'exploitation des substances présentes dans le sous-sol à un concessionnaire qui devient responsable, sous l'égide de l'État, des activités minières qu'il conduit. Lorsqu'il cesse son activité, l'exploitant doit rendre la concession à l'État après avoir dépollué le site et l'État devient responsable, en particulier si le concessionnaire disparaît, le but étant de permettre que la vie des riverains s'exerce de façon normale. Dans les faits, on laisse parfois la concession en l'état, sans la supprimer et sans demander au concessionnaire de réaliser les travaux nécessaires : on laisse alors trainer les choses et perdurer certaines carences graves.

Je précise que notre association s'occupe assez peu de la pollution des sols ; nous sommes surtout attentifs aux accidents qui peuvent se produire en surface ainsi qu'à toutes les conséquences d'une exploitation minière avec, en particulier, le stockage des déchets en surface qui peut être fait dans des conditions très diverses.

Je connais assez bien la région de Salsigne, à laquelle la rapportrice est très sensible, et les quatre communes principalement concernées par l'exploitation de l'or dans ce secteur, je peux affirmer que l'État n'a pas imposé les contraintes nécessaires à l'entreprise australienne qui a exploité l'or pour la dernière fois il y a une dizaine d'années. Je suis retourné à Salsigne l'été dernier et je ne peux que constater la persistance des difficultés avec

des amoncellements considérables de déchets. Comme vous le savez, on ne récupère qu'une proportion infinitésimale d'or parmi les tonnes de matières extraites et pourtant cela reste rentable. Pour récupérer l'or, on extrait également des produits assez dangereux comme l'arsenic - encore que, dans le département de l'Aude, un maire m'a signalé à quel point ces matières sont à l'état natif dans ce département qui a longtemps été le premier territoire du monde exportateur d'arsenic. L'utilisation de l'arsenic était donc particulièrement facile dans cette région et on en a peut-être un peu abusé – je cite au passage un cours d'eau présent sur ce territoire et qu'on appelle le « ruisseau du Ricard » en raison de sa couleur - sans que les autorités prennent vraiment conscience des difficultés. Si les vacanciers savaient qu'ils prennent parfois un bain dans une eau à assez haute teneur en arsenic, ils seraient peut-être un peu surpris, ceci découlant de causes naturelles mais aussi de l'exploitation de la mine d'or.

Deuxième illustration : dans l'Ardèche on a exploité de l'argent dans une commune qui s'appelle l'Argentière. Dans cette très jolie commune, le maire me montre les déchets qui se trouvent au sommet de la montagne et qui risquent un jour de se déverser.

Je prends également l'exemple de l'exploitation du sel en Meurthe-et-Moselle. Le danger ne réside pas tant dans la pollution que dans les risques d'affaissements, avec des communes bâties sur des mines de sel qui se trouvent à 100 ou 150 mètres de profondeur.

Dans de telles configurations, on a souvent subi les conséquences des décisions prises par les services de l'État. Ainsi, dans le bassin ferrifère de Lorraine, en 1996–1997, l'administration a accepté, à la demande de l'exploitant Lormines, que le bassin soit ennoyé. Nous avons protesté en disant que cela pouvait entraîner des catastrophes et c'est ce qui s'est effectivement produit : l'enneigement a fragilisé les piliers qui permettaient le soutènement et les maisons qui se trouvaient au-dessus de la mine ont littéralement explosé. À l'époque, je suis allé sur le terrain avec Christian Pierret et le cataclysme, qui n'a heureusement pas fait de victimes, était effrayant avec une situation très préjudiciable pour la population, surtout pour le logement.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Permettez-moi tout d'abord de saluer l'engagement des élus locaux de territoires miniers, tant en faveur de la protection des populations et de l'environnement que de l'attractivité de leurs territoires qui souffrent inéluctablement de situations sanitaires et écologiques souvent dramatiques. Ce n'est pas simple car beaucoup de choses ont changé : alors que les populations avaient l'habitude de vivre avec le risque et la culture minière, les nouveaux habitants demandent des explications et s'adressent aux élus locaux qui n'ont pas toutes les réponses en matière de pollution des sols et de risque sanitaire. Les élus qui œuvrent en matière d'environnement et de santé sont également très attachés à l'attractivité de leurs territoires. Ceci n'empêche pas cela car le tourisme, notamment industriel, se développe et la nature finit par reprendre ses droits mais les élus sont, sur tous les sujets que je viens d'évoquer, en première ligne.

Tout d'abord, je m'interroge sur la capacité de notre législation à prévenir la répétition de moments douloureux tels que ceux qu'ont vécus d'anciens sites miniers comme Salsigne ou Saint-Félix-de-Pallières. Les élus et les riverains ont vu, impuissants, des exploitants partir, parfois sous couvert de difficultés financières, en laissant derrière eux un passif sanitaire et environnemental terrifiant. Comment modifier le code minier pour imposer aux exploitants d'assumer leurs responsabilités en matière de dépollution et de remise en état ? Faut-il transposer aux sites miniers les obligations de constitution de garanties financières qu'on impose désormais aux exploitants industriels ?

Par ailleurs, depuis la loi sur la biodiversité de 2016, il est possible de demander à un exploitant de réparer un préjudice écologique. Avez-vous connaissance de procédures engagées devant les juridictions civiles pour obtenir la réparation des préjudices écologiques subis par d'anciens territoires miniers ?

Enfin, quelle évaluation faites-vous des interventions de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et du département de prévention et de sécurité minière du bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) dans la mise en sécurité des sites miniers ? Il semble qu'ils s'en tiennent à confiner les sources de pollution, comme les dépôts de déchets toxiques, mais n'effectuent pas véritablement d'opérations de dépollution pour remettre en état les sites. Dans ces conditions, les collectivités se retrouvent avec des terrains confinés inutilisables. Cette situation ne me semble pas tenable : ne faudrait-il pas mettre en place un fonds de dépollution des sols et, si oui, comment pourrait-il être financé ?

Enfin, on s'oriente aujourd'hui vers la révision du code minier en ayant l'impression que ce sont surtout des aménagements à la marge qui sont prévus avec un rapprochement du code minier et du code de l'environnement. N'a-t-on pas plutôt besoin d'un code minier qui réponde aux enjeux actuels avec, en particulier, des outils de reconversion des sites miniers et de revalorisation des sols.

M Jean-Pierre Kucheida. – Je vous remercie pour ces nombreuses et passionnantes questions qui me permettent, tout d'abord, d'évoquer le cas de Saint-Félix-de-Pallières où on extrait du plomb – particulièrement toxique – et du cuivre. De manière générale, cela irait mieux si les services au sommet de l'État venaient plus souvent voir ce qui se passe sur le terrain. La caractéristique de nombreuses communes minières est qu'elles sont souvent de petite taille et c'est pourquoi je me fais un point d'honneur de les défendre car leurs élus sont placés dans des situations très difficiles. La première fois que j'ai rencontré le maire de Saint-Félix-de-Pallières, il était effaré par tout ce qu'on lui demandait : sa commune comprend 270 habitants et dispose donc de très faibles moyens ne permettant pas de répondre aux demandes – par exemple de clôture de la zone minière concernée – adressées par une administration qui, au départ, était plutôt contre le maire qu'à ses côtés. Dans ce cas précis, je suis allé à une réunion qui s'est tenue à la préfecture de Nîmes, en présence de l'exploitant canadien : ce n'était pas facile car le préfet, qui présidait ce dialogue semblait plutôt du côté de l'exploitant que des élus de son département ; je le dis clairement et j'avais demandé une meilleure prise en compte des difficultés des communes. J'ajoute que ce territoire a accueilli pendant plusieurs années un festival hippie sans que des mesures de protection suffisantes soient prises par l'État. Tout ceci illustre à quel point un maire d'une petite commune peut être à la merci de l'administration. Voilà le type de problème auquel je me heurte dans l'ensemble des bassins miniers quelle que soit la substance produite. Nous avons de problèmes similaires dans le Var où se trouvent des mines de bauxite.

Comme le souligne Gisèle Jourda, certains souhaitent faire un parallèle entre le code de l'environnement et le code minier. Je pense, pour ma part, que le code minier doit garder sa spécificité, pour plusieurs raisons. Étant profondément patriote dans l'âme, je pense qu'il faut continuer à exploiter les richesses qui sont les nôtres, mais dans les meilleures conditions en remettant les territoires qui ont été exploités en meilleur état qu'ils n'étaient avant leur exploitation. C'est possible à condition d'y mettre les moyens financiers et législatifs et, de plus, la rapportrice a justement souligné les nécessaires garanties que doivent apporter les exploitants avant de commencer leur activité. Il faut cependant leur permettre de conduire des explorations de qualité pour évaluer l'intérêt du site car ces explorations

n'induisent pas de pollution - ou très marginalement. Par exemple, on dispose d'opportunités nouvelles pour un matériau stratégique, le tungstène, présent dans le Tarn et dans la mine de Salau en Ariège. Cette dernière avait fermé en raison de la baisse des cours du tungstène et on s'efforce aujourd'hui de la rouvrir.

Au moment où je suis arrivé à la présidence de l'association des communes minières, on produisait dans toute la France toutes sortes de matières premières : non seulement du charbon, du fer, et du sel qui sont les trois principales, mais aussi de l'or, de l'uranium et du cuivre et bien d'autres. Aujourd'hui, la seule mine qui subsiste produit du sel à côté de Nancy : elle se situe à Varangéville et sa profondeur avoisine 150 mètres. Pour l'avenir, les parlementaires doivent aussi penser aux richesses agricoles du sol et énergétiques ou minières du sous-sol de notre pays.

On prétend que l'énergie sera, demain, totalement renouvelable mais j'attire votre attention sur le fait que pour planter une éolienne, il faut utiliser 200 kilogrammes de minerais rares qui proviennent à 95 % de Mongolie intérieure. Faut-il assumer le choix de cette dépendance ou continuer à valoriser les richesses présentes sur notre territoire, d'autant que celui-ci est particulièrement fertile, surtout dans le Massif armoricain, dans le Massif central et dans les Pyrénées ? Telle est la question de fond que je pose aux parlementaires que vous êtes. L'épidémie de coronavirus montre que nous avons des difficultés d'approvisionnement d'un certain nombre de matériaux que nous importons de Chine, qui font l'objet d'une sorte d'embargo. Tel est également le cas du lithium qui sert à la fabrication de nos piles et dont j'espère qu'il pourra prochainement – les recherches avancent bien dans ce domaine – être remplacé par le sodium que l'on peut produire dans notre pays.

M. Laurent Lafon, président. – Nous nous concentrons, dans cette commission d'enquête, sur la pollution des sols mais vous avez raison de soulever la question de l'opportunité d'exploiter les richesses de notre sous-sol.

M. Daniel Gremillet. – Élu de Lorraine depuis 1986, j'ai effectivement vécu ce que vous avez décrit.

Il y a un point que vous n'avez pas encore évoqué : celui de l'eau, avec toutes les conséquences de l'ennoyage sur la qualité de celle-ci.

Les évolutions ont été terribles : bien souvent, comme vous l'avez indiqué, les anciens sites miniers ont été, dans un premier temps, orphelins, personne ne s'en occupait. Puis des programmes ont été lancés dans lesquels l'État a joué un rôle central, en particulier dans les bassins qui produisaient du charbon ou du fer. Il était normal que l'État assume ses responsabilités car ces productions étaient d'intérêt national et la région Lorraine n'avait pas les moyens d'agir. Aujourd'hui ces territoires vivent les graves conséquences de ces exploitations minières mais sont abandonnés. Il n'y a plus de soutien de l'État, qui s'est peu à peu effacé, alors que les conséquences sont graves pour les communes et les particuliers, avec, par exemple, des habitations qui se fissurent et deviennent inhabitables. Je cite également les risques d'affaissement que l'on constate en parcourant les routes en Alsace, près de Mulhouse, sur les anciennes exploitations de potasse.

Je résume donc mes deux interrogations. La première porte sur les conséquences des activités minières sur la qualité de l'eau. La seconde concerne la responsabilité des pouvoirs publics et les possibilités d'accompagnement des communes et des particuliers dont

certains sont très exposés aux effondrements qui n'avaient pas été prévus au moment où un permis de construire leur a été délivré.

M Jean-Pierre Kucheida. – S'agissant de l'eau, je suis naturellement très conscient des problèmes mais il faut préciser que les situations sont très variées selon les bassins miniers. Tout dépend du bassin et de la profondeur d'extraction. Dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais où on a extrait du charbon jusqu'à la profondeur colossale de 1 400 mètres ; je signale d'ailleurs que les conditions de travail étaient presque pires qu'au bagne de Guyane avec une chaleur qui pouvait monter à 45 degrés et une humidité difficilement supportables. D'autres exploitations ont été moins profondes, comme en Lorraine. Je suis récemment allé à Forbach et à Saint-Avold et je connais tout particulièrement les difficultés de la petite commune de Rosbruck, tout près de la frontière allemande, qui risque de perdre des dizaines d'habitations car on ne pompe plus suffisamment l'eau et la remontée de la nappe souterraine va envoyer les habitations. Or celles-ci sont déjà confrontées à des difficultés considérables avec, comme on l'a connu dans les mines de potasse d'Alsace, des dévers considérables : vous mettez une bille sur le plancher d'une maison et elle file à vive allure tellement les planchers sont en pente par le résultat de la déstabilisation des terrains. Une association se bat depuis des années à Rosbruck mais n'arrive pas à être prise en compte alors qu'il faudrait déménager 40 à 50 logements et les reconstruire sur des terrains plus adéquats et disponibles sur ce territoire.

Chez nous, la remontée de la nappe est extrêmement faible. J'avais d'ailleurs fait voter la mise en place d'une instance régionale de concertation réunissant l'ensemble des élus des bassins miniers d'une région pour pouvoir faire le point sur tous les problèmes qui peuvent se poser. Or dans certaines régions, comme l'Occitanie, cette instance n'existe pas. Il revient aux parlementaires d'en exiger l'installation. Dans ma région, le problème se pose moins étant donné la profondeur de l'exploitation : il faudra environ 300 ans pour que l'ensemble des veines de charbon soit épuisé.

Cela soulève un autre problème, à savoir celui du gaz fatal, c'est-à-dire le méthane, qui sort spontanément d'une mine de charbon. Actuellement, on récupère le méthane car il constitue un problème de sécurité majeur pour les populations qui se trouvent en surface, le méthane étant un puissant explosif. Le méthane présente en outre un avantage considérable : il est possible de l'injecter dans le réseau gazier ou on peut l'utiliser pour produire de l'électricité à travers des turbines électriques. Alors qu'on nous disait que cela durerait vingt ans et que cela permettrait d'approvisionner en énergie de 40 000 à 60 000 habitants, on peut penser aujourd'hui que cela pourrait durer au moins cent ans et que ce gaz permettrait de fournir de l'énergie à au moins 400 000 habitants. Aujourd'hui l'État ne nous permet pas de récupérer ce gaz très polluant qui sort par 120 évènements, au-delà des quatre points où il est récupéré. Or le méthane, à proportion égale, est 27 à 100 fois plus polluant que le CO₂. Il me semble que le BRGM et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), qui sont chargés de suivre l'évolution des évènements, ne veulent pas laisser passer la poule aux œufs d'or.

Mme Sonia de la Provôté. – Ma première question concerne les amoncellements inouïs de déchets post-exploitation : est-on en capacité technique de les dépolluer au regard de leur quantité et des risques multiples qui y sont associés ? Je m'étonne en outre que le traitement en temps réel des déchets n'ait pas été prévu afin d'éviter ces amoncellements. C'est bien ce que l'on exige d'autres entreprises, dans le secteur du BTP par exemple. Or ces exploitations étant soumises à autorisation, il me semble que le *process* d'exploitation doit prendre en compte cette dimension essentielle qu'est le traitement des déchets en temps réel.

D'une part, il me semble que l'État n'est pas toujours à la hauteur des impératifs de santé publique et agit à géométrie variable en fonction des pressions locales. D'autre part, il se décharge financièrement, techniquement, et en termes de responsabilité juridique voire judiciaire, vis-à-vis des collectivités et des élus locaux qui sont presque rendus responsables du non confinement, de la non surveillance, alors même qu'il est très difficile pour une petite commune de gérer une situation sanitaire urgente. C'est un sujet d'État et laisser dériver la responsabilité sur les collectivités locales, c'est donner aux élus un rôle qu'ils n'ont pas à assumer.

M Jean-Pierre Kucheida. – Les collectivités locales minières n'étaient pas de vraies collectivités jusqu'aux années 1950. C'était d'abord la compagnie, ou Charbonnages de France par exemple, qui gérait tout. Le Pas-de-Calais, avant qu'on y découvre du charbon était l'un des plus grands départements ruraux de France. L'exploitation charbonnière est venue se plaquer sur ce département. Ma commune, qui comptait 1 450 habitants en 1857 au début de l'exploitation minière, est passée à 26 000 habitants en 1914. Il fallait alors amener toutes les structures permettant la vie de cette population. La compagnie s'est substituée à la commune, notamment pour la construction d'écoles, d'églises, de salles de réunions, de kiosques à musique... Pendant longtemps, et encore aujourd'hui, nos communes ont été très défavorisées fiscalement puisque les compagnies, puis Charbonnages de France, faisaient tout. C'est pour cela que les communes minières sont aujourd'hui les communes les plus pauvres de France. Il s'agissait d'abord de communes qui subissaient la redevance des mines, qui était très faible. Il devrait y avoir une véritable réforme des finances des communes minières pour qu'elles arrivent au même niveau que les autres communes en France. J'ai réussi à le faire, dans une certaine mesure, en 1985, avec l'association que nous avons créée avec Jacques Floch, maire de Rezé, « Villes et banlieues » puisque les communes minières ont les mêmes caractéristiques que les villes de banlieues. Nous avons imposé dans la discussion budgétaire une augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à partir de 1986 de 20 % par an pendant cinq ans dans les communes minières et dans les communes de banlieue. Mais cela n'a pas suffi à réduire les difficultés par rapport aux autres communes. Il est nécessaire de revoir le fondement des finances des communes minières.

J'ai participé récemment à une manifestation commémorant la première exploitation charbonnière du Nord Pas-de-Calais, à Fresnes-sur-Escaut, où une veine a été découverte il y a 300 ans, en 1720. Mais entre 1720 et aujourd'hui, beaucoup d'eau a coulé sous les ponts. Le code minier, qui date de 1810, proposait la mise en route d'une mine mais ne prévoyait rien sur l'après-mine. Cette situation existe encore aujourd'hui les grands pays comme les États-Unis ou le Canada où les territoires sont tellement immenses que l'après-mine n'est pas un problème : la nature finit par reprendre ses droits.

Dans mon bassin, l'office régional de la santé, qui est indépendant de l'agence régionale de santé, a publié des chiffres qui me laissent perplexe. La mortalité supplémentaire existant dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais est estimée à 3 800 décès de plus que la moyenne nationale. C'est pour cela qu'avant la mise en place du 80 kilomètres à l'heure pour 400 morts, il serait bon de s'intéresser à la situation du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais. Mais c'est aussi un problème culturel : nos populations se distinguent du reste du pays par leurs habitudes et leurs traditions qui font qu'elles sont peut-être moins préoccupées que dans le reste du territoire.

Nous avons payé un tribut gigantesque à une maladie : la silicose. Encore aujourd'hui, il est très difficile d'être reconnu à 100 % de silicose, parce que c'est l'exploitant qui est en charge du diagnostic notamment. Des dizaines, voire des centaines de milliers de personnes sont mortes prématurément. Je demande une réparation des dégâts qui ont été faits.

Un autre point concerne enfin les plans de prévention des risques miniers (PPRM). Il est nécessaire d'avoir une vision globale à l'échelle de l'ensemble du pays d'une part. D'autre part, il faut que les propriétaires des territoires sur lesquels portent les PPRM aient droit à une indemnisation juste, c'est-à-dire en fonction de la perte de jouissance.

Enfin, il faut répondre à la problématique des stations de relevage des eaux. À la suite d'un affaissement dans un bassin minier, l'eau ne parvient plus à remonter. Il est alors nécessaire de la pomper *ad vitam aeternam*. L'État a convaincu une vingtaine de communes de reprendre ces stations de relevage des eaux à leur compte. C'est scandaleux car les communes ne sont pas responsables de ces problèmes. Ces stations de relevage des eaux doivent revenir à l'État afin de prévenir le risque d'inondation des territoires.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie pour les réponses que vous nous avez apportées et que vous apporterez à notre questionnaire écrit.

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

La réunion est close à 18 heures.

Mercredi 4 mars 2020

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 17 h 45.

Audition de Mme Geneviève Chêne, directrice générale, et M. Sébastien Denys, directeur « Santé–environnement–travail » de Santé publique France

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'audition de Mme Geneviève Chêne, directrice générale, et M. Sébastien Denys, directeur « Santé-environnement-travail » de Santé publique France.

L'expertise de Santé publique France dans le suivi épidémiologique des populations résidant à proximité des sols pollués est déterminante dans la prise de décision des autorités sanitaires en matière de suivi et de prise en charge des personnes exposées. Or on s'aperçoit qu'en matière de santé environnementale, nos agences sanitaires doivent composer avec beaucoup d'incertitudes scientifiques. Bien souvent, il est difficile d'établir si l'exposition est due à une pollution d'origine industrielle ou à la présence naturelle d'un agent toxique dans les sols. D'autre part, il semble difficile, dans chaque situation, d'anticiper les conséquences concrètes sur la santé d'une surexposition.

Dans ce contexte, il serait utile que vous nous indiquiez, de votre point de vue, quelle doit être l'attitude à adopter par l'État et les collectivités territoriales face à ce type de risque sanitaire : comment rassurer les populations qui ont l'impression que leurs risques

sanitaires ne sont pas pris au sérieux ? Comment rétablir la confiance dans l'expertise des agences sanitaires et des ARS ?

Avant de vous laisser la parole pour une intervention liminaire de huit à dix minutes, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Je vous invite, chacun, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, lever la main droite et dites : « *Je le jure* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Geneviève Chêne et M. Sébastien Denys prêtent serment.

Mme Geneviève Chêne, directrice générale de Santé publique France. – Santé publique France est l'agence sanitaire qui répond aux besoins de connaissance de l'état de santé sous l'angle de la protection et de la préservation de la santé de la population. Cette approche est populationnelle car on raisonne à l'échelon de groupes de population. Son champ d'expertise est la réalisation d'investigations épidémiologiques sur les populations, la prévention et la promotion de la santé. Elle contribue également à la gestion de situations sanitaires exceptionnelles et à la mise en œuvre de plans de réponse nécessaires à la protection de la santé et au bien-être de la population humaine.

Nous travaillons en très grande complémentarité avec l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÉS), une autre agence sanitaire impliquée sur le sujet des sites et sols pollués et sur tous les sujets environnementaux en général. Nos positions sont très complémentaires et coopératives, l'ANSÉS ayant une approche par milieu et par produit. Santé publique France dispose de trois types d'action : la surveillance d'indicateurs de santé, l'acquisition de données sur l'imprégnation de la population, notamment par des examens biologiques, et l'analyse de signaux et l'aide à la définition d'actions d'évaluation de ces signaux.

Concernant les sites et sols pollués, il existe beaucoup d'incertitudes scientifiques, en particulier, sur les risques sanitaires. Il est souvent nécessaire de pouvoir disposer d'un suivi à long terme sur les populations humaines avant de pouvoir se prononcer. Santé publique France fait des recommandations en vue de réduire les expositions aux contaminants potentiels lorsque cette exposition est documentée et de prévenir les risques par précaution. Nous disposons alors de deux leviers. Agir sur les sources d'exposition suppose des mesures de gestion qui n'entrent toutefois pas dans le périmètre de notre agence. En outre, il est également possible d'agir sur les comportements, l'objectif étant que la population puisse continuer à habiter dans la zone en limitant les expositions.

De façon plus générale, la production de connaissances scientifiques sur le risque sanitaire associé aux expositions sur les sites pollués nécessite l'accès à des données environnementales de diverses sources. Elles sont parfois agrégées et permettent de décrire certaines situations. Nous avons besoin d'apparier ce descriptif de données environnementales avec des bases de données de santé – des registres, des cohortes, des bases de données de la sécurité sociale, par exemple. Actuellement, cette procédure est faite au cas par cas. Une plateforme de données nationales de santé est en cours de mise en place par le ministère de la santé. On peut donc avoir des données qui couvrent l'ensemble de la population. Il faudrait un dispositif similaire pour les données environnementales et pouvoir relier de façon systématisée ces deux plateformes. Cela permettrait d'acquérir des données importantes qui pourraient lever les incertitudes scientifiques et produire de nouvelles connaissances sur les liens entre environnement et santé.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – On a évoqué les incertitudes scientifiques qui pèsent sur l'anticipation des conséquences pour la santé de l'exposition à certains agents toxiques. Grâce à notre système de suivi épidémiologique et de biosurveillance, a-t-on justement progressé en la matière ? Santé publique France s'appuie-t-elle notamment sur le suivi épidémiologique des riverains des anciens sites miniers de Salsigne et de Saint-Félix-de-Pallières pour faire progresser la science et déterminer plus précisément les conséquences, en termes de pathologies, de l'exposition au plomb et à l'arsenic ? On se plaint de ne pas disposer de données : or la situation de ces sites justifierait justement de mettre en place des registres de suivi. Ces registres ont-ils bien été mis en place ?

Par ailleurs, il semble que votre agence se soit saisie de l'importance de la dimension psychologique pour les populations dans l'explication des mesures sanitaires prises par l'État. En effet, même lorsqu'il existe des incertitudes scientifiques, vous comprenez bien qu'il est difficile pour une famille surexposée où pratiquement tous les membres présentent des pathologies, notamment des cancers, de s'entendre dire que le lien avec la pollution ne peut être définitivement établi et que le dossier doit être refermé. Dans ce cas, quelles seraient vos préconisations pour améliorer le travail de pédagogie des autorités sanitaires ?

Enfin, pouvez-vous nous préciser s'il existe un dispositif d'urgence quand apparaît un phénomène naturel qui vient réactiver une pollution et les risques qu'elle présente pour la santé ? Dans ce cas, une enquête épidémiologique est-elle enclenchée ?

Vous parliez d'une surveillance des indicateurs de santé. Comment se fait-il qu'on décide parfois d'arrêter ce suivi dans des bassins où les populations ont été exposées ? Lors d'un événement inattendu, pourquoi n'a-t-on pas un *process* d'urgence pour établir une feuille de route avec les parties prenantes du département ?

Mme Geneviève Chêne. – Il est vrai que l'on peut prendre des décisions, même en temps d'incertitude, dès lors que l'on a connaissance de pollutions. Nous n'attendons pas que les mesures de gestion soient prises, elles ne sont pas de notre responsabilité. Si des mesures de gestion peuvent être prises, nous recommandons qu'elles soient prises. Il n'est pas nécessaire d'attendre de longues années la preuve de l'existence du lien avec les indicateurs de santé.

Sur la question de savoir si l'on peut saisir en urgence Santé publique France pour la mise en place d'enquêtes, c'est en effet possible par tous les membres du conseil d'administration, en particulier la direction générale de la santé (DGS) et les agences régionales de santé (ARS), ces dernières pouvant être le relais de demandes citoyennes.

Nous pouvons aussi en effet nous appuyer sur des syndromes constatés au sein de populations exposées à des situations sanitaires exceptionnelles. On peut ainsi penser à la situation autour des usines de Lubrizol. Nous disposons chaque jour d'une remontée sur les syndromes observés par un réseau de médecins mobilisés dans l'urgence. Cela ne peut être fait sur l'ensemble du territoire en permanence mais sur la base d'une demande spécifique.

Au niveau régional, Santé publique France est présente sous forme de cellules régionales placées auprès des ARS, compétentes pour analyser la situation au plus proche du terrain et apprécier les situations sanitaires qui nécessitent des investigations plus poussées. Cela nous permet de recouper certaines alertes au niveau national et d'en tirer des conclusions.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Dans le cas de l'usine Lubrizol, il y a eu réactivité immédiate. Dans le cadre de cette commission d'enquête, nous parlons de sites en cessation d'activité qui sont pollués. Je pense également à Notre-Dame de Paris où immédiatement a été déclenchée une enquête sanitaire. Concernant des cas plus surnois où les sites ne sont plus exploités, où par exemple dans l'Aude il y a eu des inondations ravageuses et meurtrières qui ont fait réapparaître la pollution dans le débat. Seuls les enfants ont subi un dépistage. J'avais déjà signalé que ce sujet-là n'était pas seulement lié au site, c'est quelque chose que l'on peut retrouver sur d'autres sites d'exploitations minières ou industrielles post-activité. Et, eu égard au facteur climatique, on peut tout à fait se retrouver dans la même situation sur une autre partie du territoire. Comment peut-on vous saisir ? Et sur quoi vous basez-vous pour déclencher votre action ? La population ressent un manque d'équité face au risque. Comment gagner en clarification ?

Mme Geneviève Chêne. – Un rapport concernant la vallée de l'Orbiel a été rendu par Santé publique France sur les réponses aux saisines de l'ARS Occitanie depuis 1994. On a certainement fait des progrès au cours du temps. À la suite de la prise en compte et de l'analyse du risque, le rapport d'analyse a intégré douze propositions.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Les inondations, c'était il y a un an avec onze morts dans le département ! Je parle d'un passé immédiat.

M. Sébastien Denys, directeur « Santé-environnement-travail » de Santé publique France. – Pour rappeler certaines différences dans les exemples cités, Lubrizol et la vallée de l'Orbiel, sur lesquels nous avons été saisis l'année dernière après les inondations, nous sommes sur deux contextes différents. Dans le premier cas, il s'agit d'un accident industriel où potentiellement nous avons des expositions importantes et immédiates de polluants qui ne sont pas habituellement présents dans l'environnement – l'hydrogène sulfuré (H₂S) par exemple. L'évènement crée un traumatisme de la population riveraine : nous sommes dans une situation d'exposition aiguë de la population à un certain nombre de nuisances, ces manifestations aiguës nous étant remontées par notre dispositif de surveillance et les indicateurs de santé.

Dans le cas de la vallée de l'Orbiel, situation que l'on retrouve effectivement sur d'autres sites comme Saint-Félix-de-Pallières mais aussi Saint-Laurent-le-Minier, on recueille des gammes de concentration qui certes sont élevées mais sont des concentrations environnementales usuelles avec lesquelles les habitants ont l'habitude de vivre. L'évènement, qui est une inondation, va amener un surplus de contamination à l'arsenic, qui sera assez invisible, s'il n'y a pas derrière de dépistage. Dans les situations de contamination chronique, la difficulté réside dans le fait que la latence entre l'exposition et le potentiel effet sur la santé peut être extrêmement longue.

Dans le cas de Lubrizol, il y a des intoxications aiguës dues aux fumées. Mais on s'interroge aussi sur les effets chroniques d'autres contaminants notamment les dioxines, qui ont été rajoutés dans l'environnement à cause de l'incendie et qui auront un impact sur la population mais à long terme, indécélable aujourd'hui.

Il est important de comprendre qu'en termes d'expositions, dans un cas on est dans une manifestation aiguë d'un évènement qui va se traduire par des remontées sanitaires, et dans le cas des sites minières, on a une contamination qui reste à des niveaux comparables dans l'environnement et qui ne se voit pas en termes de manifestations sanitaires et qui se verra peut-être dans plusieurs dizaines d'années.

Dans ce contexte, nous attachons une grande importance à objectiver les expositions. En termes de biosurveillance, on dispose depuis le Grenelle de l'environnement, du programme national de biosurveillance qui nous a permis d'acquérir un certain nombre de données et de prendre du recul, notamment, sur les métaux et l'arsenic. Nous connaissons aujourd'hui les déterminants de l'imprégnation de ces métaux dans la population. Dès lors qu'un déterminant qui peut avoir un impact sur la population est repéré, notre action est de faire des propositions pour intervenir sur ce déterminant dans l'objectif de prévention de santé de la population. En agissant sur le déterminant, l'idée est de réduire si ce n'est de supprimer le risque de développer les pathologies liées à ce déterminant. Cette connaissance de l'imprégnation et des déterminants de l'imprégnation est capitale. Nous poursuivons cette démarche dans le cadre des différents plans nationaux santé-environnement et que nous poursuivrons dans le cadre de la future stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens et du quatrième plan national santé-environnement, le PNSE 4 « Mon environnement, ma santé ».

Ces études sont également déclinées à l'échelle locale, par exemple au niveau des sites miniers du Gard vers le milieu des années 2010. Dès 1994, le réseau national de santé publique a diligenté une étude d'imprégnation sur le site de Salsigne. Nous avons des historiques de contamination assez homogènes. Il est difficile de connaître la part attribuable à la contamination naturelle et à la contamination anthropique. L'intérêt est donc de raisonner à l'échelle nationale. On est dans des gammes de concentration assez proches et on se rend compte que les déterminants sont identiques. Pour diminuer la contamination des enfants au plomb et à l'arsenic, il faut agir sur les poussières intérieures, nettoyer les sols avec une serpillière sèche et ne pas aspirer. Ces prescriptions de l'ARS sont simples à mettre en œuvre et efficaces. On a des contrastes avec des populations qui appliquent ce type de mesures et celles qui ne le font pas. On voit donc l'efficacité de ces mesures. Pour les polluants volatiles, aérer son logement permet de réduire l'exposition aux polluants. Il s'agit de recommandations dirigées vers le comportement des populations.

Pour les déchets confinés, tout l'enjeu est d'assurer la pérennité du confinement afin d'éviter toute surexposition en cas d'événements extérieurs comme une inondation. Il faut donc là encore agir sur le comportement, c'est un véritable sujet de pédagogie. Il faut s'interroger sur les sources de contamination qui présentent parfois un confinement insuffisant au regard de la réalité du site.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Je souhaiterais mettre en avant le dialogue avec les élus. Nous avons eu des écoles et des stades qui ont dû être fermés à cause de la pollution due aux inondations. Les élus sont démunis pour donner des informations à la population. Ils sont victimes d'un aléa climatique et ils sont au contact de la population avec laquelle il faut à la fois de la transparence, ne pas susciter de craintes et maintenir la confiance. Santé publique France a peut-être un rôle à jouer à ce niveau dans le lien avec les élus.

M. Laurent Lafon, président. – Dans le prolongement de cette remarque, dans une situation de crise, on a parfois du mal à comprendre qui fait quoi dans la prise de décision, notamment s'agissant de la mesure du risque. Je voudrais réintroduire dans le schéma deux autres acteurs importants en temps de crise, que sont les ARS et les préfets. Quelle est l'articulation entre Santé publique France, les ARS et les préfets, ces derniers étant décideurs en définitive ?

Est-ce que, sur des cas terminés, vous avez mis en place des procédures d'évaluation du *process* de gestion de la crise ?

Il nous a été fait la remarque, peut-être à tort ou à raison, selon laquelle Santé publique France ne commandait que peu d'études de suivi épidémiologique dans le temps. Que pouvez-vous répondre à cela ?

À quelle source de données pensez-vous lorsque vous parlez du croisement des données environnementales et des données de santé ? À quels types de données pensez-vous ? S'agit-il de bases de données existantes comme Basias ou d'autres sources de données existantes ou à créer ?

M. Sébastien Denys. – Concernant l'articulation entre Santé publique France, les ARS et les préfets, Santé publique France est une agence d'expertise et nous agissons sur saisine des ARS. Nous avons environ 50 saisines par an sur des problématiques de santé-environnement dont 30 % sur les sites et sols pollués. Dans ce cadre-là, nous réalisons une expertise sanitaire qui vise à émettre des recommandations de protection de santé de la population. Ces études locales permettent d'alimenter une réflexion épidémiologique au niveau national, ces questions n'étant pas spécifiques à un seul territoire. Pour mettre en évidence des signaux probants, il faut un effectif important. Sur les sites miniers, souvent les effectifs de population sont faibles, les indicateurs de santé sont insuffisamment renseignés et la manifestation des effets répond à un délai de latence extrêmement long. Dans notre programme de travail, nous avons une action de mise en place d'un dispositif d'études multicentriques portant à la fois sur les bassins industriels afin de mesurer le lien entre les rejets et les effets sur la santé et sur les problématiques d'après-mine et d'études épidémiologiques visant à établir le lien entre les cancers pédiatriques et l'environnement scolaire. Le ministère de la transition écologique et solidaire avait financé une campagne de mesure de l'environnement d'un certain nombre d'établissements scolaires. Pour pouvoir disposer de ces études, il nous faut les données de l'environnement que l'on n'a pas de façon automatique. Puis, il nous faut ensuite retravailler ces données.

Sur l'évaluation, nous réalisons bien sûr des retours d'expérience qui visent à analyser rétrospectivement nos actions afin de nous améliorer.

M. Alain Duran. – Nous disposons des données environnementales et sanitaires mais j'ai l'impression que nous travaillons en silos et je ressens un souci d'efficacité. Comment améliorer le dispositif ? Qui, d'après vous, peut prendre aujourd'hui l'initiative de rendre moins étanches ces deux types de données et apporter une meilleure transversalité ?

Mme Geneviève Chêne. – Il existe plusieurs options. Je suis d'accord avec vous pour dire que la plateforme nationale des données de santé est un bon exemple. C'est le ministère de la santé qui a pris l'initiative, dans son périmètre, de faire en sorte que l'ensemble des données soient mises en commun. Le ministère de la transition écologique et solidaire pourrait, de la même manière, prendre une initiative semblable avec les données environnementales. Là, une deuxième étape reliant ces deux bases de données pourrait voir le jour, dans un lieu sécurisé, une sorte de nuage sécurisé ou *hub*. Notre souci est de disposer de données de qualité – aujourd'hui certaines données sont structurées différemment - et de respecter la réglementation sur le droit des personnes, notamment le fait que ces données ne doivent pas être ré-identifiantes et respectent le règlement général de protection des données personnelles (RGPD). Centraliser les données auprès d'un opérateur unique est également important.

Nous réalisons de nombreuses études sur la santé et l'environnement. Mais ce n'est pas dès l'apparition de polluants que l'on est pour autant capable de dire quel est le risque et quelles sont les mesures à prendre. Si Santé publique France fait les études nécessaires, il n'utilise pas l'incertitude scientifique pour ne pas faire des recommandations qui aboutissent à des mesures de gestion qui seraient utiles pour la santé des populations.

M. Laurent Lafon, président. – Dans le prolongement de cette discussion, j'ai un cas précis à vous soumettre. Concernant le lien entre les cancers pédiatriques et la situation environnementale des écoles, en 2012, le ministère de la transition écologique et solidaire de l'époque avait lancé un inventaire avec des diagnostics sur les établissements sensibles situés sur des sites anciennement industriels. On nous a dit lors d'une précédente audition que ces diagnostics avaient été interrompus pour des raisons budgétaires. On voit bien que la question de la donnée environnementale pose d'autres questions dont la sensibilité de la donnée et son utilisation. N'y a-t-il pas de la part des autorités une certaine réticence à disposer de l'exhaustivité de la donnée ?

M. Sébastien Denys. – Ce sujet est particulièrement important. D'une part, nous sommes régulièrement sollicités dans des situations locales, où nous avons des enfants atteints de cancers pédiatriques comme le *cluster* de Sainte-Pazanne. Là, Santé publique France fait des recommandations pour limiter les expositions et tend à développer des études nationales permettant d'augmenter la connaissance sur des sujets où elle manque, comme le fardeau des maladies chroniques lié à l'exploitation de la mine. Il est difficile de faire comprendre aux parents d'enfants malades que demander une nouvelle étude épidémiologique dans une situation locale va prendre dix ans et ne sera pas toujours conclusive. Nous sommes sur un positionnement scientifique. Mais nous ne nous arrêtons pas là. Ces signalements nous permettent d'alimenter des études au niveau national. Il est certes regrettable d'avoir arrêté l'étude de l'environnement des établissements scolaires d'autant plus que nous disposons d'un registre national des cancers de l'enfant, qui nous aurait permis de faire des études écologiques. Là on se heurte à l'accès aux données et à l'interruption de la campagne, ce qui ne nous permettra pas d'avoir une vision complète du sujet. Nous nous interrogeons sur la faisabilité de réaliser cette étude en utilisant les données existantes.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Avez-vous des relations avec vos homologues dans les autres pays européens, certaines problématiques se posant à l'échelle européenne ? Par ailleurs, les entreprises qui ont aujourd'hui une activité industrielle présentant des risques pour la santé vous transmettent-elles des données et comment sont-elles suivies ?

Mme Sonia de la Provôté. – Il y a plusieurs écueils à cette corrélation entre une exposition et une pathologie. C'est tout d'abord la taille de la cohorte. Même si on a une plateforme nationale de données de santé, faut-il encore que l'on soit clair sur le contenu de ces données que l'on va introduire dans la plateforme et pour quel usage. La visée épidémiologique est tout à fait différente de la recherche d'innovation. Il faut par conséquent regarder avec la plus grande attention la nature des données qui vont être introduites dans la plateforme. Avoir une cohorte nationale fait rêver.

Le deuxième sujet concerne la nature des expositions identifiées. On ne connaît pas toutes les relations entre les pathologies et l'exposition comme pour les ondes par exemple. À ma connaissance ces données ne sont pas suivies avec une grande précision alors qu'on aurait pu lancer des études de cohorte depuis longtemps. Le risque que l'on connaît entre la pathologie et l'exposition c'est d'avoir un biais qui ne peut être objectivé qu'avec un maximum de données concernant le comportement et l'environnement de la personne. Nous avons eu par le passé des erreurs de conclusion parce que l'on était passé à côté d'un biais

évident. Est-ce que vous travaillez ce sujet sur les registres de cancer, car nous avons beaucoup moins de registres sur les autres pathologies ? Les registres de cancer permettent de mettre en évidence dans un certain nombre de cas des relations entre la pathologie et l'exposition. Dispose-t-on d'un référentiel de bonnes pratiques au plan national dès que des équipes engagent u suivi systématique de certaines pathologies, la plateforme étant manifestement insuffisante en cas d'enquête très poussée ?

Mme Geneviève Chêne. – Arrivée il y a quatre mois à la direction de l'agence, je manque de recul sur l'expérience européenne même si je sais que nous avons des liens avec les agences européennes. Il existe une association internationale des instituts nationaux de santé publique (*International Association of National Public Health Institutes* – IANPHI) à laquelle nous adhérons. D'ailleurs, Santé publique France assure le secrétariat scientifique de ce forum international des agences. Ces agences sanitaires ont des fonctionnements et des positionnements très variés selon les pays. Le sujet de l'environnement est sur la table même si c'est un sujet sur lequel les agences ont sans doute insuffisamment échangé, en dépit d'une forte volonté d'échanger dans ce domaine, les problématiques et les priorités étant différentes selon les pays.

M. Sébastien Denys. – Nous échangeons effectivement avec nos partenaires européens sur les enjeux majeurs internationaux comme par exemple sur la pollution de l'air. Nous avons été pionniers dans les études européennes sur la pollution de l'air ce qui nous a permis d'avoir des outils d'estimation des impacts liés à la pollution de l'air. Sur la question des sites et sols pollués et de biosurveillance, nous réfléchissons à poursuivre un COST (coopération européenne en science et technologie), qui est un programme de mise en réseau des communautés de recherche et d'innovation en Europe. Son objectif est de renforcer la recherche scientifique et technologique par le soutien à la coopération par des activités de réseautage, ce qui permet de constater que nos voisins sont confrontés aux mêmes problématiques.

Sur la problématique de la biosurveillance, nous sommes dans un consortium européen, HBM4EU (European Human Biomonitoring Initiative), piloté par l'agence allemande pour l'environnement UBA (Umweltbundesamt) et dans lequel nous apportons l'expérience de Santé publique France en matière d'enquête de biosurveillance et d'imprégnation. Notre objectif est de poursuivre cette initiative qui doit se terminer en 2021-2022 avec une implication encore plus forte pour gérer des expositions à des contaminants sur lesquels on a des incertitudes sur les impacts à long terme. J'insiste auprès de votre commission pour signaler l'importance de ces outils.

Sur la question fondamentale du lien avec d'autres dispositifs de cohorte, nous travaillons notamment avec la recherche. Nous sommes cadrés par nos missions de surveillance, avec des observations qui auront des biais, notamment dans des zones industrielles où des populations peuvent présenter une prévalence de certains comportements comme un statut tabagique plus important. On a alors des facteurs confondants de certaines pathologies. Ces collaborations avec la recherche durent depuis longtemps, nous avons fêté il y a deux ans les vingt ans du programme Air et santé avec des équipes de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) sur l'établissement des relations exposition/risque sur des problématiques de particules atmosphériques. Nous devons absolument maintenir cette complémentarité. Nous le faisons également avec le registre des cancers de l'enfant pour lequel Santé publique France finance des actions de recherche sur les nuisances environnementales et, en particulier, sur l'utilisation des pesticides.

Mme Sonia de la Provôté. – À partir des données issues du parcours de soin, il est possible de déduire certaines pathologies. Quels types de données vont être mis dans cette plateforme ? La façon dont ces données vont être saisies et traitées va conditionner la puissance d’alerte sur l’émergence de certaines pathologies, qui sont liées à l’environnement et qui peuvent être reliées de façon géographique et territoriale. Concernant les sites et sols pollués, c’est important de pouvoir identifier des clusters de pathologie.

M. Sébastien Denys. – La première question qui se pose est de savoir quel est le lien entre la pollution et les différentes nuisances environnementales que l’on a dans une zone car souvent on a une conjonction de nuisances environnementales comme par exemple une inondation, un axe routier important et du bruit. Tout cela peut engendrer des effets sur la santé. Il est déjà très complexe de déterminer l’événement de santé que l’on peut caractériser. La première étape est d’identifier ces liens et d’identifier en amont les différentes nuisances environnementales.

Ensuite, nous sommes confrontés à la qualité des données de santé dans le Health Data Hub. Nous cherchons à travailler sur les meilleures données possibles pour pouvoir déterminer les meilleurs indicateurs possibles. Pour cela, on s’associe sur nos problématiques à des cliniciens. Nous savons qu’une partie de la qualité de la donnée ne dépend pas de nous, mais cela reste une source puissante. Concernant les registres, la source est d’autant plus puissante qu’il y a une exhaustivité et un diagnostic clinique.

Mme Geneviève Chêne. – À ma connaissance, ces données de recours aux soins se sont considérablement améliorées dans le temps. C’est un effort de tous ceux qui recueillent ces données. Le système national des données de santé (SNDS) est déjà accessible. L’idée du hub est de rajouter les données d’un grand nombre de registres et des cohortes financés par les investissements d’avenir. Cela permettra des croisements et des vérifications.

La plupart des registres couvrent une partie du territoire, à l’exception du registre des cancers pédiatriques. Il est toujours plus facile d’identifier un cluster, pour identifier une incidence plus importante dans une zone géographique et un temps donnés, lorsqu’un registre existe sur le territoire. Quand nous ne disposons pas d’un tel registre, les données du SNDS peuvent être utiles car elles couvrent tout le territoire et l’ensemble de la population. C’est cet ensemble de données, d’un côté très précises mais ne couvrant pas l’ensemble du territoire et de l’autre moins précises mais portant sur l’ensemble du territoire, qui peuvent être croisées et faire progresser la qualité des données.

Enfin sur les expositions, les données sont très orientées sur les événements de santé et moins sur les expositions. Il faut comprendre qu’il y a d’autres types d’expositions que les nuisances environnementales, le tabac, la consommation d’alcool, la nutrition et l’activité physique sont également des déterminants de santé qui doivent être pris en compte.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie pour les réponses que vous nous avez apportées et que vous apporterez à notre questionnaire écrit.

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

La réunion est close à 19 h 05.

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

Mercredi 4 mars 2020

- Présidence de M. Éric Jeansannetas, président -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Audition de M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des transports (ART) et Mme Stéphanie Druon, secrétaire générale

M. Éric Jeansannetas, président. – Chers collègues, nous poursuivons nos travaux sur les concessions autoroutières. Nous recevons aujourd'hui M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des transports (ART) et Mme Stéphanie Druon, secrétaire générale.

Après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Roman et Mme Druon prêtent serment.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Dans un souci de clarté et d'interactivité, les questions ne seront pas groupées et nous souhaitons que nos invités répondent de façon concise. Comment l'ART perçoit-elle le secteur des sociétés autoroutières ? Pouvez-vous présenter la manière dont elle est organisée pour assurer ses missions de régulation du secteur autoroutier concédé ? Combien de personnes travaillent-elles sur ce sujet ? Comment vos effectifs ont-ils évolué ces dernières années ? Sont-ils suffisants ? Quel est leur profil ? Y a-t-il une coordination avec les services de l'État qui gèrent les autoroutes ?

M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des transports (ART). – Si l'ART existe aujourd'hui avec ses compétences, c'est parce que le Parlement l'a voulu en 2015 à la suite des rapports de la Cour des comptes et de l'Autorité de la concurrence, qui avaient soulevé un certain nombre d'anomalies. Le Parlement a voulu, dans la loi du 6 août 2015 dite loi Macron, faire en sorte que le régulateur des transports étende ses activités à la régulation et au contrôle des concessions autoroutières. Il lui a confié trois missions. La première est la régulation des tarifs des péages. L'avis de l'ART (anciennement Arafer) est requis préalablement à la conclusion d'un nouveau contrat de concession et dès qu'un avenant a une incidence sur la durée de la concession ou l'évolution des tarifs des péages. Nous nous sommes ainsi prononcés sur le Plan d'investissement autoroutier (PIA) et ses 57 opérations initialement. C'est une illustration de notre activité.

Le deuxième domaine dans lequel nous intervenons est celui des procédures de passation des marchés de travaux, de fournitures et de services par les concessionnaires. Nous contrôlons le bon fonctionnement et la composition des commissions des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Nous contrôlons également les marchés. Lorsque les conditions ne sont pas remplies, nous pouvons saisir la justice. Nous l'avons déjà fait une fois. Je vous fournirai des éléments écrits dans la semaine qui vient.

Notre troisième mission découle de notre pouvoir de collecte de données. L'ART a la capacité d'exiger des sociétés concessionnaires des informations financières, techniques et économiques. Nous publions chaque année un document, que je vous ai remis, qui synthétise les comptes des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), à la fois globalement et par société. Nous publierons également un rapport quinquennal qui permettra d'avoir une vision sur les tarifs des péages, qui représentent l'essentiel des recettes des SCA. En 2018, le chiffre d'affaires de ces sociétés est de 10,4 milliards d'euros. Le taux de distribution atteint 98 %, ce qui est étonnant au regard du niveau d'endettement. Nous allons présenter dans le rapport quinquennal une vision précise, documentée et expertisée de la situation économique du monde autoroutier. Nous publions aussi un rapport annuel sur les marchés et les contrats passés par les SCA. Nous sommes compétents en matière autoroutière depuis février 2016.

Ce pouvoir de collecte est le plus important. Nous définissons une liste d'informations qui doivent nous être fournies. Les SCA doivent les transmettre sous peine de sanctions très lourdes, à concurrence de 3 % du chiffre d'affaires. Il n'est pas nécessaire d'en brandir la menace, les SCA sont bien conscientes des enjeux.

Mme Stéphanie Druon, secrétaire générale de l'Autorité de régulation des transports. – Concernant les moyens humains et financiers, le contrôle nécessite des compétences économiques, techniques, juridiques et financières, comme pour tous nos secteurs de régulation. L'Autorité est organisée pour pouvoir travailler en équipes projets. La direction métier qui pilote le secteur autoroutier comprend, outre le directeur, huit agents dédiés au contrôle des SCA. Ils travaillent avec des agents de la direction des affaires juridiques, dont quatre sont spécialisés sur le secteur autoroutier, et de celle des affaires financières, dont trois agents sont sur le secteur. Cela fait donc une quinzaine de personnes en équivalents temps plein travaillés. Concernant les moyens financiers, nous bénéficions jusqu'à l'année dernière d'une taxe affectée prélevée sur les SCA, plafonnée à 2,6 millions d'euros, soit 2,4 millions après déduction des coûts liés au prélèvement par la DGFIP. Cette taxe ne nous est plus affectée depuis la loi de finances pour 2020. Nous devons donc discuter chaque année le budget annuel avec la direction du budget en premier lieu, et aussi la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Si je comprends bien, la mission de collecte de documents se passe plutôt bien, sans que vous ayez à faire usage des sanctions. Pouvez-vous me le garantir ?

M. Bernard Roman. – Non, je ne peux pas vous le garantir. Mais la menace existant, le droit étant ce qu'il est, et certaines de nos décisions ayant un caractère règlementaire, et *a minima* valeur d'injonction, nous avons finalement obtenu communication des éléments demandés. Il y avait une grande réticence au début car c'était complètement nouveau. Avant que l'Autorité ne devienne compétente, la commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art, faute de disposer de pouvoirs lui permettant d'exiger la fourniture certaines données par les SCA, ne pouvait pas se prononcer sur le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence des sociétés pour lesquelles elle était compétente, et émettait des avis et des recommandations. Depuis que la loi nous a donné la capacité d'obtenir des informations, nous avons choisi d'user de ce pouvoir de manière pédagogique. J'ai à plusieurs reprises réuni les présidents des SCA et celui de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) pour mettre au point le système qui fonctionne aujourd'hui. Cela fonctionne même trop bien. Il y a plusieurs centaines de marchés par an, dont certains de plus de 100 pages. Ce n'est pas avec cinq

collaborateurs que nous pouvons tout contrôler. Les contrôles sont faits de manière aléatoire, en choisissant les dossiers les plus importants.

Nous veillons à l'indépendance de la majorité des membres des commissions des marchés, ce qui est une avancée que nous devons au Parlement. Nous veillons à ce que l'attribution des marchés soit conforme aux règles de concurrence et à ce que la rédaction des appels d'offres réponde aux exigences légales. Sur un marché d'ASF pour lequel nous avons introduit un référé précontractuel, nous avons été déboutés en première instance par le tribunal de grande instance de Nanterre. Nous estimions, au vu des coefficients de pondération, que le critère du prix était le seul critère réellement important. Le tribunal a considéré qu'en l'espèce cela ne changeait rien au classement de l'attributaire. La Cour de cassation nous a donné raison : il appartient bien à l'autorité de veiller *in abstracto* au respect des règles d'organisation des appels d'offres, indépendamment de leur effet sur l'attribution du marché au cas d'espèce.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Sur les marchés, nous nous demandons s'ils sont majoritairement attribués à des sociétés liées aux groupes auxquels appartiennent les sociétés concessionnaires. Il y a des règles en la matière, mais quelles sont-elles ? Y a-t-il des attributions croisées ? Pouvez-vous contrôler cela ? Comment ?

Le sous-directeur de la DGITM nous a déclaré que les avenants aux contrats de concession étaient tous équilibrés. Est-ce effectivement le cas à votre connaissance ? Est-ce que vous contrôlez le respect de cet équilibre ? En avez-vous le détail et la synthèse ? J'aimerais disposer d'une synthèse depuis 2006.

M. Bernard Roman. – Sur la première question, il faut être très clair et en même temps mesuré. Les travaux publics sur les 9 000 kilomètres d'autoroutes concédées représentent moins de 3% du montant total des travaux publics dans leur ensemble en France (et 6% des travaux routiers). Il faut toujours mesurer la part de travaux autoroutiers que les sociétés exécutent pour les groupes auxquelles elles sont liées, et la comparer à sa part dans les travaux routiers de manière générale. Sur les avenants, chacun a sa vérité. La DGITM doit faire en sorte que la compensation ne soit ni en deçà ni au-delà de ce qui est nécessaire.

Notre regard porte sur trois principales étapes. D'abord les travaux. Sont-ils nouveaux ? Figuraient-ils dans le contrat initial ? Sur les 57 opérations initialement prévues par le PIA, nous avons estimé que huit relevaient d'obligations contractuelles préexistantes et qu'elles étaient donc déjà compensées, via la perception par le concessionnaire des péages existants. Sur ce point nous avons été suivis par le Conseil d'État, et ces huit opérations ont été retirées du PIA. Dans un deuxième temps, nous regardons si les opérations sont utiles ou nécessaires à l'exploitation de l'autoroute. Nous avons estimé que cela n'était pas le cas pour un grand nombre d'entre elles. Nous ne jugeons pas de leur utilité publique ou de leur opportunité politique, par exemple la construction d'un échangeur, qui est l'objet-même des procédures de déclaration d'utilité publique. Nous jugeons si cela apporte quelque chose à l'utilisateur par rapport au prix qu'il paye : désengorgement de la route, accès à de nouvelles destinations utiles... Nous n'avons pas été suivis par le Conseil d'État sur ce point.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Sur combien d'opérations cela porte-t-il ?

M. Bernard Roman. – Je pense que plus d'une bonne quinzaine d'opérations sont en jeu. La loi d'orientation des mobilités (LOM) a assoupli ce cadre, contre notre avis. Aujourd'hui, seules trois conditions cumulatives doivent être réunies pour qu'une bretelle soit

jugée utile, et je ne vois pas comment nous pourrions apprécier ce qui n'entre plus dans ce champ. Ce n'est pas au Sénat que ces dispositions ont été assouplies. Bien au contraire, plusieurs voix contraires s'y sont élevées.

Nous regardons enfin l'estimation du coût des opérations. Sur ce point, nous n'avons pas le même regard que la DGITM. Nous avons considéré que, sur les 57 opérations initialement prévues par le PIA, le coût d'un certain nombre d'entre elles était surestimé, parfois très largement. Or c'est cette estimation qui permet de calculer la compensation. Nous avons des référentiels différents sur ce point de ceux de la DGITM et des sociétés concessionnaires. À deux reprises, ces coûts ont fait l'objet d'une expertise, dont l'une nous a donné raison. Le bilan complet à la fin des concessions permettra de déterminer la réalité des coûts. Pour l'heure, les opérations prévues par le PIA commencent à peine à être réalisées. Pour ce plan, nous sommes passés d'environ 800 millions d'euros à moins de 700 millions d'euros et de 57 opérations à 43, avec une hausse des péages moins forte qu'initialement prévue, de même que pour les revenus des sociétés. L'Autorité a une véritable utilité sur cet aspect. Il y a en effet une inégalité de moyens entre les SCA et le concédant. Le législateur a jugé qu'un tiers neutre était nécessaire. Le PIA a démontré cette nécessité.

Mme Stéphanie Druon. – Les SCA transmettent facilement les données, notamment financières. Nous leur avons demandé de nous transmettre les marchés attribués entre 2013 et 2015 pour étoffer notre base de données, et comme elles nous répondaient que cela était très lourd pour elles, nous avons échangé en bonne intelligence. Une seule fois nous avons eu à ouvrir une procédure en manquement préalable à la procédure de sanction, à l'encontre d'Atlandes, pour obtenir communication de différents marchés. La procédure a été rapidement clôturée.

Concernant les marchés, l'Autorité veille à l'exercice d'une concurrence effective et loyale. Nous nous assurons qu'il y a une majorité de membres indépendants dans les commissions de marché dont la composition est soumise à l'avis conforme de l'Autorité. Nous veillons au respect des obligations de publicité et de mise en concurrence. Nous veillons à ce que les critères techniques ne soient pas neutralisés, ce qui reviendrait à n'utiliser que le critère prix. C'est l'objet de la requête en référé précontractuel que nous avons déposée pour un marché d'ASF. Maintenant que la Cour de cassation nous a donné raison, ce sera plus facile d'en introduire plus. Nous n'avons cependant pas à intervenir si le pourcentage de sociétés liées parmi les entreprises de travaux retenues est trop élevé. Mais nous communiquons sur les marchés passés par les SCA par la publication de notre rapport annuel dans lequel nous rendons publics ces chiffres.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Vous parlez dans le rapport des marchés passés avec des entreprises liées. Parlez-vous des attributions croisées de marchés de travaux, par exemple entre les sociétés du groupe Eiffage et celles du groupe Vinci ?

M. Bernard Roman. – Ce n'est pas aussi précis. Lors de la première publication en juillet 2016, portant sur l'année 2015, le taux le plus élevé pour les marchés supérieurs à 2 millions d'euros HT a été relevé pour la société ESCOTA avec 54% d'attribution en valeur à des entreprises liées. Cela avait fait réagir l'ASFA. Nous faisons aujourd'hui un point société par société, puis un point global qui permet de définir quelle est la part des sociétés des groupes Vinci, Eiffage et Bouygues (qui est le seul groupe à n'être pas directement actionnaire de SCA) sur le marché routier national et quelle est leur part sur le marché des autoroutes concédées. Il est prévu dans le protocole signé entre les SCA et l'État lors du plan de relance autoroutier (PRA) de 2015, dont seulement 50 % a déjà été réalisé, qu'un

pourcentage des travaux devait être attribué aux TPE et PME. Nous n'avons pas à sanctionner le respect de cet engagement, mais nous le regardons. Le plan de relance était de 3,5 Mds d'euros, le PIA de 700 millions.

Mme Stéphanie Druon. – Vous aurez les chiffres par écrit. Il s'agit des marchés de travaux passés entre 2016 et 2018 par les sociétés concessionnaires ou leurs groupements. En cas de groupement, nous donnons le nom des mandataires, mais comme nous ne déclinons pas par co-traitants et sous-traitants cela peut biaiser les chiffres. La part des marchés attribués en valeur par les sociétés concessionnaires du groupe Vinci (ASF, Cofiroute et ESCOTA) à leurs entreprises liées est de 60 % sur les travaux en 2017 et 32 % en 2018. Sur les marchés de services, elle était de 29 % en 2017 et 6 % en 2018. Sur les marchés de fournitures, de 16 % en 2017 et 6 % en 2018. Pour les sociétés concessionnaires du groupe Eiffage (APRR et AREA), 27 % en 2017 et 35 % en 2018 sur les marchés de travaux ; 23 % en 2017 et 1% en 2018 sur les marchés de services et 9 % en 2017 et 2 % en 2018 sur les marchés de fournitures. Vous trouverez plus de détails dans le rapport. Il n'y a pas de grosses anomalies si on compare ces chiffres à la place de ces groupes dans le secteur des travaux publics. Nous ne sommes toutefois pas chargés d'émettre un avis. Nous ne pouvons qu'assurer la transparence des chiffres.

Concernant les projets d'avenants, l'Arafer a rendu en juin 2017 un avis simple pour chacun des sept projets d'avenants aux contrats de concession des SCA historiques, puis un sur ATMB en 2018 sur la compensation de la hausse de la redevance domaniale, et nous venons d'en rendre un sur la société Atlandes. Nous vous enverrons les documents. Dans le dernier avis sur Atlandes, nous avons considéré qu'une partie des charges ayant vocation à être compensée par le projet d'avenant figurait déjà dans les contrats et n'avait donc pas à être compensée par une augmentation supplémentaire des tarifs de péage. Nous regardons ensuite le respect des critères de nécessité et d'utilité, puis les coûts et niveau de recettes retenus, la rémunération du capital et enfin les autres clauses envisagées par le projet d'avenant.

M. Bernard Roman. – Concernant les coûts, le concessionnaire les estime, avec une marge de risque. Le concédant a sa propre base de données. Notre base de données sera constituée à partir des marchés passés par les SCA depuis 2013. Elle sera fiable et nous permettra de disposer du coût des travaux, donc de reconstituer une part majeure du coût réel des opérations, même si la conjoncture peut faire évoluer les coûts.

M. Éric Jeansannetas, président. – Quand sera publié le rapport quinquennal ?

M. Bernard Roman. – À la fin du premier semestre. Nous pourrions, si vous nous le demandez, vous en transmettre des éléments, dans la limite du secret des affaires.

M. Roland Courteau. – Pourrait-on connaître le chiffre d'affaires et l'excédent brut d'exploitation réalisés par les sociétés concessionnaires en 2018 ? Quelles sont leurs marges d'exploitation ? Quels dividendes ont été versés aux actionnaires en 2017 et 2018 ? Je crois que dans l'accord de 2015, un dispositif en cas de surprofit a été introduit. Y a-t-il eu un surprofit en 2017-2018 ? Comment le déterminer ? Ce dispositif a-t-il été mis en œuvre, et si non pourquoi ?

M. Bernard Roman. – C'est un sujet complexe. L'ouverture du capital des SCA est intervenue en 2002 et la privatisation en 2006. Dans 11 ans, la première concession arrivera à échéance. Dans une concession, le capital de l'actionnaire n'est pas le réseau, mais son contrat. Dans 11 ans, la société concessionnaire rendra à l'État le réseau autoroutier

qu'elle a construit, acheté, entretenu, voire amélioré. Il faut bien voir les contraintes positives et négatives d'une concession. Pour les sociétés concessionnaires dont le chiffre d'affaires s'est élevé à 10,4 milliards d'euros en 2018, les dividendes versés aux actionnaires atteignent 3,3 milliards d'euros en 2015, 4,7 en 2016, 1,7 en 2017 et 2,9 en 2018.

J'ai été auditionné au Sénat l'année dernière, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi visant à renationaliser les autoroutes. Dans l'exposé des motifs, il était écrit que les dividendes distribués étaient supérieurs au coût d'acquisition. Ce n'est pas faux, mais les 14 milliards d'euros payés par les groupes acquéreurs en 2006 ne correspondaient qu'à une partie des actions, le capital ayant déjà été ouvert en 2002. De plus, les SCA ont repris dans les contrats 5 milliards d'euros d'investissements, auxquels s'ajoutent les 26 milliards d'euros d'investissements réalisés entre 2006 et 2018 sur le réseau autoroutier qu'elles restitueront entre 2031 et 2036. Enfin, les SCA sont endettées. Lorsqu'elles rendront les concessions, elles devront avoir remboursé l'ensemble de leur dette. C'est un des travaux que nous menons dans le cadre du rapport quinquennal. Nous estimons globalement leur dette nette à 29 milliards d'euros, alors que les SCA indiquent qu'elle s'élève à 50 milliards d'euros. Nous poursuivons nos expertises pour déterminer précisément la dette et son échéancier.

Par ailleurs, à la fin des concessions, l'autoroute doit être rendue en bon état. Il y aura, sept ans avant la fin des contrats, une clause de revoyure pour déterminer, d'une part, ce qu'il y a à faire pour que les autoroutes et ouvrages remis soient en bon état, et, d'autre part, il faut au préalable être d'accord sur la notion de bon état – or, aucun contrat ne précise aujourd'hui cette notion. C'est un rendez-vous essentiel. Dans les contrats de concession « historiques », il est prévu qu'à la fin 2006, l'inventaire des biens qui relèvent de la concession et ceux qui relèvent du concessionnaire devait être fait. Cela n'a pas été le cas. Il faut veiller à ce que le rendez-vous des sept ans avant la fin de la concession ait effectivement lieu et s'assurer que les travaux prévus seront réalisés.

Dans notre rapport quinquennal, nous revenons sur le taux de rentabilité interne (TRI) des SCA. Il y a là une énorme incertitude sur des concessions d'une durée de 70 ans, et même si nous faisons ce travail chaque année, nous ne le publions pas. Ce sera plus objectif et plus documenté avec une vision rétrospective de cinq ans. Il nous faut tenir compte à la fois des résultats d'exploitation positifs et, en même temps, des investissements et de l'endettement des sociétés. L'équilibre est toujours à rechercher en prenant en compte ces deux éléments.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Nous avons les chiffres.

M. Bernard Roman. – Les aires de services génèrent un peu plus de 3 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Cela paraît secondaire mais cela ne l'est pas, en particulier en ce qui concerne l'obligation de modération des coûts des carburants.

Mme Stéphanie Druon. – Le modèle économique des concessions est basé sur une très longue durée : on ne peut pas tirer de conclusions des chiffres exceptionnels d'une année. Il faut apprécier ce modèle à l'échelle de la durée totale de la concession. Le suivi de l'économie globale des contrats de concession sera apprécié dans le rapport quinquennal.

M. François Bonhomme. – Je reviens sur les procédures de marché. Êtes-vous membre des commissions des marchés ?

M. Bernard Roman. – Non.

M. François Bonhomme. – Considérez-vous que vous avez les moyens d’assurer les contrôles des marchés ? Sur votre champ d’intervention, vous avez indiqué avoir saisi la juridiction compétente une seule fois.

M. Bernard Roman. – Nous n’avons pas assez de moyens humains, comme dans tous les secteurs de régulation. Nous sommes touchés de la confiance du gouvernement et du Parlement qui reconnaissent notre expertise. Elle se manifeste par les nouvelles missions qui nous sont confiées. Il est toutefois étrange qu’une autorité publique indépendante dépende de l’exécutif pour ses moyens. Nous avons insisté dans le cadre du dernier projet de loi de finances pour avoir 20 emplois supplémentaires ; nous avons obtenu neuf postes de collaborateurs supplémentaires, au vu de l’élargissement de nos missions, plus deux emplois au titre de la réforme de la gouvernance du collège de l’Autorité (avec l’arrivée de deux nouveaux vice-présidents). Nous les avons obtenus mais je rappelle que nous devons désormais suivre également les aéroports, la RATP, l’ouverture des données de mobilité, la billettique... Plus nous aurons de moyens, plus notre contrôle sera efficace.

Nous avons certes eu un seul cas de référé précontractuel, mais il était extrêmement important. Depuis 2016, les règles auxquelles sont soumises les concessions autoroutières sont très proches de celles de la commande publique. Nous avons besoin du soutien de la Cour de cassation pour montrer aux SCA que nous veillons à faire respecter les règles. Sans faire de procès d’intention, les prix peuvent être plus facilement tirés par un grand groupe que par un petit. La règle du moins disant ne suffit pas ; la rédaction des appels d’offre est très importante.

Nous ne faisons pas partie des commissions d’appel d’offres : c’est la DGCCRF qui y assiste. Nous travaillons en bonne intelligence avec elle.

Mme Stéphanie Druon. – Cinq collaborateurs travaillent sur le contrôle des marchés. Nous sommes destinataires de 400 à 500 marchés par an. Nous mettons la priorité sur les marchés les plus sensibles en termes concurrentiels : ceux attribués à une entreprise liée, ou ceux portant sur certaines prestations, notamment la distribution de carburant. En 2018, sur les 412 marchés et les 12 avenants qui nous ont été soumis, nous avons procédé à l’analyse détaillée de 79 d’entre eux, ce qui fait environ 25 % des marchés reçus.

Mme Michèle Vullien. – À quel moment de l’attribution des concessions intervenez-vous ? Sur le Bordeaux-Genève, c’est-à-dire l’A89, il y a eu un grand nombre de tronçons différents. Pourquoi ? Qui décide du trajet ? Où est vraiment prise cette décision ? Nous n’arrivons pas à savoir qui est responsable.

M. Bernard Roman. – Nous n’avons aucune compétence sur les choix d’opportunité d’aménagement du territoire. Notre mission, telle qu’elle est définie par le Parlement, est de contrôler. La décision en amont ne relève que des pouvoirs politiques, centraux ou territoriaux.

M. Éric Jeansannetas, président. – Ne vous inquiétez pas, Mme la sénatrice, la commission d’enquête finira par le savoir !

M. Jean-Raymond Hugonet. – Même si la terminologie est différente il me semble que votre fonction est parallèle à celle du contrôle de légalité, comme dans les

collectivités territoriales, Je comprends bien qu'on se hâte ici avec lenteur. À l'heure de la dématérialisation, la transmission de documents ne peut pas prendre de temps. Nous savons évaluer les prix quand nous voulons passer un marché, même dans les petites communes. Nous établissons alors un bordereau de prix qui est soumis au contrôle de légalité. Mais nous ne pourrions pas évaluer le coût du mètre carré d'enrobé pour les autoroutes. Pouvez-vous accélérer les contrôles ? Sentez-vous une volonté d'aboutir sur cette question ?

Mme Stéphanie Druon. – Le parallèle avec le contrôle de légalité vaut pour le contrôle des marchés passés par les sociétés concessionnaires, mais pas pour celui des avenants et des nouveaux contrats de concession, ni pour les sous-concessions, puisque ce sont des avis simples. Mais ces avis simples sont importants, car nous sommes saisis avant l'examen par le Conseil d'État. Il nous a suivis sur les huit opérations du PIA qui concernaient des travaux déjà prévus au titre d'obligations contractuelles préexistantes car elles ne figurent plus dans les avenants approuvés par décret. Concernant les installations annexes, le concédant peut décider de délivrer ou non l'agrément à l'exploitant retenu à l'issue de la procédure de publicité et de mise en concurrence et près avis de l'Autorité. Depuis la LOM, il doit motiver sa décision s'il le donne à la suite d'un avis défavorable de notre part sur la procédure d'attribution du contrat. Concernant le pouvoir de collecte, nous pouvons sanctionner l'absence ou le refus de transmission mais nous avons choisi de procéder de manière partenariale. À l'avenir, nous allons faire en sorte que la saisie des marchés soit dématérialisée pour alimenter directement notre base de données.

M. Bernard Roman. – C'est acté avec les SCA.

Mme Christine Lavarde. – Je reviens sur un sujet qui n'a presque pas été abordé. Pour les aires d'autoroute, qu'est-ce que l'ART peut ou non contrôler ?

M. Bernard Roman. – Nous regardons le contrat de sous-concession pour nous assurer du respect de la loi, en particulier de la procédure d'appel d'offres. Ce qui nous occupe le plus est la modération tarifaire sur le prix des carburants. Si la référence est la station voisine, il faut vérifier qu'elle n'appartient pas au même exploitant. Une des sociétés concessionnaires a décidé de faire une expérimentation, depuis un an, et de s'approvisionner directement auprès des raffineurs. Nous ne pouvons pas aujourd'hui vous dire si cela est positif ou non. Cela avait mal commencé car elle avait initialement considéré que le contrat passé sur le carburant ne relevait pas de notre contrôle.

Nous formulons un avis simple sur la procédure d'attribution des contrats de sous-concession, et le ministère chargé des transports donne ou non agrément à l'attributaire pressenti dudit contrat. Dans le domaine autoroutier, il y a beaucoup d'avis simples. Nos seuls avis conformes portent sur la composition et les règles de fonctionnement des commissions des marchés.

Mme Stéphanie Druon. – L'attributaire s'est engagé lors de la procédure d'appel d'offre à une modération tarifaire sur les prix des carburants. Le concédant devrait en vérifier l'effectivité. Nous l'invitons à veiller au respect de cet engagement mais nous ne sommes pas compétents pour en contrôler la bonne application.

M. Olivier Jacquin. – À quel moment du processus d'attribution du contrat de concession intervenez-vous ? Pouvez-vous qualifier la qualité des contrôles techniques effectués par la DGITM ? Sur le contrôle des tarifs, vous vérifiez que les travaux ont été réalisés. Est-ce que le contrôle est bien fait ? L'État n'est-il pas dispersé dans ses fonctions de

régulateur au détriment de ses fonctions de stratège ? Par comparaison, pour les chemins de fer britanniques, il y a des centaines de personnes qui veillent au respect des contrats.

Quel est le statut de vos collaborateurs ? Avez-vous subi des pressions directes ou indirectes ? Vous avez évoqué des dividendes « étonnants ». Par rapport à quoi ? Avez-vous des données ? Quels seraient les trois points d'amélioration que vous apporteriez au système actuel ?

M. Bernard Roman. – Nous intervenons lorsque la négociation entre l'État et le concessionnaire est terminée. Le projet d'avenant nous est soumis. Nous rendons un avis simple, dont l'État tient ou non compte. Sur les contrôles techniques, nous n'avons aucune compétence. S'agissant du PIA, il est beaucoup trop tôt pour le dire : les travaux n'ont pour la plupart pas commencé. A posteriori, il sera très intéressant de comparer les coûts estimés aux coûts réels. Nous avons considéré que certaines enveloppes de travaux étaient de 30 % trop élevées. Dans son avis sur le PIA, le Conseil d'État n'a absolument pas invalidé nos estimations mais a indiqué qu'il n'avait pas pour mission de se prononcer sur les estimations des coûts des travaux.

Concernant les moyens, il nous faut, comme pour les administrations centrales, travailler en mode projet, comme l'a dit M. Balderelli. Sur le statut de nos collaborateurs, nous sommes une structure publique, avec des modalités de recrutement plus souples que ceux de l'administration. Nous avons une très grande expertise, et nos collaborateurs sont recherchés par beaucoup de chasseurs de têtes. Je n'ai connu aucune pression depuis mon arrivée à la tête de l'ART. J'ai entendu des expressions de mécontentement, de satisfaction quelques fois, mais de pression pour une décision, jamais.

Les dividendes peuvent paraître étonnants. Il faut prendre en compte l'endettement et les investissements : le choix de se désendetter ou non appartient aux sociétés. Les sociétés historiques ont une situation de désendettement plus confortable que les sociétés nouvelles. Il faudra voir la courbe réelle de désendettement. Nous suivrons cela dans le rapport quinquennal.

M. Olivier Jacquin. – Vos collaborateurs relèvent-ils de la fonction publique ?

Mme Stéphanie Druon. – Nos collaborateurs sont essentiellement des contractuels de droit public, avec une vingtaine de fonctionnaires détachés, soit moins de 20 %. Nous avons par exemple des juristes, des avocats, des économistes, parfois venus d'autres régulateurs économiques sectoriels, comme l'Arcep ou la CRE. L'ART est dotée de la personnalité morale.

Sur les moyens humains de l'État, ce n'est pas à l'Autorité de se prononcer pour savoir s'ils sont suffisants, même si nous pouvons être interpellés lorsque nous estimons que certaines opérations inscrites dans un projet d'avenant relèvent déjà d'obligations contractuelles préexistantes et sont déjà compensées par le péage. La fin des concessions arrive vite, entre 2031 et 2036. Le concessionnaire et le concédant doivent se mettre d'accord sur l'inventaire des biens de retour, des biens de reprise et ce qui appartient en propre au concessionnaire. Cela aurait dû être fait à la clôture des comptes 2006 pour les sociétés historiques et mis à jour tous les cinq ans. L'établissement du programme d'entretien et de renouvellement et des opérations préalables à la remise des ouvrages de la concession en bon état des infrastructures doit être défini sept ans avant la fin des concessions. Certaines obligations prévues il y a plus de quinze ans, comme la réalisation de l'inventaire, n'ont toujours pas été exécutées.

M. Jordi Ginesta. – Lorsque des travaux sont prévus, soit on revoit le prix du péage, soit on allonge la durée des concessions. Avec les avenants glissants, les concessions ne se terminent pas au même moment. Tous les tronçons d'autoroute ne finiront pas le même jour. Il n'y a donc jamais d'appel à la concurrence. Comment cela se passera-t-il lorsque les concessions arriveront à échéance à des dates différentes ? Il faut supprimer les avenants glissants.

M. Bernard Roman. – C'est une vraie question au cœur du système concessif français. Il y a aujourd'hui une tendance à dire qu'on ne peut plus prolonger indéfiniment les concessions. Mais l'idée des adossements est toujours présente du côté des décideurs publics. La représentation nationale devra se prononcer sur le sujet. Certains sont en faveur d'une gestion publique ou mixte des concessions.

Sur le mode d'évolution des péages, les règles fixées par les contrats ou le cadre réglementaire n'ont pas été modifiées lors de l'ouverture du marché et de la privatisation. Ce sont les allongements de la durée des concessions et les hausses tarifaires supplémentaires prévues dans les avenants qui modifient l'évolution des péages et leur niveau. Se pose donc la question de l'utilité et de la nécessité des travaux qui justifient ces allongements pour que leur coût ne pèse pas uniquement sur l'utilisateur.

M. Patrick Chaize. – Je voudrais revenir sur la notion de biens de reprise et de biens de retour. Les contrats de concession initiaux étaient bâtis sur un équilibre financier en fin de contrat, donc sans biens de reprise. Avec les avenants, nous avons poursuivi la logique en prolongeant les contrats de concession pour éviter ces biens de retour. Et ce, alors que dans toutes les autres concessions de transport, cette distinction entre bien de retour et bien de reprise est claire. On pourrait établir que, sans changer la date de fin de concession, on fasse les comptes à un moment donné. Quel est votre pouvoir pour imposer aux concessionnaires de transmettre les informations utiles ? La notion de biens de reprise et de biens de retour est-elle déterminée dans les contrats ? Sur les ouvrages réalisés pour rétablir des voies existantes, notamment des ponts, l'ensemble des ouvrages de rétablissement est-il à la charge des SCA ? Une partie est-elle à la charge des collectivités territoriales ? Si oui, dans quelle proportion ?

Mme Stéphanie Druon. – Les biens de retour en fin de concession sont définis dans le contrat : il s'agit de tout ce qui est nécessaire à l'exploitation de la concession. Ils reviennent immédiatement et gratuitement à l'État à la fin du contrat. Les biens de reprise peuvent être repris par le concédant qui les acquiert à la valeur nette comptable. La difficulté porte sur l'inventaire des biens et sur la définition du bon état dans lequel les biens doivent être remis par le concessionnaire au concédant. Cette nomenclature aurait dû être établie à la clôture des comptes 2006 et mise à jour tous les cinq ans.

M. Patrick Chaize. – Quel est votre pouvoir là-dessus ?

Mme Stéphanie Druon. – Ce sera un sujet du rapport quinquennal. À part constater la lacune et le dire, nous ne pouvons rien faire d'autre.

M. Bernard Roman. – Nous disposons des pouvoirs que le Parlement nous a donnés. Ils peuvent donc évoluer, y compris en matière de suivi de la vie des concessions, sur les rendez-vous manqués depuis 2006, sur ceux futurs et cruciaux à avoir en tête et le respect de la recherche de l'équilibre. Nous avons un pouvoir d'alerte permanent. Chaque année, nos rapports, qui sont publiés, sont envoyés aux présidents des assemblées et des commissions compétentes ainsi qu'à tous les parlementaires qui nous les demandent. Je ne suis pas là pour

faire de la communication. Je ne fais qu'un ou deux points-presse par an. Les membres du collège et les collaborateurs de l'autorité sont prêts à informer à tout moment les assemblées.

De nombreux ouvrages sont cofinancés avec les collectivités territoriales dans le PIA. Notre travail sur les évaluations des coûts porte sur la négociation entre concessionnaire et concédant : ce n'est pas un domaine concurrentiel. Le régulateur casse l'asymétrie de moyens et d'informations entre le concédant et le concessionnaire. Si le Parlement nous confie d'autres missions, ainsi que les moyens de les accomplir, nous les mettrons en œuvre avec plaisir.

Mme Stéphanie Druon. – Il ne faut pas sous-estimer le pouvoir des avis simples. Nos compétences sont encore assez récentes et nos avis, même simples, ont porté leurs premiers fruits. Le président a rappelé comment. Notre avis sur le projet de deuxième avenant d'Atlandes vient d'être publié, dans lequel nous indiquons qu'une partie des coûts ne doit pas être compensée dans cet avenant. Que va en faire le concédant ? Notre avis va également être transmis au Conseil d'État.

Sur les avenants, nous sommes très légitimes car il y a une asymétrie entre concédant et concessionnaire et il n'y a pas d'appel d'offres et donc pas de prix de marché. Sur les nouveaux contrats de concession, nous intervenons après la procédure d'appel d'offres, lorsque le projet de contrat nous est soumis, avant d'être transmis au Conseil d'État. Dans ce cas il y a eu un appel d'offres et donc un prix de marché. Notre rôle est alors plus compliqué.

M. Bernard Roman. – Nous n'avons pas accès aux offres évincées.

M. Michel Dagbert. – Vous avez rappelé combien les limites de l'exercice étaient réelles, mais également l'efficacité qu'il pouvait avoir. Nous avons du temps devant nous avant l'échéance des concessions en 2030-2036. Quelles latitudes supplémentaires pourrions-nous octroyer à l'ART ? N'aurons-nous aucune autre alternative que de renouveler les concessions ? Pourrions-nous revenir à l'économie mixte ou à la gestion directe ? Ces trois hypothèses sont-elles également crédibles ?

M. Bernard Roman. – Cette question sera au cœur de vos conclusions. Le régulateur ne se prononcera pas. Mais tous les pouvoirs qui lui permettraient de mieux éclairer les parlementaires sur cette question seront les bienvenus. Nous en avons déjà beaucoup, mais il nous en manque. Lorsque nous devons rendre un avis sur un nouveau contrat et que nous avons connaissance d'une procédure d'appel d'offres, il est difficile d'avoir un avis sur la justesse de la compétition qui a eu lieu : nous pourrions avoir accès aux réponses des concurrents évincés sans lesquelles nous ne pouvons pas véritablement nous prononcer.

Parmi les hypothèses que vous avez évoquées, il y en a une qui n'est pas possible. Les concessions ne pourront pas être renouvelées sans remise en concurrence : le droit européen l'interdit. Il faudra procéder à un nouvel appel d'offres, ce qui permettra de tirer les leçons des avantages et des inconvénients du système de la concession. Il y a d'un côté un concessionnaire qui prend tous les risques, et de l'autre un concédant, ou plutôt l'utilisateur, qui paie tous les risques. Peut-on mesurer les risques ? Après la crise de 2008, les sociétés d'autoroute ont indiqué avoir eu besoin de dix ans pour rattraper le niveau du trafic poids lourds de 2008. C'est sans doute vrai, mais ne faudrait-il pas alors prévoir dans les contrats de concession des clauses de revoyure ou de partage ?

Nous nous tenons à votre disposition pour vous transmettre tous les documents demandés.

M. Éric Jeansannetas, président. – Nous vous remercions et nous attendons ces documents.

La réunion est close à 18 h 20.

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 11 mars 2020

- Présidence de M. Éric Jeansannetas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Audition de M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Bruno Angles, représentant des sociétés concessionnaires d'autoroutes dans les discussions avec l'État sur les contrats de concession de 2014 à 2015 (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12h10.

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

La réunion est ouverte à 15 h 45.

Audition de M. Gilles de Robien, Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer de 2002 à 2005 (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Gilles Carrez, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale de 2012 à 2017 (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 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.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 23 MARS ET A VENIR**

Compte tenu des mesures prises dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, les commissions suspendent provisoirement leurs réunions plénières. Les membres des commissions poursuivent toutefois leurs travaux législatifs ou de contrôle de l'action du Gouvernement, par tous moyens, y compris de téléconférence ou visioconférence. Les réunions plénières reprendront dès que la situation sanitaire le permettra.